

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**

Диссертация
на соискание ученой степени кандидата экономических наук

Специальность 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

Экземпляр диссертации, представлен по
содержанию, с другими экземплярами,
которые были представлены
диссертационный совет.

Ученый секретарь
диссертационного
совета Д 01.004.01
Германчук А.Н.



Научный руководитель:
доктор экономических наук,
профессор
Сименко Инна Витальевна

Донецк 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

	стр.
ВВЕДЕНИЕ	5
РАЗДЕЛ 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ РАСХОДОВ БЮДЖЕТА НА ФИНАНСИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ	
1.1. Социальная сфера в условиях становления экономики государства	15
1.2. Расходы бюджета на финансирование социальной сферы как объект государственного финансового контроля	38
1.3. Концептуальные основы государственного финансового контроля расходов бюджета на финансирование социальной сферы	48
Выводы к разделу 1	63
РАЗДЕЛ 2 ОРГАНИЗАЦИЯ И МЕТОДИЧЕСКИЙ ИНСТРУМЕНТАРИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ РАСХОДОВ БЮДЖЕТА НА ФИНАНСИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ	
2.1. Организация государственного финансового контроля расходов бюджета на финансирование социальной сферы	65
2.2. Методический инструментарий государственного финансового контроля расходов бюджета на финансирование социальной сферы	84
2.3. Моделирование методики оценки эффективности расходов бюджета на финансирование учреждений социальной сферы .	97
Выводы к разделу 2.....	115
РАЗДЕЛ 3 СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ РАСХОДОВ БЮДЖЕТА НА ФИНАНСИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ	
3.1. Апробация методики государственного финансового контроля расходов бюджета на финансирование социальной сферы	117
3.2. Пути повышения эффективности расходов бюджета на финансирование учреждений социальной сферы	132
Выводы к разделу 3.....	148
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	150
ПЕРЕЧЕНЬ УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ	155

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	156
ПРИЛОЖЕНИЯ	
Приложение А Справки о внедрении	180
Приложение Б Систематизация подходов к трактованию терминов «социальная сфера» и «социальная инфраструктура» в работах отечественных и зарубежных исследователей ..	188
Приложение В SWOT-анализ экономики Донецкой Народной Республики по состоянию на 2016г.	192
Приложение Г Актуальные проблемы и пути решения социально-экономического развития г. Донецка на 2018 год в сфере образования, здравоохранения и культуры	194
Приложение Д Исследование термина «расходы бюджета» в нормативных документах и работах отечественных и зарубежных ученых	197
Приложение Е Систематизация подходов к трактованию термина «государственный финансовый контроль»	200
Приложение Ж Результаты мониторинга научных работ относительно принципов государственного финансового контроля	206
Приложение И Организационная структура Министерства финансов Донецкой Народной Республики (по состоянию на 01.01.2018г.)	209
Приложение К Проект Положения о Департаменте казначейства Министерства финансов Донецкой Народной Республики	210
Приложение Л Проект Должностной инструкции директора Департамента финансового и бюджетного контроля Министерства финансов Донецкой Народной Республики	217
Приложение М Подходы к оценке эффективности использования бюджетных средств в границах теории общественного сектора	223
Приложение Н Систематизация общенаучных методов исследования.....	224
Приложение П Классификация методов государственного финансового контроля использования бюджетных средств в Донецкой Народной Республике	225
Приложение Р Систематизация приемов государственного финансового контроля объектов социальной сферы	227
Приложение С Сущностный анализ ключевых параметров государственного финансового контроля расходов	

	бюджета на финансирование социальной сферы	229
Приложение Т	Трактовка дефиниции «эффективность» в научных трудах зарубежных авторов	230
Приложение У	Декомпозиционный анализ термина «эффективность» в законодательной (нормативной) базе, научных трудах и практических разработках	231
Приложение Ф	Методики оценки эффективности расходов бюджета на финансирование социальной сферы	237
Приложение Х	Основания для составления отказов в регистрации обязательств бюджетным учреждениям, организациям и предприятиям в Донецкой Народной Республике	243
Приложение Ц	Проект Стандарта внешнего государственного финансового контроля «Общие требования к организации и проведению контрольного мероприятия: расходы на содержание учреждений социальной сферы»	244
Приложение Ш	Классификатор общих нарушений по результатам государственного финансового контроля расходов на содержание учреждений социальной сферы и их характеристика	264
Приложение Щ	Систематизация информации о видах выявленных нарушений в разрезе отдельных отраслей социальной сферы	266
Приложение Э	Проект Отчета о результатах работы органа государственного финансового контроля	267
Приложение Ю	Рекомендации по реализации мер, направленных на усовершенствование процесса государственного финансового контроля расходов бюджета на финансирование социальной сферы в Донецкой Народной Республике	268
Приложение Я	Расчет показателей экономической и социальной эффективности расходов бюджета на финансирование учреждений в разрезе отдельных отраслей социальной сферы за 2016-2017 гг. и разработка путей повышения эффективности расходов бюджета по результатам оценки	270

ВВЕДЕНИЕ

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; хоздоговорной 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. Скулишаи 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 новизной; 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.

РАЗДЕЛ 1

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ РАСХОДОВ БЮДЖЕТА НА ФИНАНСИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

1.1 Социальная сфера в условиях становления экономики государства

Социальная сфера является важнейшей составляющей территориальной социально-экономической системы Донецкой Народной Республики, которая в настоящее время находится в состоянии противоречивых реорганизаций и поиска оптимальных форм функционирования и развития. Реформирование социальной сферы, направленной на «создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, народное благосостояние, доступность основных материальных и духовных благ»¹ в условиях недостатка реальных финансовых ресурсов, ограниченности системы планирования поступлений и расходования бюджетных средств, во многом определяет возможность успешного перехода к устойчивому экономическому развитию молодой республики.

По состоянию на 01.01.2014 г. Донецкая область была представлена 150 отраслями, валовой региональный продукт составлял 10,62% от ВРП Украины и был на 95 252 млн.грн. выше среднего. По данным фискальной службы, за 2013 год в Государственный бюджет Украины поступило 6971,1 млн. грн., из которых 2309,3 млн.грн. или 33,1% обеспечено предприятиями промышленности, 35,0% или 2439,1 млн. грн. торговыми предприятиями. Средний уровень доходов и расходов бюджета Донецкой области на 1 человека (без межбюджетных трансфертов) составил 2856,9 к 4599,9 грн. соответственно.

Из информации коллектива авторов ГУ «Институт экономических исследований», представленной в научных докладах «Экономика Донецкой Народной Республики: состояние, проблемы, пути решения» за 2016-2017 года

¹ Конституция Донецкой Народной Республики от 14.05.2014г. С изменениями от 29.12.2017 года № 205-ІНС. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://dnr-online.ru/download/konstitutsiya-donetskoj-narodnoj-respubliki/>

следует, что в течение 2014 – 2017 гг. произошло резкое сокращение промышленного производства, снижение всех экономических показателей, разрушение производственной инфраструктуры. За 2017 год промышленное производство по г. Донецку по сравнению с 2013 годом сократилось и составило 29,4 млрд.руб.; добыча угля сократилась на 25,3 млн.т.; физически сохранилось 45 машиностроительных предприятий, из которых 11 не работают; а 34 загружены на 20-25%; объем реализованной промышленной продукции химической отрасли составил 31% довоенного периода; розничный товароборот сократился на 10,7 млрд.руб.; разрушено 1676 социальных объектов, более 1500 частных домов не подлежат восстановлению [1, 2].

Данные изменения отрицательно повлияли на наполнение бюджета г. Донецка: в 2015 году поступления составили 1430 млн.руб., что на 2087 млн.руб. меньше предыдущего года и 4142 млн. от 2013 года. Расходная часть бюджета 2015 года не содержит статей инвестирования реального сектора экономики., их большая часть идет на образование и науку (1036 млн.руб.). В 2017 году расходная часть бюджета на 80% обеспечивает оплату труда, пенсионные и другие социальные выплаты, стипендии [1, 2].

Не смотря на существенные улучшения ряда социально-экономических показателей в 2018 году, состояние экономики г. Донецка на сегодняшний день остается непростым. Специфические условия хозяйствования не дают возможность в полной мере обеспечить наполняемость бюджета и создать базис для развития социальной сферы. Ограниченность бюджетных ресурсов на фоне роста социальных рисков побуждают искать инструменты, способные оценить эффективность использования бюджетных средств, найти резервы для экономии, вовремя скорректировать движение денежных потоков. В восстановительный период и период стабилизации именно ГФК использования бюджетных средств на содержание учреждений социальной сферы может откорректировать приоритеты социально-экономического развития города, повысить эффективность использования бюджетных средств, улучшить благосостояние населения.

Первые попытки исследования «социального бытия», осмысления строения общества и его проблем с применением отдельных элементов системного и социального подходов к анализу социальных отношений через призму требований своего времени были сделаны Т. Гоббсом, И. Кантом, Т. Компанеллой, Н. Макиавелли, Ж. Мелье, Ш.Л. Монтескье, Т. Мором, Р.Оуэном, Ш.Фурье и другими представителями мировой социально-философской мысли. Именно О. Конт в конце XVIII – начале XIX вв. обосновывает необходимость выделения социологии как самостоятельной науки.

Социальная сфера как объект научных дискуссий изучается в фундаментальных работах зарубежных (У. Дж. Баумоля, У. Бевериджа, Г. Беккера, С. Бриттана, А.Вагнера, К. Девиса, А.Керрола, В.М. Рутгайзера, Дж. Стиглица, Т.Шульца) и российских ученых (Э.Р. Аветисяна, Г.А. Балыхиной, В.С.Барулина, Ю.Л.Балюшина, Н.С. Волкова, С.Ю. Глазьева, Т.А.Заславской, М.Г. Кац, Т.И. Корягина, М.В. Лашиной, О.А. Ломовцевой, Д.Ю. Миропольского, Г.И. Осадчей, Ю.М. Осипова, В.А.Плотникова, В.М. Филиппова, Т.И. Фроловой, С.А. Шавель, Л.И. Якобсона, Ю.В. Яременко и других). Опубликованные научные труды посвящены ключевым аспектам определения роли, вопросам теоретического анализа подходов к пониманию социальной сферы, правового регулирования и бюджетного финансирования, необходимости усовершенствования процесса управления, проблемам и перспективам развития социальной сферы преимущественно с точки зрения философии и социологии.

Специфика государственного управления социальной сферой на современном этапе экономики исследуется в работах А. Гальчинского, О.А. Дегтяря, И.Д. Зверевой, М. Кравченко, В.И. Куценко, В.М. Лобас, Ю.Д.Родионова, Ю.И. Скулыш, Ю.П. Сурмина, В.П. Удовиченко, О.И.Черныш и других.

Высоко оценивая научные труды в рамках исследуемой проблематики, следует отметить, что концептуальные основы и теоретико-методологические аспекты ГФК, как функции управления за использованием бюджетных средств на содержание учреждений социальной сферы, изучены недостаточно, носят

фрагментарный и бессистемный характер. Остаются полемичными вопросы терминологии социальной сферы, ее структуры, функций, классификации; требуют уточнения аспекты организации и методического инструментария ГФК использования бюджетных средств на содержание учреждений социальной сферы; дальнейших исследований – механизмы трансформации ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы.

В рамках исследования под «сферой» (от греч. *sphaîra* – шар) будем понимать область действия, пределы распространения чего-либо, общественное окружение, среду, обстановку [3, с.42].

Т.И.Фроловой подчеркивается, что в российской философской и социологической литературе принято представление о дифференциации общественной жизни – разделении ее на сферы, основанием для которого является наличие отличающихся друг от друга видов деятельности, необходимых для существования общества и выполняющих только им присущие функции. Так называемый «сферный принцип» позволяет более глубоко понять как сущность и функции самих сфер, так и законы их связей, принципы взаимодействия в рамках общественного организма. Однако, признавая в целом продуктивность сферного подхода к анализу общества, ученые пока не пришли к общему мнению о том, какие сферы общества следует выделять в качестве основных, фундаментальных [4, с.13-14].

Вычленение «социальной сферы» и признание «эвристически продуктивным», обосновывается тем, что такой подход к пониманию общества позволяет целостно оценить процесс и результат воспроизводства человека, семьи, групп и слоев населения, проанализировать эффективность деятельности тех или иных социальных институтов, дает возможность обнаружить связи с другими сферами жизни общества, позволяет детализировать процесс изучения социальной области общественной жизни, понять значимость каждого элемента социальной сферы, раскрыть внутренние механизмы социальной жизни людей [3, с.13-14].

Термин «социальный» происходит от латинского *socialis* и в наиболее общей трактовке означает «общественный», что не всегда является взаимозаменяемым с точки зрения семантики (например, «социальная сфера» и «общественная сфера», «социальные институты» и «общественные институты» и т.д.). С одной стороны – это отношения (ориентации), принимающие во внимание интересы, намерения или нужды других людей, в противовес, например, антисоциальному поведению. С другой стороны, слово «социальный» часто относится к перераспределительной политике государства, которая нацелена на использование ресурсов для нужд общества, например, в целях «социальной защищенности» (*social security*); тут «социальное» противопоставляется «частному» и подчеркивает различия между публичной (общественной) и частной сферой [5, с.93]. Ф.Хайек в 1992 г. предлагает вообще отказаться от терминов «общество», «социальное» и их производных, аргументируя тем, что «Всякий призыв быть «социальным» («общественным») есть подталкивание нас к еще одному шагу в сторону «социальной справедливости» социализма» [6].

Таким образом, в самом общем виде, социальная сфера (от лат. *social* – общественный, связанный с жизнью и отношениями людей в обществе, греч. – *spharĩa* – отрасль, граница распространения чего-либо) – отрасли, предоставляющие разнообразные (материальные и духовные) услуги населению; совокупность отраслей, предприятий, организаций, непосредственно определяющих способ и уровень жизни людей, их благосостояние и удовлетворение разных потребностей [7, с. 96].

Эволюция теоретических взглядов на раскрытие сущности социальной сферы системно исследована О.В. Дядечко в контексте основных подходов экономической мысли научными школами: классическая экономическая теория, утопический социализм, марксизм, социальная экономия, неоклассическая теория, институционализм, кейнсианство, Австрийская школа, неолиберализм, неокейнсианство, монетаризм, неоинституционализм, экономический империализм [8, с.10]. Концепция социальной сферы проходит путь от саморегуляции рынков и минимального вмешательства государства в экономику

до вмешательства государства в процесс формирования социальной сферы, распространения экономических методов на изучение социальных процессов, повышения роли человеческого капитала. Среди современных концепций управления социальной сферой исследователи выделяют: теорию человеческого капитала, концепцию базовых нужд, концепцию качества жизни, концепцию развития человеческого потенциала [9].

В работах западных исследователей, отказавшихся от разработки «сферного подхода», что связано с неясностью эмпирической базы, сложностью идентификации и вычленения социальной сферы [10], отсутствует термин «социальная сфера», а используется модель государства «всеобщего благоденствия» (welfare state), предполагающая заботу общества в основном через реализацию социальных программ о нуждающихся в помощи.

В СССР категория «социальная сфера» появляется в 60-70-е годы как объективная необходимость концептуализации объекта государственного регулирования и выявления обратного влияния на экономику. Причинами этого выступили:

— диспропорция общесоюзного государственного бюджета и бюджетов общественных организаций (профсоюзы, творческие объединения), политика «сближения» города и деревни, взаимодействия между республиками, регионами, отраслями народного хозяйства;

— снижение эффективности производства крупных промышленных предприятий за счет финансирования из прибыли дополнительной нагрузки – социальной инфраструктуры жизнеобеспечения сотрудников. Кроме того, как справедливо отмечает профессор С. Шавель, создание крупным бизнесом собственной учебной базы (курсы подготовки и переподготовки кадров, техникумы, филиалы высших образовательных учреждений) привело к «тенденции автаркии в области социального обеспечения, образованию скрытого бартера по услугам, деформированию финансовых отношений, что, в итоге, искажало представления о стоимости труда и заработной плате» [11, с.186];

— появление в качестве дополнения к экономическим планам социально-экономического развития на уровне государства в целом [12, с.186] и отдельных промышленных предприятий, что сопровождалось привлечением социологов и проведением «широких социологических исследований, выявлением интересов и ожиданий населения, степени удовлетворенности различными видами обслуживания, оценкой людьми доступности социальных благ, информированностью об их наличии, а также замечания и предложения респондентов» [11, с.185].

В итоге формируется два основных подхода к пониманию социальной сферы – экономический и социальный, на основании которых впоследствии вычленились и другие.

В рамках экономического подхода (традиционного) произошло отождествление с термином «непроизводственная сфера народного хозяйства» (А.Н. Азрилиян, Л.И. Абалкин, О.Грачева, М.С. Касимова, О.А. Ломовцева, А.И. Мордвинцев, В.Д. Роик). Согласно Общесоюзного классификатора отраслей народного хозяйства (ОКОНХ), введенного в действие с 1 января 1976 г. [13], непроизводственная сфера трактуется как «виды деятельности, в процессе которых не создаются материальные блага». Истоками данного подхода считается теория А. Смита по разделению труда на производительный и непроизводительный.

К непроизводственной сфере советского периода согласно ОКОНХ отнесены следующие отрасли народного хозяйства и виды деятельности: жилищно-коммунальное хозяйство; непроизводственные виды бытового обслуживания населения; здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение; народное образование; культура и искусство; наука и научное обслуживание; финансы, кредит, страхование, пенсионное обеспечение; управление; общественные объединения; экстерриториальные организации и органы. В составе «собираемых отраслей» в отраслях «водное хозяйство» и «бытовое обслуживание населения» также выделяются непроизводственные виды деятельности.

Таким образом, критерием выделения «непроизводственной сферы» было обслуживание конечного потребителя, финансирование благ за счет фонда общественного потребления, отрицание экономического значения отраслей.

Еще в советские времена данный термин подвергается критике за отрицание экономического значения. Этому находится прямое подтверждение: по результатам исследования Г.С. Струмилина, в СССР в 40-60-е годы около 23% общего национального дохода было получено за счет быстрого развития образования и профессиональной подготовки специалистов [14]; американский исследователь Дж.Беккер отмечал, что теорию человеческого капитала, в СССР не только знали, но и с успехом применяли [15], делая Советский Союз одним из лидеров в мире по развитию отдельных отраслей социальной сферы².

Как справедливо отмечают Л.Ш. Лозовский, Б.А. Райзберг, А.А. Ратновский, в настоящее время термин «непроизводственная сфера» изымается из научного оборота и заменяется термином «социальная или социально-культурная сфера» [16, с.299], объясняя это переходом к рыночной экономике: от баланса народного хозяйства к системе национальных счетов.

Второй подход – социальный – делает акцент на социальную значимость, подчеркивая роль сферы в формировании образа и уровня жизни людей, их благосостояния, потребления, духовного развития (С.А. Кравченко, Г.Э. Слезингер, В.А. Скуративский, О.М. Палий, Е.М. Либанова, Ф.И. Шарков). Недостатком такой точки зрения является неопределенность и расплывчатость, поскольку, по мнению большинства исследователей, сама по себе значимость той или иной отрасли экономики, как и ее влияние на благосостояние, гармоничное развитие и уровень жизни людей, не могут выступать достаточным основанием для отнесения такой отрасли к социальной.

² В советский период официальная идеология подчеркивала достижения в развитии именно этой сферы при сопоставлении положения дел в СССР с зарубежными странами. Упомянулось, что по оценкам Всемирной организации здравоохранения для организации удовлетворительного медицинского обслуживания необходимо иметь 28 врачей на 10 тыс. чел. населения, тогда как в СССР в 1985 г. этот показатель равнялся 42. По количеству мест в стационарах, приходящихся на 10 тыс. чел. населения, Советский Союз также опережал все остальные страны. В дореформенный период страна была одним из лидеров в мире в сфере развития высшего и среднего образования: число студентов на 10 тысяч чел. в том же году в России составило 206, тогда как в Великобритании — 112, в Германии — 138, в Японии - 142 и только в США —257 [17].

В современных источниках учеными выделяются от двух до восьми подходов к трактовке социальной сферы, отражая важную, по субъективному мнению авторов, характеристику социальной сферы, подчеркивая многоплановость и разносторонность категории: структурный, процессный, комбинированный, интегральный, комплексный, функциональный и т.д.

Так, Е.В. Фахрутдинова помимо экономического и социального подходов, в основу содержательного критерия предлагает положить функциональное назначение социальной сферы в системе национального общественного воспроизводства (функциональный подход): будучи подсистемой системы национального общественного воспроизводства, социальная сфера выполняет особую экономическую функцию: она обеспечивает накопление и расширенное воспроизводство индивидуального человеческого капитала и совокупного человеческого потенциала общества как специфической формы его нематериального богатства [18, с.8].

С.А.Дятлов, Т.А.Селищева, О.В. Дядечко объединяют существующие подходы к пониманию сущности социальной сферы в четыре группы: как части нематериальной сферы; как системы социальных отношений; как подсистемы общества, обеспечивающей воспроизводство человеческого капитала; как социальное пространство и составной элемент других сфер жизнедеятельности общества [19, с.27]. При этом авторское определение современной социальной сферы, представляющей собой подсистему национальной экономики, образованную из элементов социальной инфраструктуры, которые функционируют на основе внутренних отношений и внешних связей, обеспечивают воспроизводство человеческого капитала и регулируются государственными, рыночными и общественными институтами [8, с.11; 19, с.27-28], носит системный характер, делается акцент на воспроизводственной функции социальной сферы и необходимости накопления человеческого капитала.

Выделяя восемь подходов к определению и интерпретации социальной сферы, доктор философских наук Ю.И. Прохоренко с сожалением отмечает, что «...подходы к определению и интерпретации социальной сферы столь

многообразны, что она стала терять свою качественную определённую... Очевидно, что многообразие подходов к определению данного феномена – это отражение дисциплинарности в её изучении, поскольку социальная сфера является предметом рассмотрения множества наук (философии, социологии, экономики, демографии и др.), каждая из которых даёт приемлемое для себя определение. Но комплексное решение проблем социальной сферы не приводит к качественным сдвигам ни в локальном, ни в глобальном масштабах...» [20, с.245].

По нашему мнению, все современные подходы к пониманию социальной сферы отражаются через призму основных общенаучных и специальных подходов в управлении организацией, каждый из которых имел доминирующее значение на конкретном этапе становления и развития теории управленческой мысли (рис.1.1).



Рисунок 1.1 – Сущность социальной сферы через призму основных подходов в теории управления организацией (авторский подход)

Систематизация подходов к трактованию термина «социальная сфера» в работах отечественных и зарубежных исследователей представлена в табл. Б.1 Приложения Б.

Таким образом, социальная сфера, как правило, рассматривается в качестве объекта управления с позиции системного, структурного, процессного, воспроизводственного, интеграционного, ситуационного, комплексного подходов. Дополнительного вычленения к пониманию сущности социальной сферы наряду с управленческим требует социальный подход, который, по сути, является шире «поведенческого», ограничивающегося оказанием помощи сотруднику предприятия (или члену общества) в раскрытии и реализации своего потенциала. Социальный же охватывает широкую палитру социального пространства – от условий труда, быта, образования, здоровья до социально-классовых, этнонациональных, семейно-брачных отношений [40, с.344]. Выделение «экономического» подхода считаем нецелесообразным, поскольку на современном этапе отрасли социальной сферы занимают ведущую роль в повышении эффективности экономики, т.е. по сути являются производственными.

Так, по результатам исследования Всемирным банком 192 стран, только 16% роста в странах с переходной экономикой обусловлены физическим капиталом (оборудование, здания, производственная инфраструктура), 20% – природным капиталом, 64% связаны с человеческим и социальным капиталом; 64% валового национального продукта наиболее развитые страны получают за счет эффективной системы образования [45, с.422].

Дополнительно, переход большинства государств на Международную стандартную отраслевую классификацию всех видов экономической деятельности (International Standard Industrial Classification of all Economic Activities – ISIC), принятую ООН [46], не предусматривает четкого разграничения производственных и непроизводственных отраслей, а отрасли социальной сферы входят в состав разнородных сфер экономики.

По мнению автора, всестороннее комплексное определение социальной сферы должно учитывать социальную и управленческую составляющие, что

позволяет под социальной сферой понимать 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.

Многоплановость и многоаспектность подходов к пониманию категории социальной сферы породили использование слов-синонимов: социальная среда, социальная инфраструктура, непроизводственная сфера, сфера обслуживания населения, социально-культурная сфера, сфера услуг и т.д., начиная с работ Ю.Хабермаса – одного из лидеров системно-социологического подхода к анализу общества.

Согласно Энциклопедии для специалистов социальной сферы, социальная среда – это сложное многоуровневое образование, конкретное проявление общественных отношений, имеющих место в обществе, в котором живет и развивается личность; совокупность социальных условий жизнедеятельности человека (сферы общественной жизни, социальные институты, социальные группы), влияющие на ее сознание и поведение [7, с.94]. Социальная среда окружает человека с момента его рождения, и влияет на него через систему социальных отношений в обществе, конкретные условия жизни личности и ближайшее окружение. Социальная сфера, наряду с политической, духовной, является сферой социальной среды, зависящей от объективных возможностей общества на определенном этапе его развития.

Под сферой услуг понимают совокупность отраслей, предприятий, организаций и учреждений, деятельность которых направлена на предоставление разнообразных услуг, удовлетворяющих общественные и индивидуальные потребности [47, с.47]. Теория и методология исследования сферы услуг широко представлена в работах Л. Абалкина, Г. Асселя, Д. Белла, Ф. Котлера, С. Ковалева, В. Лазарева, Л. Лозового, Р. Рассела, А. Челенкова и других.

Выделение сферы услуг и превращение ее в самостоятельный сектор экономики (третичный сектор) связывают с развитием общественного разделения

труда. По данным Всемирного банка, начиная с 2011 года доля сферы услуг в ВВП стабильно растет и в 2015 году всего в мире составила 68,5%.

М.Д. Предводителяева и О.Н. Балаева подчеркивают, что «со сферой услуг в современном экономическом пространстве связаны практически все виды деятельности, причем услуги оказывают не только традиционно сервисные, но и промышленные предприятия, осуществляющие гарантийное и постгарантийное обслуживание производимого продукта, транспортные услуги, информационную поддержку и т.п.» [48, с. 249].

По нашему мнению, понятие «сфера услуг» является намного шире понятия «социальная сфера», поскольку последняя предполагает оказание услуг населению, исключая хозяйственных субъектов; ограничение действие ряда рыночных механизмов из-за бюджетного финансирования; нормативно-правовое регулирование в рамках реализации социальной политики; выраженный общественно значимый характер.

Л.Н. Якобсон указывает на то, что услуги отраслей социальной сферы должны:

- обладать свойствами несоперничества и неисключаемости, т.е. относиться к категории общественных услуг;
- относиться к благам, обладающим особыми достоинствами, т.е. к тем, потребление которых общество желало бы сделать обязательным для всех своих членов на основе принудительной мобилизации средств под эгидой государства;
- направлены на личность потребителя, а не на условия его жизни, удовлетворяя социальные и бытовые потребности;
- удовлетворять не все потребности, а лишь общественно признанные;
- регулироваться в рамках социальной политики государства, регионов, муниципальных образований через нормативно-правовые, налоговые и другие регуляторы;
- предполагать целенаправленное регулирующее воздействие субъектов социальной политики с помощью правовых норм, налогов и государственных расходов [49, с.57].

Сущностный анализ термина «непроизводственная сфера» был нами рассмотрен ранее в работе.

Особое внимание следует уделить термину «социальная инфраструктура», поскольку последняя, являясь структурным элементом, зачастую неправомерно отождествляется с социальной сферой. Контент-анализ категории представлен в табл. Б.2 Приложения Б.

Так, М.М. Паламарчук, О.М. Паламарчук [50, с.158-159], Н.М. Витренко [51, с.9-11] под социальной инфраструктурой понимают совокупность отраслей, специализирующихся на обслуживании населения, что, скорее относится к инфраструктуре сферы услуг в целом; А.Г. Ягодка [37, с.5] – комплекс отраслей народного хозяйства, выполняющих социально-экономические функции. Такой подход считаем неправомерным, поскольку отрасли в формировании социальной инфраструктуры играют вторичную роль, ее формируют конкретные объекты, имеющие свою собственную инфраструктуру (например, в системе образования Донецкой Народной Республики выделяют учреждения общего образования: дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего, которые, в свою очередь, также имеют собственную звенную инфраструктуру).

М.Х. Вдовиченко, М.К. Орлатый, К.И. Якуба [52, с.199] представляют социальную инфраструктуру совокупностью организаций и предприятий...., М.Р. Туишева [53, с.37], Г. Осадчая [54, с.10] – совокупностью материально-вещественных элементов..., А.И. Кочерга, А.А. Мазараки [55] – совокупностью объектов, предприятий, организаций и учреждений....(табл. Б.2 Приложения Б). По мнению автора, социальная инфраструктура – это совокупность материально-вещественных объектов, управление и эксплуатация которых позволяет формировать и реализовывать социальные функции в обществе.

В работах современных исследователей нет однозначного подхода к классификации и структурированию отраслей в составе социальной сферы. В табл. 1.1 представлены результаты мониторинга научных работ по классификации отраслей народного хозяйства в составе социальной сферы:

Таблица 1.1 – Результаты мониторинга научных работ по классификации отраслей народного хозяйства в составе социальной сферы

Отрасли социальной сферы	Источник							
	[18]	[29]	[22]	[44]	[28]	[30]	[41, 3]	[50, 51, 56-58]
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Образование	+	+	+	+	+	+	+	+
Наука	+							
Культурно-рекреационный комплекс	+							
Социально-культурный комплекс						+		
Культура и искусство		+						+
Культура и здравоохранение					+			
Культура			+	+		+	+	
Физическая культура			+		+		+	+
Здравоохранение	+	+	+	+		+	+	+
Туризм, отдых		+						
Спорт					+	+		+
Отдых					+			
Спорт и туризм			+					
Туризм					+			
Гостиничное хозяйство					+			
Жилищно-коммунальное хозяйство		+	+		+	+		
Бытовое/ коммунальное обслуживание			+		+		+	+
Жилищное строительство			+					
Социальные коммуникации (транспорт, связь)		+				+		
Пассажирский транспорт					+		+	+
Связь по обслуживанию населения					+		+	+
Социальное обеспечение							+	+
Торговля					+			+
Общественное питание					+		+	+
Правовые услуги		+						
Банковские услуги		+						
Социальная политика				+				
Охрана окружающей среды								+
Другие виды деятельности			+		+			

Отраслями первоочередной важности, исходя из данных табл. 1.1, для социальной сферы являются: образование, культура и спорт, здравоохранение, бытовое обслуживание, транспорт и связь для обслуживания населения, ЖКХ. При этом авторами не уделяется внимание отраслям, получившим бурное развитие в связи с глобализацией экономики и информатизацией общества,

инновациями в финансовых инструментах, деятельности экстерриториальных организаций и органов, оборонной отрасли и др.

Наиболее распространенным подходом является классификация социальной сферы на материально-бытовую (или социально-бытовую): торговля, общественное питание, пассажирский транспорт, бытовое обслуживание, связь; и социально-культурную: образование, культура и искусство, здравоохранение, физическая культура и спорт, социальное обеспечение, охрана окружающей среды [50, 51, 56-58].

И.О. Петровская, акцентируя внимание на односторонности такого подхода, предлагает классифицировать отрасли социальной сферы с позиции финансирования их государством и выделяет: рыночные/ автономные и нерыночные/ бюджетные. Такой подход считаем не совсем аргументированным, поскольку, например, ЖКХ, функционирующая, по мнению автора, на условиях самообеспечения, не может в современных кризисных условиях работать без существенных государственных дотаций; а объекты рекреационного комплекса находятся, как правило, в частной собственности.

Т.Б. Надтока, Е.В.Смирнов выделяют социально-культурную сторону отраслей, входящих в состав социальной сферы [30, с.98], что не совсем соответствует действительности. Б.Н. Хомелянский социальную инфраструктуру представляет двумя группами отраслей: социально-экономические, обеспечивающие всестороннее развитие человека (образование, здравоохранение, культура) и бытовые, создающие условия для жизнедеятельности населения (розничная торговля, коммунальное хозяйство, жилой фонд и т.д.) [59, с.14]. Е.Н. Жильцов, используя подобный подход в градации отраслей, формирующих социальную сферу, выделяет сектора: социально-культурных, материально-бытовых, рекреационных услуг, а также пассажирский транспорт и связь по обслуживанию населения [28, с.5]. Выделение последнего сектора в качестве самостоятельного считаем нецелесообразным, поскольку транспорт и связь участвуют в создании материально-бытовых услуг.

Заслуживает внимания подход авторов [60, с.121; 61], которые в зависимости от характера удовлетворения потребностей общества предлагают разделить отрасли социальной сферы на две группы:

1) отрасли, деятельность которых связана с удовлетворением потребностей (культурных, образовательных, медицинских, духовных и т.д., созданием благоприятных условий для жизни);

2) отрасли, деятельность которых связана с завершением процесса создания материальных благ и доведением их до потребителей (розничная торговля, бытовое обслуживание, ЖКХ, общественное питание и т.д.).

Анализируя данный подход, были выделены два его недостатка: сильный дисбаланс групп (первая группа занимает порядка 95% всего количества) и существование целых отраслей жизнедеятельности, не попадающих в классификацию вовсе (например, отрасль по обеспечению безопасности жизнедеятельности социума, как то МЧС, полиция, и т.п.).

Подводя итоги, можно отметить, что в основе классификации отраслей социальной сферы должен лежать 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). Согласно пирамиды А.Маслоу, создание и улучшение быта (удовлетворение элементарных физиологических потребностей и обеспечение безопасности) по иерархии потребностей носит первичный характер, что повлечет снижение трудозатрат на ведение домашнего хозяйства, обслуживание семьи и высвободит время для саморазвития.

Представленная на рис. 1.2 авторская классификация составлена с учетом растущего многообразия оказываемых социальной сферой услуг; непротиворечивости международным нормативам отраслевой классификации видов экономической деятельности; гармонизации и упрощения статистических, экономических международных и национальных исследований социальной сферы.



Рисунок 1.2 – Сущность социальной сферы и направленность её отраслей
(обобщенно и систематизировано автором на основе [46, 50, 51, 56-58, 62])

Наиболее дискуссионной и требующий дальнейших исследований на сегодняшний день является проблема обозначения элементов социальной сферы, обеспечивающих воспроизводство и развитие, организацию взаимодействия для достижения поставленных задач. Данный вопрос с той или иной степенью детализации исследовался учеными Е.Ю. Бобровской, Ю.В. Вертаковой, В.С.Ивановой, М.А. Бережной, Н.И. Лавриковой, Ю.И. Скулиш, Г.И. Осадчей, Н.Г.Пигуль, и др.

Г.И. Осадчая к структурным элементам социальной сферы относит: социальную инфраструктуру и производимые ею продукты потребления, процессы образования, медицинское обслуживание, социальное обслуживание, бытовое обслуживание; органы и институты управления социальной сферой; механизмы и нормативную базу регулирования потребительского поведения населения, человека, группы [54]. В качестве компонентов социальной сферы В.С. Иванова выделяет: социальные отношения; механизмы регулирования; социальная инфраструктура; органы управления социальной сферы (государственные учреждения, выполняющие задачи социальной политики) [38, с.25-28]. При таком подходе не учтён основной элемент, ради которого функционирует социальная сфера – индивид.

В автореферате Ю.И. Скулиш [63, с.8] в качестве взаимосвязанных составляющих социальной сферы выделены социальная инфраструктура, социальные институты, социальные отношения и процессы, социальные услуги. По нашему мнению, автор ограничивается исследованием влияния государства на развитие социальной сферы, не учитывая многообразие субъектов, управляющих сферой; отсутствует объект влияния. Исследование Е.Ю. Бобровской считаем недостаточно структурированным с точки зрения системного подхода [64].

Опираясь на полученные в диссертационной работе результаты исследования и применяя основные концепты системного подхода в качестве научной методологии познания сложного объекта, на рис. 1.3 представлен авторский подход к архитектонике социальной сферы, дающий представление об организационно-управленческих конструктах ее функционирования.

Основными структурными элементами социальной сферы являются: участники отношений в социальной сфере (объект, субъект управляющий и управляемый); собственно социальные отношения и механизмы регулирования.

Социальная сфера не имеет пространственных и временных рамок, существует в определенной взаимосвязи с другими сферами (прежде всего, экономической, политической, духовной, поскольку «в них продуцируются



8

Рисунок 1.3 – Архитектоника социальной сферы с позиций системного подхода (авторская разработка)

материальные, духовные блага и ценности, реализуются функции политического управления обществом» [65, с.17-18]).

Состояние экономики города Донецка накладывает свой отпечаток на развитие социальной сферы. В качестве общих факторов, формирующих преграды для эффективного развития социальной сферы можно выделить:

- недостаток финансовых ресурсов, ограниченность системы планирования поступлений и расходования бюджетных средств, отсутствие четкой стратегии развития;
- отсутствие четкого взаимодействия между различными секторами/ сферами общественной жизни;
- неэффективное внутреннее структурное взаимодействие государственных, муниципальных и частных институтов, а также несовершенство механизма регулирования;
- неэффективность системы социального сопровождения, комплексно учитывающей все аспекты жизнедеятельности человека: уровень доходов, структуру потребления и настоящее состояние экономического положения страны;
- неупорядоченность, бесконтрольность в системе общественных отношений и социальной ответственности;
- неблагоприятные социально-экономические условия для формирования и развития кадрового потенциала и т.д.

Пример частных факторов (экономическая сфера), влияющих на развитие социальной сферы города, представлен в Приложении В, где отражены результаты SWOT-анализа экономики Донецкой Народной Республики, проведенного исследователями ГУ «Институт экономических исследований» [1, с. 76-80].

Выделение проблем социальной сферы города служит ориентиром в формировании приоритетных направлений развития сферы в условиях кризисного состояния экономики государства. В частности, Программа восстановления и развития экономики и социальной сферы г. Донецка на 2018 год [66], содержит

актуальные проблемы и пути решения (Приложение Г). В качестве основных отраслей социальной сферы г. Донецка выбраны образование, здравоохранение и культура как наиболее приоритетные и финансируемые из местного бюджета. Так, согласно [1, с. 48-49], в 2015 году наибольший удельный вес в 40,79% утвержденного бюджета города приходится на образование и науку; второе место занимает здравоохранение – 23,63% или 770 млн.руб. Исполнение бюджета соответственно составило 78% и 84%. По данным Министерства финансов Донецкой Народной Республики, по состоянию на 01.06.2018 в социальной сфере функционировало 1683 предприятия, учреждения, организации. Наибольшее количество юридических лиц социальной сферы относится к сфере образования – 1180 шт. (или 70,1%), культуры и искусства – 271 шт., здравоохранения – 118 шт. Наибольшее количество работающих (87,9%) занято в сфере образования и здравоохранения – 46,9 и 34,2 тыс. ед. соответственно (или 87,9%).

Таким образом, на основании информации, представленной в Приложении Г, в качестве основной проблемы в сфере образования г. Донецка выделяется недостаточное бюджетное финансирование, сохранение и восстановление инфраструктуры и материальной базы; в сфере здравоохранения – разрушенную инфраструктуру лечебно-профилактических учреждений, дефицит кадров и слабую материально-техническую базу. Решением данных проблем является увеличение бюджетного финансирования, целевых средств, гуманитарной помощи.

В рамках диссертационного исследования социальную сферу следует рассматривать как объект управления (регулирования), как социальную систему с присущими ей принципами, задачами, функциями, внешними и внутренними связями между элементами, обеспечивающими её жизнедеятельность.

Как справедливо отмечает М.А. Бережная, все элементы сложной структуры социальной сферы должны быть подчинены главному – человеку, сквозь призму потребностей которого рассматривается функционирование инфраструктуры, органов управления, эффективность процессов обслуживания и механизмов регулирования [67, с.17]. Пределом анализа социальной сферы, ее

первичным элементом является понятие “потребность социального субъекта” [68, с.66] в развитие человека и создании, поддержании и улучшении его жизнедеятельности. Первичность данного элемента обусловлена тем, что ему присуще характерное для социальной сферы основное противоречие между растущими потребностями субъектов и возможностями их удовлетворения [68, с.66].

Участниками отношений в социальной сфере являются объекты (конкретные индивиды, их группы и общество в целом) и субъекты двух уровней управления: управляющие (или первичные) и управляемые (или вторичные), обеспечивающие сознательное воздействие на сферу для достижения определенного результата.

В качестве управляющих (первичных) субъектов социальной сферы, формирующих и реализующих социальную политику посредством механизмов регулирования, выступают: государство в лице государственных и муниципальных социальных институтов и учреждений, в т.ч. органы местного самоуправления, внебюджетные фонды; негосударственные объединения: общественные, благотворительные, религиозные и т.д.; коммерческие структуры и бизнес; частные лица или группы лиц. Такие субъекты способны разработать программу действий в социальной сфере, реализовать ее и контролировать ход выполнения. Управляемыми (или вторичными) субъектами социальной сферы являются объекты социальной инфраструктуры, находящиеся в подчинении (ведомстве) первичных субъектов управления.

Управляющие субъекты воздействуют на управляемые субъекты и объекты посредством механизмов регулирования:

- нормативно-правовых (разработка и внедрение социальных норм и стандартов);
- экономических (налоги, дотации, санкции и т.д.);
- административных (контроль за соблюдением правовых и экономических норм, принуждение, запрет, разрешение);

— информационных (сбор, мониторинг информации, анализ и прогнозирование тенденций развития).

Таким образом, выделенные автором структурные элементы социальной сферы обладают различной степенью сложности, находятся во взаимосвязи и взаимозависимости, направлены на решение общественно значимых проблем, связанных с развитием человека и улучшением его жизни и деятельности. Ключевым фактором, напрямую влияющим на уровень развития социальной сферы, являются расходы государства на содержание бюджетных учреждений сферы.

1.2 Расходы бюджета на финансирование социальной сферы как объект государственного финансового контроля

Расходы бюджета играют важную роль в финансировании социальной сферы, а их уровень зависит от вектора применяемой в государстве экономической, социальной политики, уровня ВВП, безработицы, демографических тенденций и других факторов.

Ключевыми элементами понятия «расходы бюджета» являются термины «расходы» и «бюджет».

Этимологически термин «бюджет» происходит от старонормандского bougette и означает кошелек, сумка, мешок с деньгами; вошел в оборот в первые годы XIX столетия, «удовлетворяя необходимость в наличии ёмкого определения идеи бюджета» [69, с. 3]. Согласно «Трактату о финансовой науке» Поля Леруа-Болье, бюджет – это «ведомость, заключающая предвидение доходов и расходов в течение определенного времени; таблица, исчисляющая и сравнивающая доходы, которые поступят, с расходами, которые необходимо произвести» [70, с. 147]. Толковый словарь русского языка С.И. Ожегова трактует бюджет как смету доходов и расходов государства, предприятия или отдельного лица на определенный срок [71, с. 58].

Исследование категории «расходы» находится постоянно в центре дискуссии зарубежных и отечественных ученых, причем расходы в общеэкономическом понимании (С.В. Мочерный, Г. Фандель, И. Благун, В. Загорский, Л. Мельник, С. Панчишина, М. Хопчан) отличаются от бухгалтерского подхода (Ф. Ефимова, В. Сопко, С. Голов, К. Друри, Н. Нападовская, Ю. Цал-Цалко, М. Чумаченко, Р. Энтони и др.). Как правило, первая группа ученых отождествляет понятия «расходы» и «затраты», а для последних принципиальным является разграничение этих терминов [72-73].

Следует отметить, что категория «государственные расходы» намного шире, чем «расходы бюджета» и в исторической хронологии возникла раньше (XI - XIII вв.), означает все расходы государства, которые являются публичными обязательствами.

Что касается термина «расходы бюджета», то в настоящее время также наблюдается неоднозначность мнений к его трактованию. В табл. Д1 Приложения Д в исторической хронологии систематизированы точки зрения ученых относительно понимания термина. Во времена Советского союза признавалась приоритетность и важность расходов над доходами, а при толковании делался акцент на перераспределительные отношения в условиях социализма при выигрышном сравнении с капитализмом [74]. После распада СССР встала необходимость разработки новых принципов формирования расходной части бюджета, что породило множество подходов к трактовке. Большинство исследователей отталкиваются в рассуждениях от законодательных бюджетопределяющих нормативов, согласно которым ни в России, ни в Украине, ни в Донецкой Народной Республике не используется термин «бюджетные расходы», а применяется «расходы бюджета» (табл. Д2 Приложение Д). Экономическая классификация расходов бюджета на социальную сферу утверждена приказом Министерства финансов Донецкой Народной Республики «О бюджетной классификации» [75].

С.В. Запольский, используя многоаспектный подход, предлагает под расходами бюджета понимать: 1) сложную систему распределения и

перераспределения денежных средств и финансовых потоков, направляемых на экономическое обеспечение деятельности государства и муниципальных образований исходя из необходимости ориентирования на конечный результат; 2) процесс выделения и использования финансовых ресурсов, аккумулированных в бюджетах каждого уровня, в соответствии с законами о бюджетах на определенный плановый период; 3) набор способов и приемов, различных методик, посредством которых финансовые ресурсы из бюджетов различных уровней бюджетной системы РФ поступают получателям и распорядителям бюджетных средств [76].

Полностью согласны с мнением А.А. Агамяна, что семантически понятия «расходы бюджета» и «бюджетные расходы» различны, поскольку последнее включает в себя все оплачиваемые бюджетные обязательства, которые приняты в установленном законом порядке к исполнению. Расходы бюджета же подчеркивают лишь признак отнесения тех или иных средств к бюджетным средствам. К числу основных признаков бюджетных расходов отнесены следующие: публичность категории; невозвратность; не создают и не погашают финансовых требований; непрерывность; являются бюджетно-правовой категорией, выражающей урегулированные правовыми нормами экономические отношения по поводу распределения и использования централизованных фондов денежных средств [77].

Таким образом, проведение социально ориентированной политики государства обусловлено, прежде всего, его бюджетными возможностями.

По результатам мониторинга общедоступной информации, в качестве основных индикаторов, характеризующих финансовую поддержку правительством социальной сферы, можно выделить экономические и неэкономические показатели. К экономическим индикаторам относим: 1) уровень государственных расходов на социальную сферу к ВВП, %; 2) расходы консолидированного бюджета на душу населения.

По оценкам Организации экономического сотрудничества и развития, в 2013 году минимальный уровень социальных расходов среди развитых стран составил 15,8% от ВВП в Израиле, максимальный – 33% от ВВП во Франции³.

В табл. 1.2 представлены расходы крупнейших государств мира на образование и здравоохранение:

Таблица 1.2 – Государственные расходы на образование и здравоохранение к ВВП стран мира, % (составлено автором на основании [78])

Страна	Расходы на образование		Расходы на здравоохранение	
	год	% к ВВП	год	% к ВВП
1	2	3	4	5
Франция	2012	5,5	2014	9,0
Италия	2011	4,1	2014	7,0
Германия	2012	4,9	2014	8,7
Нидерланды	2012	5,5	2014	9,5
Испания	2012	4,4	2014	6,4
Великобритания	2013	5,7	2014	4,6
Япония	2013	3,8	2014	8,6
Австралия	2012	5,5	2014	8,7
Соединенные Штаты	2011	5,2	2014	8,3
Швейцария	2012	5,0	2014	7,7
<i>Страны бывшего СНГ, в т.ч.:</i>				
Россия	2015	3,8	2015	3,5
Украина	2015	5,8	2015	3,6
Беларусь	2015	4,8	2015	4,0
Республика Молдова	2015	6,9	2015	5,3
Армения	2015	2,4	2015	1,7
Азербайджан	2015	3,0	2015	1,3
Таджикистан	2015	5,1	2015	2,0
Казахстан	2015	3,3	2015	2,1
Киргизия	2015	6,0	2015	3,0

Данные таблицы свидетельствуют, что государственные расходы на образование и здравоохранение крупнейших стран мира не превышают 10% от ВВП и в среднем колеблются от 2,4 до 9%. Причем расходы на здравоохранение развитых стран превышают почти вдвое расходы на образование. Обратная картина наблюдается по странам бывшего СНГ: приоритетной признается статья расходов, связанная с образованием, что объясняем менталитетом населения.

³ Источник: Евростат. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ec.europa.eu/eurostat/>

По данным Евростата, в 2015 году более 716 миллиардов евро было израсходовано на образование в странах Европейского Союза. В среднем страны Евросоюза тратят на образование 4,9% ВВП. Это четвертая статья расхода бюджета после социальной политики (19,2%), здравоохранения (7,2%) и обеспечения работы государства. Доля бюджетных расходов на образование в Дании наибольшая (7% от ВВП). В среднем в ЕС на человека приходится 1,4 тысячи евро в год государственного бюджета в области образования. Лидером признан Люксембург – почти 4,7 тысячи евро на 1 жителя, минимальные расходы на образование на 1 человека в Румынии (248 евро) и Болгарии (250 евро)⁴.

Американское агентство финансово-экономической информации Bloomberg составило рейтинг стран мира по эффективности систем здравоохранения на основании трех ключевых показателей (средняя ожидаемая продолжительность жизни при рождении, государственные затраты на здравоохранение в виде процента от ВВП на душу населения, стоимость медицинских услуг в пересчете на душу населения). По результатам исследования, в 2016 году признан лидером Гонконг с общей оценкой 88,9 баллов, Россия находится на последнем 55-м месте с показателем 24,3 балла⁵.

Вторым экономическим индикатором является сумма расходов консолидированного бюджета на душу населения. Так, «Эксперт Online» составил рейтинг социальной ориентированности бюджетных политик крупнейших государств мира. Лидирующую позицию занимает Австралия с 19,1 тыс.дол. консолидированного бюджета на душу населения; в США этот показатель составил 15 тыс.дол., России – 5,4 тыс.дол., Индии – 0,27 тыс.дол. [79].

К неэкономическим индикаторам, характеризующим финансовую поддержку правительством социальной сферы, относим индекс социального прогресса (The Social Progress Index), при расчете которого не учитываются показатели экономического развития стран мира (такие как уровень ВВП и ВНД),

⁴ Источник: Евростат. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ec.europa.eu/eurostat/>

⁵ Россия была впервые включена в список исследования в 2014 году, поскольку до этого средняя продолжительность жизни населения составляла менее 69 лет.

что позволяет глубже изучить взаимосвязь между экономическим и социальным развитием.

При расчете индекса учитывается свыше 50 показателей, взятых из опросов общественного мнения (12%), оценок экспертов в области развития (25%) и статистической информации международных организаций (61%) и объединенных в три группы:

- основные потребности человека — питание, доступ к основной медицинской помощи, обеспечение жильём, доступ к воде, электричеству и санитарным услугам, уровень личной безопасности;
- основы благополучия человека — доступ к базовым знаниям и уровень грамотности населения, доступ к информации и средствам коммуникации, уровень здравоохранения, экологическая устойчивость;
- возможности развития человека — уровень личных и гражданских свобод, обеспечение прав и возможностей человека принимать решения и реализовывать свой потенциал.

По результатам исследования международного проекта The Social Progress Imperative индекса социального прогресса в 2017 году, в тройку стран-лидеров попали Дания (90,57), Финляндия (90,53), Исландия (90,27). США заняли 18 позицию (86,43), Украина – 64 (68,35), Россия – 67 (67,17)⁶.

Таким образом, проведение социально ориентированной политики обусловлено в большей степени бюджетными возможностями государства. Значения этих возможностей можно комплексно оценить исходя из экономических (уровень государственных расходов на социальную сферу к ВВП, расходы консолидированного бюджета на душу населения), и неэкономических индикаторов (индекс социального прогресса).

Министр финансов Донецкой Народной Республики Е. Матющенко сообщает: «Бюджет на первый квартал 2017 года является социально ориентированным, а его основная часть расходов (45%) направлена на

⁶ Индекс социального прогресса (The Social Progress Index) — это комбинированный показатель международного исследовательского проекта The Social Progress Imperative, который измеряет достижения стран мира с точки зрения общественного благополучия и социального прогресса. <http://gtmarket.ru/research/social-progress-index>

осуществление социальных выплат населению через министерство труда и социальную политику. То есть на сегодняшний день большая часть бюджетных средств уходит на поддержание жизнедеятельности человека через социальные выплаты в виде зарплат, пенсий, пособий и т.д. По нашему мнению, для повышения эффективности использованию расходов бюджета по мере выхода из кризиса должно происходить постепенное смещение целевых ориентиров бюджетной политики от восстановления объектов инфраструктуры, обороны к финансированию социальной сферы» [80].

На рис 1.4 представлен двухуровневый механизм государственного финансирования социальной сферы г. Донецка и место в нем функции контроля.

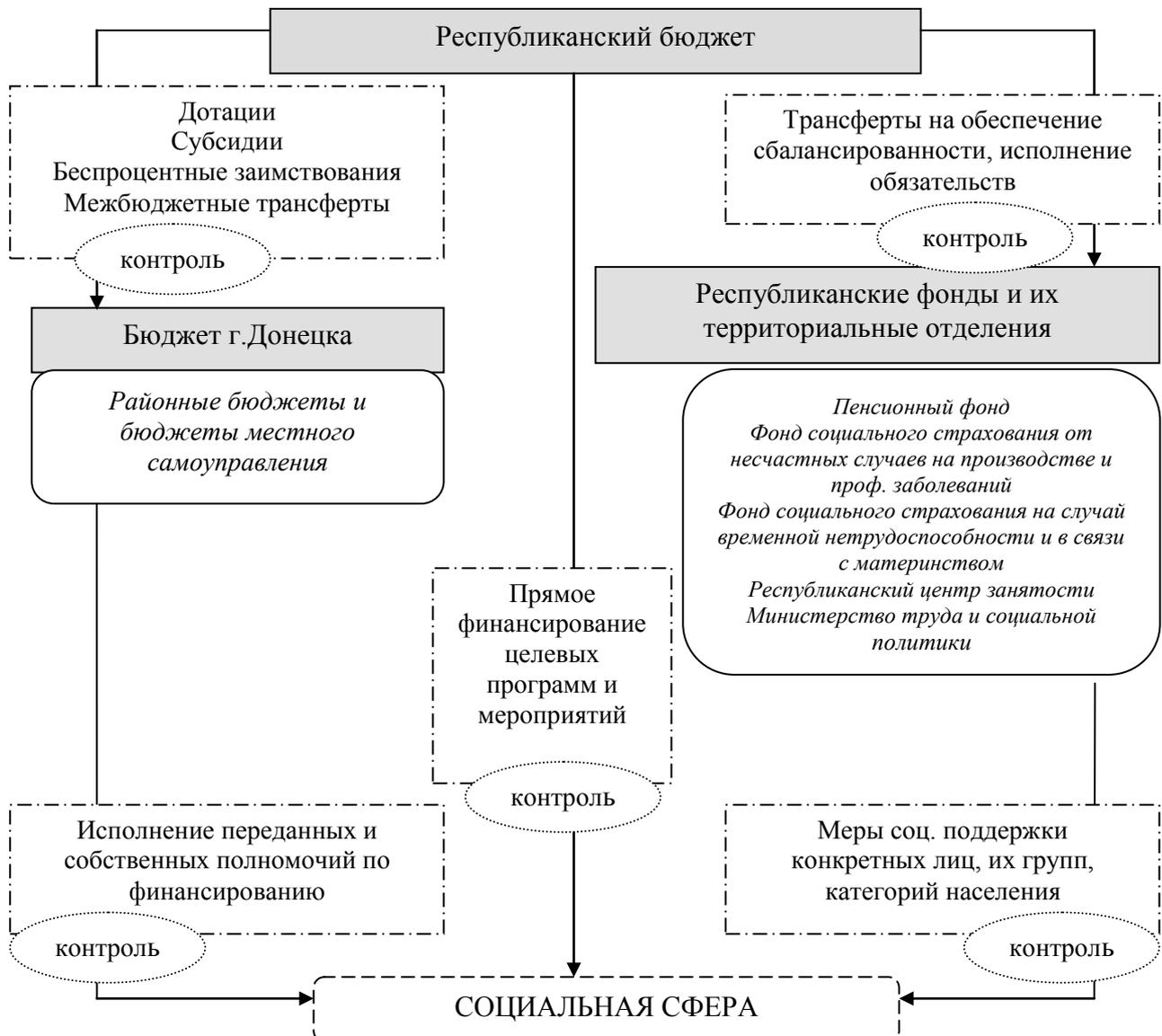


Рисунок 1.4 – Функция контроля в механизме государственного финансирования социальной сферы города Донецка: составлено на основании [17, 16]

Основная нагрузка по финансированию социальной сферы города Донецка осуществляется преимущественно из местного и республиканского бюджетов.

Специфические условия хозяйствования не дают в полной мере использовать в качестве дополнительных источников финансирования социальной сферы города Донецка средства благотворительных фондов, международных социальных программ, финансирования социально ответственных бизнес-структур, инновационные источники (например, интеллектуальная и природная ренты).

За 2015 год в бюджет города Донецка (местный бюджет) поступило 1 430,2 млн. рос. руб. или 167,9 % к финансовым показателям по доходам Программы восстановления и развития экономики и социальной сферы города Донецка на 2015 год (прогноз поступлений по доходам – 851,6 млн. рос. руб.). По оперативным данным исполнение бюджета за 2015 год составило: по отрасли "Образование" - 1 036,2 млн. рос. руб. или 77,9% от доведенных ассигнований (1 329,4 млн. рос. руб.), по отрасли "Здравоохранение" – 647,1 млн. рос. руб. или 84,0% от доведенных ассигнований (770,4 млн. рос. руб.). Так, с 1 мая 2015 года все муниципальные образовательные организации перешли на финансирование из местного бюджета. За счет средств местного бюджета на здравоохранение города направлено более 660 млн. рос. руб., в том числе учреждениям, оказывающим первичную медицинскую помощь – более 175 млн. рос. руб. [1].

Концентрация усилий на решение наиболее острых социальных проблем достигается путем прямого финансирования целевых программ и мероприятий. В 2016 году в качестве целевых мероприятий в сфере образования, культуры и спорта Донецкой Народной Республики было организовано: бесплатное питание детей в дошкольных и школьных учреждениях, в оздоровительных школьных лагерях отдыха; бесплатный проезд детей в лагеря детского отдыха; программа «Школьный автобус» и т.д. [80].

Необходимость контроля как элемента управления общественными финансовыми средствами (рис. 1.2) закреплена Лимской Декларацией руководящих принципов финансового контроля (The Lima Declaration of

Guidelines on Auditing Precepts) [81], принятой в 1977 году на IX Конгрессе Международной организации Высших органов финансового контроля (INTOSAI). В документе подчеркивается, что в соответствии с задачами ООН, надлежащее и эффективное использование государственных средств, развитие эффективного финансового управления, надлежащее исполнение административной деятельности, а также информирование органов государственной власти и общественности путем публикации объективных отчетов, необходимы для стабильности и развития государств в целом.

Положения Лимской декларации находят отражение и в документах республиканского уровня. Так, согласно п. 3.2 Временного Положения о бюджетной системе Донецкой Народной Республики [82], на всех стадиях бюджетного процесса должен осуществляться контроль за соблюдением бюджетного законодательства и оценка эффективности управления бюджетными средствами в соответствии с действующим законодательством.

Принятие Приказа «Об утверждении Программы мероприятий, направленной на экономию бюджетных средств в 2016 году» [83] предполагает, помимо прочего, ужесточение контрольных функций через осуществление Министерством финансов предварительного и текущего контроля при расходовании бюджетных средств, что позволит в качестве экономического эффекта обеспечить эффективное их использование и недопущение нецелевых расходов. Так, в 2016 году Департаментом Казначейства Донецкой Народной Республики было оформлено 1329 отказов в регистрации обязательств бюджетным учреждениям, организациям и предприятиям, что позволило предотвратить нарушения бюджетного законодательства на сумму 146,8 млн.рос.руб. Структурными подразделениями Министерства финансов за 2016 год было оформлено 501 Предупреждение о нарушении бюджетного законодательства [80].

Последующий финансовый контроль Министерства финансов в части эффективного и рационального использования средств бюджета позволяет установить нарушения бюджетного законодательства, применить финансовые санкции. В 2016 году работниками Министерства финансов в соответствии с

Планом контрольно-ревизионной работы было проведено порядка 500 контрольных мероприятий, по 157 ревизиям информация передана в правоохранительные органы. Установлено нарушений действующего законодательства Донецкой Народной Республики на общую сумму 521 млн.рос.руб.; по состоянию на 21.02.2017 устранено нарушений на общую сумму 345,5 млн.рос.руб. [80].

Следует отметить, что, несмотря на определенные позитивные результаты работы органов финансового контроля, на сегодняшний день в Донецкой Народной Республике существует ряд проблем, требующих первоочередного решения. В качестве основных недостатков действующей системы ГФК, И.А. Ангелина выделяет ее содержательную и организационную раздробленность на отдельные изолированные звенья, отсутствие единой методологической базы и технологии осуществления ГФК, общего информационного пространства контрольных органов, а также дублирование деятельности разных контролирующих органов. Существенной проблемой также является то, что ГФК практически не выполняет предупредительно-профилактическую (превентивную) функцию и является, как правило, лишь регистратором нарушений, но не инструментом их предупреждения [84]. Необходимость разрешения обозначенных проблем усиливается еще и многогранностью, общественной значимостью социальной сферы как объекта ГФК.

Таким образом, государственный финансовый контроль должен стать действенным инструментом в повышении эффективности расходов бюджета и в построении социально ориентированного государства. В связи с этим актуальной является разработка концептуальных основ ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы.

1.3 Концептуальные основы государственного финансового контроля расходов бюджета на финансирование социальной сферы

Государственный финансовый контроль – сложное комплексное понятие, являющееся неотъемлемым структурным элементом государственного управления, контроля и финансовых взаимоотношений. Формализация концептуальных основ ГФК призвана систематизировать имеющийся научный опыт и практические достижения с целью развития и оптимизации выбранного направления исследования, подтверждения (опровержения) высказанных гипотез.

Не останавливаясь детально на понятии «контроль», отметим, что многие специалисты подчеркивают его многогранность и необходимость рассмотрения с различных сторон. Как справедливо утверждает Пихоцкий В.Ф. в своей докторской диссертации: «Разные ученые определяют его по-разному: как средство, фактор, форму, элемент, функцию, деятельность, систему, обратную связь, условие, регулятор, гарантию, явление, институт, метод, правомочие, атрибут и т.д. Многообразие подходов не столько отражает стремление дать универсальное понятие термина «контроль», сколько являются следствием рассмотрения данной категории через призму различных научных направлений – управленческих, философских, аналитических, правовых, кибернетики и т.п.» [85, с. 21-22]. Даже в рамках каждого отдельного научного направления контроль подлежит рассмотрению с позиции системного, процессного и функционального подходов. Подобная многоаспектность развивается представителями научной школы кафедры контроля и анализа хозяйственной деятельности ГО ВПО «ДонНУЭТ имени Михаила Туган-Барановского»: Л.А.Сухаревой, Т.В. Федченко, М.В. Борисенко, Я.И.Глущенко и др.

Рассматривая ГФК как элемент финансовой политики государства необходимо отметить, что законодательно закрепленного определения данного понятия нет ни в Донецкой Народной Республике, ни в Российской Федерации, ни в Республике Беларусь, ни в Украине [82, 86-88].

В Приложении Е приведена систематизация подходов к трактованию термина «государственный финансовый контроль», которая дает основание сделать определенные выводы: ГФК это синтез правовых, финансовых, управленческих (административных) и контрольных аспектов – табл. 1.3:

Из большого числа рассмотренных работ только некоторые специалисты проводят комплексное, всестороннее рассмотрение ГФК: Ю.А. Крохина, Р.В. Колесов и А.В. Юрченко, В.Ф. Пихоцкий [85, 89, 90]. Именно целостное рассмотрение ГФК с учетом всех представленных взаимосвязей даст возможность не только глубоко его изучить, выявив проблемы [91, 92], но и определить наиболее важные стратегические направления его усовершенствования.

Таблица 1.3 – Характеристика ГФК в разрезе аспектов

Аспекты	Характеристика
Правовые	<ul style="list-style-type: none"> – подотрасль финансового права; – осуществляется органами законодательной, исполнительной власти, в том числе специально созданными органами исполнительной власти с целью оценки законности формирования, распределения и использования финансовых ресурсов
Финансовые	<ul style="list-style-type: none"> – форма реализации контрольной функции финансов; – средство обеспечения распределительной и регулирующей функций финансов; – средство обеспечения законности в финансовой деятельности государства
Управленческие (административные)	<ul style="list-style-type: none"> – одна из функций государственного управления; – элемент системы управления, обеспечивающий обратную связь в процессе управленческого воздействия; – входит в компетенцию органов исполнительной власти
Контрольные	совокупность непрерывных превентивных, текущих и последующих контрольных действий.

Функционирование ГФК основано на целом ряде принципов. Толковый словарь раскрывает понятие «принцип» как: «1. Основное, исходное положение какой-нибудь теории, науки. 2. Убеждение, взгляд на вещь. 3. Основная особенность в устройстве чего-нибудь» [71, с.528]. Философский словарь дает следующее определение: «Идеальное начало, с помощью которого мыслитель охватывает воедино определенную совокупность фактов, фрагментарных знаний или отдельных идей» [93]. Следовательно, под принципами ГФК следует понимать основные положения, дающие целостную, системную характеристику.

В Приложении Ж представлены результаты мониторинга научных работ относительно принципов ГФК. Практически все специалисты выделяют принципы ГФК, базирующиеся на положениях Лимской декларации [81]. Некоторые из представленных принципов, на наш взгляд, имеют дискуссионный характер; так выделение принципов своевременности и предусмотрительности является результатом соблюдения плановости ГФК; уважительности – морально-этической характеристики индивида, не имеющей отношения к принципам ГФК; эндогенность и компаративность необоснованно представлены в числе принципов ГФК.

Вместе с тем, следует отметить работы ученых, которые обогатили теорию ГФК, глубоко исследовав его принципы:

Синюгина Н.В. провела глубокое исследование и систематизацию мнений многих ученых [94]; Максимова В.Ф. предлагает выделять общие, общесистемные, этические принципы; принципы присущие организации и осуществлению системного финансового контроля [95, с. 65]; Бортняк В.А. обособливает методологические принципы, принципы организации и осуществления [96, с. 29].

На наш взгляд, все принципы ГФК целесообразно представить как совокупность общих, организационных, методических и этических принципов – рис. 1.5.

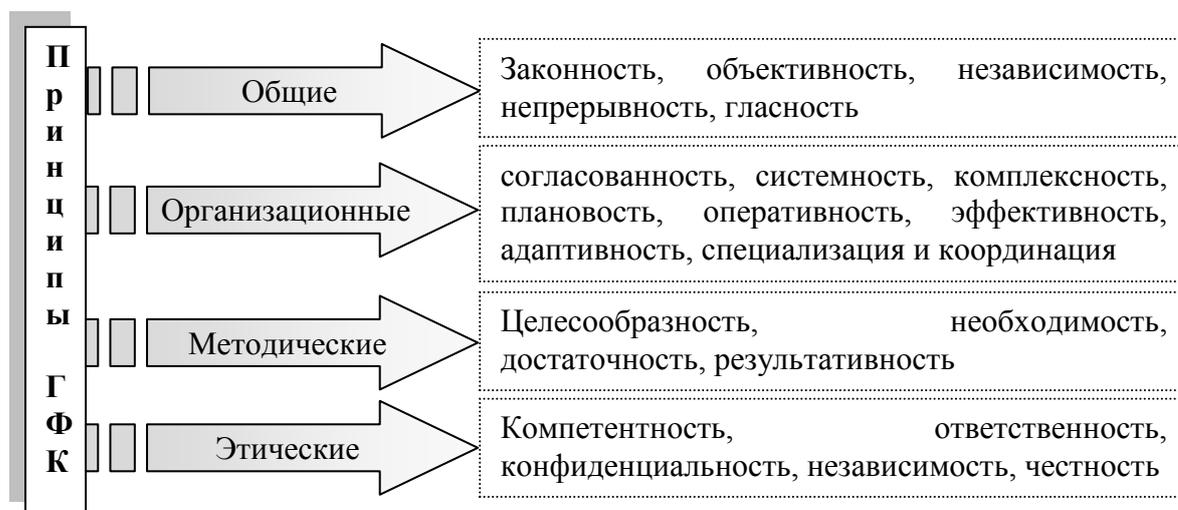


Рисунок 1.5 – Классификация принципов государственного финансового контроля

Необходимо акцентировать внимание на имеющемся расхождении, которое на сегодняшний день существует в отечественной и международной практике относительно определения объекта ГФК. В законодательной базе Донецкой Народной Республики, Российской Федерации, Республики Беларусь и Украины в качестве объектов ГФК рассматриваются юридические лица – распорядители и получатели бюджетных средств, финансовые органы и т.д. [82, 86-88]. В то же время в качестве объектов ГФК ученые выделяют:

- процессы формирования и использования государственных финансовых ресурсов и материальных средств [97, 98];
- финансовую деятельность экономических субъектов [85, с. 46];
- проверку законности осуществления финансовой деятельности [99, с. 112];
- государственные финансовые ресурсы и финансовую деятельность [100];
- формирование и использование бюджета [101, 102];
- формирование, распределение и использование финансовых ресурсов государства и субъектов местного самоуправления [103];
- формирование, распределение, владение, использование, отчуждение активов [104];
- движение денежных средств [90];
- отношения между государством и юридическими и физическими лицами, возникающие в отношении производства, распределения и эффективного использования национального дохода в территориальном и отраслевом разрезах [105];
- денежные отношения, складывающиеся на всех стадиях бюджетного процесса [106].

Согласимся с мнением Выговской Н. [103], что в качестве объекта ГФК могут рассматриваться только лишь государственные (муниципальные) финансы, т.е. совокупность экономических отношений, система образования, распределения и использования денежных фондов, необходимых государству для

Исходя из отчета Министерства финансов Донецкой Народной Республики за 2016 г., в республике зарегистрировано 2496 распорядителей и получателей средств республиканского и местных бюджетов, из которых 517 – организации республиканского бюджета, 1883 – организации местных бюджетов и 96 – Республиканские фонды и их территориальные органы [80].

Многообразие отношений, субъектом которых выступает государство, обуславливает широкую сферу деятельности государственного финансового контроля. Это бюджетный, налоговый, денежно-кредитный, валютный, таможенный и другие виды финансового контроля, осуществляемые государственными органами в пределах своей компетенции [108]. С учетом специфики объекта изучения, мы будем рассматривать ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы, или так называемый «бюджетный контроль».

В соответствии с Лимской декларацией выделяют внутренних и внешних субъектов проведения ГФК. Внутренние контрольные службы создаются внутри отдельных ведомств и организаций государства, в то время как службы внешнего контроля не являются частью организационной структуры проверяемых организаций. Высший орган финансового контроля является органом внешнего контроля. Внутренняя контрольная служба обязательно должна подчиняться руководителю организации, внутри которой она создана. Она должна быть, по возможности, функционально и организационно независима внутри соответствующей организационной структуры. В качестве внешней контрольной службы Высший орган финансового контроля должен проверять эффективность внутренней контрольной службы. Если внутренняя контрольная служба признана эффективной, необходимо предпринимать шаги, с тем чтобы, не ущемляя право высшего органа финансового контроля, проводить всеохватывающую проверку, обеспечивать необходимое разделение задач и сотрудничество между Высшим органом финансового контроля и внутренней контрольной службой [81].

Профессор Дрозд И.К. справедливо считает, что внутренний контроль реализуют специально созданные для этого подразделения в структуре субъекта

контроля, а внешний контроль – специально созданные для этого государственные контрольные органы и иные органы независимого контроля в различных сферах хозяйственной системы [109, с. 37]. Субъекты проведения внешнего ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы Донецкой Народной Республики представлены в табл. 1.4:

Таблица 1.4 – Субъекты внешнего ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы Донецкой Народной Республики (составлено автором на основании [110-111])

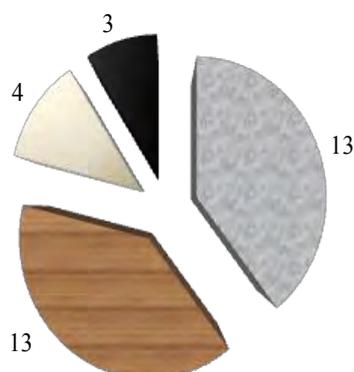
Субъекты внешнего ГФК	Нормативное обоснование деятельности	Задачи функционирования в контексте темы исследования
1	2	3
Министерство финансов Департамент казначейства Министерства финансов	Положение «О министерстве финансов Донецкой Народной Республики». Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики от 22.07.2015 г. № 13-33	<p>Осуществление финансового контроля за рациональным и целевым расходованием бюджетных средств и средств государственных бюджетных и внебюджетных фондов, специальных бюджетных счетов (средств).</p> <p>Осуществляет предварительный и текущий контроль за целевым направлением бюджетных средств при проведении расходов распорядителями и получателями бюджетных средств.</p> <p>Осуществляет в пределах полномочий контроль за:</p> <ul style="list-style-type: none"> – составлением и предоставлением распорядителями и получателями бюджетных средств финансовой отчетности; – соответствием смет распорядителей (получателей) бюджетных средств показателям росписи бюджета; – соответствием взятых распорядителями (получателями) бюджетных средств бюджетных обязательств сметным назначениям; – соответствием платежей взятым бюджетным обязательствам и сметным назначениям.
Департамент финансового и бюджетного контроля Министерства финансов		<ul style="list-style-type: none"> – осуществление в установленном порядке финансового контроля и аудита за эффективным использованием и сохранностью республиканских финансовых ресурсов, необоротных и других активов (средств и имущества); <p>состоянием и достоверностью бухгалтерского учета и финансовой отчетности в министерствах и других органах исполнительной власти, республиканских фондах, бюджетных учреждениях и субъектах хозяйствования республиканского сектора экономики, а также на предприятиях, в учреждениях и организациях, которые получают (получали в проверяемом периоде) средства из бюджетов всех уровней, используют (использовали в проверяемом периоде) республиканское или коммунальное имущество (далее — подконтрольные объекты), за</p>

1	2	3
		соблюдением законодательства на всех стадиях бюджетного процесса, деятельностью субъектов хозяйственной деятельности независимо от формы собственности, которые не отнесены законодательством к подконтрольным объектам, по судебному решению, принятому в уголовном производстве.
Контрольно-ревизионная служба	Положение «О контрольно - ревизионной службе Донецкой Народной Республики». Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики от 16.08.2016 г. №10-33	<ul style="list-style-type: none"> – осуществление государственного финансового контроля над использованием и сохранением государственных финансовых ресурсов, необоротных и других активов, правильностью определения потребности в бюджетных средствах и взятия обязательств; – осуществление государственного финансового контроля над эффективным использованием средств и имущества, состоянием и достоверностью бухгалтерского учета и финансовой отчетности в министерствах и других органах исполнительной власти, в государственных фондах, в бюджетных учреждениях и у субъектов хозяйствования независимо от форм собственности; – осуществление государственного финансового контроля на предприятиях и в организациях, получающих средства из бюджетов всех уровней и государственных фондов или использующих государственное или коммунальное (муниципальное) имущество; – проверка выполнения местных бюджетов, разработка предложений по устранению выявленных недостатков и нарушений и предотвращению их в дальнейшем.

Таким образом, субъекты внешнего ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы представлены Министерством финансов в лице Департаментов финансового и бюджетного контроля и казначейства, а также Контрольно-ревизионной службой Донецкой Народной Республики. С 2015 года ведется обсуждение законодательной базы о формировании еще одного внешнего контролирующего органа – Счетной палаты Донецкой Народной Республики, однако до сегодняшнего дня принятие закона не произошло [112].

Внутренний ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы осуществляется обособленными структурными подразделениями; так например, в составе Министерства образования и науки Донецкой Народной Республики функционирует департамент финансово-экономической политики, структурным подразделением которого является отдел финансового контроля. За период с

01.01.2016 г. по 30.11.2016 г. работниками данного отдела проведены следующие контрольно-проверочные документальные мероприятия – рис. 1.7 [113].



Плановые документальные проверки

Внеплановые документальные проверки (в т.ч. по письмам правоохранительных органов)

■ Тематические проверки (продукты питания)

■ Проверки по жалобам

Рисунок 1.7 – Контрольно-проверочные документальные мероприятия отдела финансового контроля Министерства образования и науки Донецкой Народной Республики с 01.01.2016 г. по 30.11.2016 г., число мероприятий

Проведенными проверками установлено нарушений финансовой дисциплины на общую сумму 7,1 млн. рос. руб. Наиболее существенными стали:

- выявленные искажения бухгалтерской отчетности на сумму 1,9 млн. рос. руб.;
- необоснованное списание товарно-материальных ценностей на сумму 1,6 млн. рос. руб.;
- необоснованная выплата заработной платы, надбавок и доплат, отпускных и компенсаций за неиспользованный отпуск на общую сумму 794,9 тыс. рос. руб.;
- в результате некорректного планирования и составления бюджетных запросов были необоснованно увеличены бюджетные ассигнования на общую сумму 2,0 млн. рос. руб., из которых было профинансировано 556,5 тыс. рос. руб.;
- нецелевое использование бюджетных средств на сумму 283,8 тыс. рос. руб.;

- необоснованное увеличение штатной численности на 44,41 ед. и фонда оплаты труда на 308,7 тыс. рос. руб. [113].

Сложность ГФК ведет к разночтениям и в определении цели его функционирования. В Проекте Закона «О бюджетной системе Донецкой Народной Республики» понятие ГФК не рассматривается, однако указывается что контроль за соблюдением бюджетного законодательства направлен на обеспечение эффективного и результативного управления бюджетными средствами и осуществляется на всех стадиях бюджетного процесса его участниками в соответствии с настоящим Законом и другим законодательством. Лимская декларация определяет цель контрольной работы высшего органа финансового контроля как: «...законность, правильность, экономичность, эффективность и результативность управления финансами» [81]. 265 статья Бюджетного Кодекса Российской Федерации целью ГФК определяет: «...обеспечение соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения» [86].

В качестве цели ГФК Ю.Р. Туманян выделяет «... оценку сохранности, эффективности и целевого расходования государственных средств, законности и высокой результативности их использования, обеспечения своевременности и полноты формирования ресурсов государства» [114]. Слободчиков Д.Н. и Лозовский С.В. целью финансового контроля считают выявление отклонений от параметров финансовых планов и финансовой политики на макро- и микро уровне, финансовых правонарушений и принятия своевременных мер по их устранению [106]. Колесов Р.В. и Юрченко А.В. определяют целью ГФК «...проверку соблюдения финансового законодательства и целесообразности деятельности всех органов власти, учреждений и организаций» [90].

Обобщив представленные мнения, можно утверждать, что:

1) целью ГФК является обеспечение соблюдения интересов участников финансовых отношений в соответствии с требованиями действующего законодательства;

2) требования законодательства должны выполняться на всех стадиях финансовых отношений (формирование, распределение и использование) и всеми участниками этого процесса;

3) законность, рациональность, эффективность, полнота, своевременность и верность информации – это так называемые параметры контроля.

Следующим элементом концепции ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы являются виды контроля в зависимости от времени его проведения. В Лимской декларации выделяется два вида контроля: предварительный и последующий. Предварительный контроль представляет собой проверку до осуществления административной и финансовой деятельности. Последующий контроль – контроль после осуществления административной и финансовой деятельности [81]⁷.

В тоже время, значительная часть специалистов, и мы полностью поддерживаем их точку зрения, помимо двух указанных видов ГФК выделяет еще и текущий контроль, который проводится в момент осуществления проверяемых фактов финансово-хозяйственной деятельности. Детальное исследование этого вопроса было проведено И. Стефанюком, который помимо обоснования наличия текущего контроля аргументировал то, что эти категории относятся к понятию «вид», а не «форма» контроля [115].

Исходя из сформированной цели ГФК и выделения трех видов в зависимости от этапа проведения контролируемой финансово-хозяйственной операции, считаем целесообразным определить следующие задачи:

1) предупреждение отклонений от требований действующего законодательства;

2) снижение вероятности возникновения отклонений от требований действующего законодательства;

3) выявление и устранение отклонений от требований действующего законодательства.

⁷ Аналогичные виды ГФК предполагает и Бюджетный кодекс Российской Федерации

Формализуем положения, выделенные нами относительно параметров контроля расходов бюджета на финансирование социальной сферы и видов ГФК в зависимости от этапа проведения контролируемой финансово-хозяйственной операции – табл. 1.5:

Таблица 1.5 – Параметры контроля расходов бюджета на финансирование социальной сферы в зависимости от этапа проведения контролируемой финансово-хозяйственной операции

Вид контроля \ Параметры контроля	Предварительный	Текущий	Последующий
Законность	+	+	+
Рациональность	+	+	+
Эффективность		+	+
Полнота информации		+	+
Своевременность предоставления информации		+	+
Верность информации		+	+

Таким образом, при проведении предварительного контроля идет речь об оценке законности и рациональности использования финансовых ресурсов учреждениями социальной сферы, в то время как текущий и последующий контроль дают возможность оценить использование финансовых ресурсов по всем параметрам.

Обобщив исследование результатов научных дискуссий относительно дефиниции ГФК, сформулируем авторское определение следующим образом: государственный финансовый контроль расходов бюджета на финансирование социальной сферы – 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.

Проведение ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы не возможно без соответствующего обеспечения. Под обеспечением в наиболее общей трактовке понимается «... снабжение чем-нибудь в нужном количестве» [71, с. 374]. Применительно к теме исследования нами выделено организационное

и методическое обеспечение. Помимо этого значительное влияние на процесс реализации государством контрольных функций оказывает наличие и возможность использования информационных, регламентных, финансовых, материальных, кадровых и прочих видов ресурсов. Остановимся более детально на отдельных видах обеспечения:

– информационное обеспечение. Термин «informatio» в переводе с латинского означает разъяснение, представление, понятие о чём-либо [116]. С философской точки зрения, информация: а) некоторые сведения, совокупность каких-либо данных, знаний; б) одно из основных понятий кибернетики. Любая информация имеет свои формы представления, которые заключаются в изменении величины: высоты и частоты колебаний звука, интервала между импульсами и прочее [117, с. 68]. Сименко И.В., используя многоаспектный подход, информационное обеспечение трактует как систему, «...совокупность совместно действующих элементов, предназначенных для выполнения установленных функций ... в каждом конкретном случае под элементом будем понимать одну из составляющих частей информационного обеспечения...» [118, с. 201];

– методическое обеспечение контроля способствует достижению сформированных целей и решению поставленных задач. Отдельные специалисты, рассматривая методы ГФК, перечисляют их [85, 106, 119], другие реализуют попытки провести их группировку и систематизацию. Так, Азаренкова Г.М. выделяет общенаучные и специфические методы контроля [120]; Кондрашов А.А., и мы с ним полностью согласны, предлагает выделить общенаучные, специфические и заимствованные методы контроля [121, с. 97]. «Общенаучные методы используются в теоретических и эмпирических исследованиях; они присущи любой научно-практической деятельности; имеют объективный характер; основой их формирования являются закономерные связи и отношения предметов. Специфические методы контроля учитывают его особенности, как теоретической науки, так и практической деятельности. Заимствованные методы контроля предусматривают применение методов (или отдельных элементов

методов) из других наук» [121, с. 98]. Более детальное методическое обеспечение и непосредственно сама методика ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы будет рассмотрено далее;

– регламентное обеспечение. Часто обособливается в рамках организационного, которое предполагает целевое объединение ресурсов; группу людей, деятельность которых сознательно координируется для достижения общих целей [122], реализацию процесса в рамках системного подхода.

Термин «регламент» (от фр. *règlement* – правило) определяется следующим образом:

– документ, который перечисляет и описывает по порядку этапы (шаги), которые должна предпринимать группа участников для выполнения бизнес-процесса, как правило, с указанием требуемых сроков выполнения этапов (шагов);

– свод постоянных или временных правил, регулирующих внутреннюю организацию и формы деятельности;

– совокупность правил, определяющих порядок работы государственных органов, учреждений, организаций;

– порядок ведения заседаний, собраний, конференций, сессий и съездов представительных органов [123].

Следовательно, трактовка понятия «регламент» как в онтологическом, так и в гносеологическом смыслах не имеет принципиальных противоречий и более детальное его изучение в отношении объекта исследования будет проведено в следующем разделе.

Таким образом, формализация основных элементов концепции ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы (рис. 1.8) позволяет сформировать целостное представление; идентифицировать нерешенные теоретические и организационно-методические вопросы; обозначить направления дальнейшего исследования и усовершенствования.

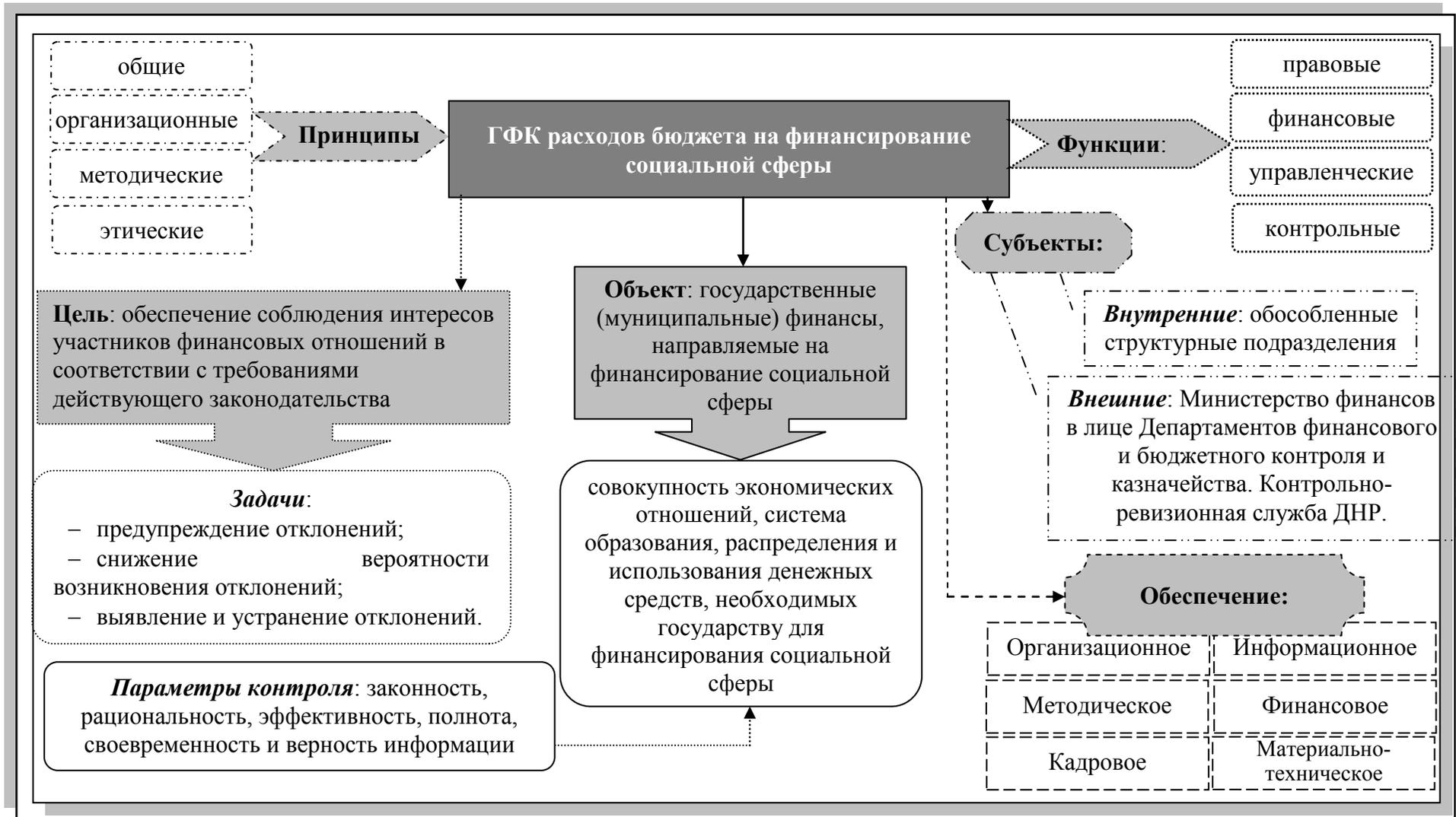


Рисунок 1.8 – Концепция ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы

Выводы к разделу 1

В работе доказано, что современные подходы к пониманию социальной сферы отражаются через призму основных подходов в управлении организацией. По мнению автора, всестороннее комплексное определение социальной сферы должно учитывать социальную и управленческую составляющие, что позволило сформировать авторское определение термина.

Предложена классификация отраслей социальной сферы с учетом растущего многообразия оказываемых услуг; соответствия международным нормативам отраслевой классификации видов экономической деятельности; гармонизации и упрощения статистических, экономических международных и национальных исследований социальной сферы.

Формализована архитектура социальной сферы с позиций системного подхода, дающая представление об организационно-управленческих конструктах ее функционирования, структура сферы представлена отдельными элементами. Проведение социально ориентированной политики государства обусловлено, прежде всего, его бюджетными возможностями. Значения этих возможностей можно комплексно оценить, исходя из экономических (уровень государственных расходов на социальную сферу к ВВП, расходы консолидированного бюджета на душу населения), и неэкономических индикаторов (индекс социального прогресса).

Установлено, что государственные расходы на образование и здравоохранение крупнейших стран мира не превышают 10% от ВВП и в среднем колеблются от 2,4 до 9%. Причем расходы на здравоохранение развитых стран превышают почти вдвое расходы на образование. Обратная картина наблюдается по странам бывшего СНГ и Донецкой Народной Республике: приоритетной признается статья расходов, связанная с образованием, что объясняется менталитетом населения.

Формализован 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; 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.

Проведенное исследование концептуальных основ ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы стало основанием для его рассмотрения в качестве совокупности правовых, финансовых, управленческих (административных) и контрольных аспектов. Мониторинг и систематизация принципов ГФК позволила классифицировать их на общие, организационные, методические и этические.

Выделение в качестве объекта контроля государственных (муниципальных) финансов и определение контролируемых параметров способствует дальнейшему развитию и усовершенствованию объекта изучения.

Исследование и критическая оценка концептуальных основ ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы позволили сформулировать авторское определение термина «государственный финансовый контроль расходов бюджета на финансирование социальной сферы». Детализация видов ГФК на предварительный, текущий и последующий позволила раскрыть взаимосвязь сформированной цели с задачами контроля на каждом этапе проведения контролируемой финансово-хозяйственной операции. Особо отмечены ресурсы, обеспечивающие функционирование ГФК, что стало основанием для выделения организационного и методического обеспечения в качестве направлений дальнейшего исследования, развития и оптимизации.

Основные научные результаты раздела опубликованы в работах [124-132].

РАЗДЕЛ 2

ОРГАНИЗАЦИЯ И МЕТОДИЧЕСКИЙ ИНСТРУМЕНТАРИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ РАСХОДОВ БЮДЖЕТА НА ФИНАНСИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

2.1 Организация государственного финансового контроля расходов бюджета на финансирование социальной сферы

Результативность проведения ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы города в значительной мере зависит от его организации. Понятие организации многогранное и сложное:

во-первых, существуют различные подходы к трактованию данного термина обусловленные организационными принципами;

во-вторых, рассмотрение организации ГФК требует реализации и системного, и процессного подходов;

в-третьих, организация, основанная на синтезе научных изысканий и практических достижений, способствует эффективной и результативной реализации ГФК в такой важной сфере как социальное обеспечение.

Основополагающим в исследовании вопросов организации ГФК является рассмотрение принципов, обеспечивающих эффективное и результативное функционирование системы ГФК. В предыдущем вопросе нами было предложено все принципы ГФК представить как совокупность общих, организационных, методических и этических принципов (см. рис. 1.5). В числе организационных принципов нами выделены: согласованность, системность, комплексность, плановость, оперативность, эффективность, адаптивность, специализация и координация. Характеристика указанных принципов представлена на рис. 2.1.

Учет представленных принципов в процессе организации ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы даст возможность его

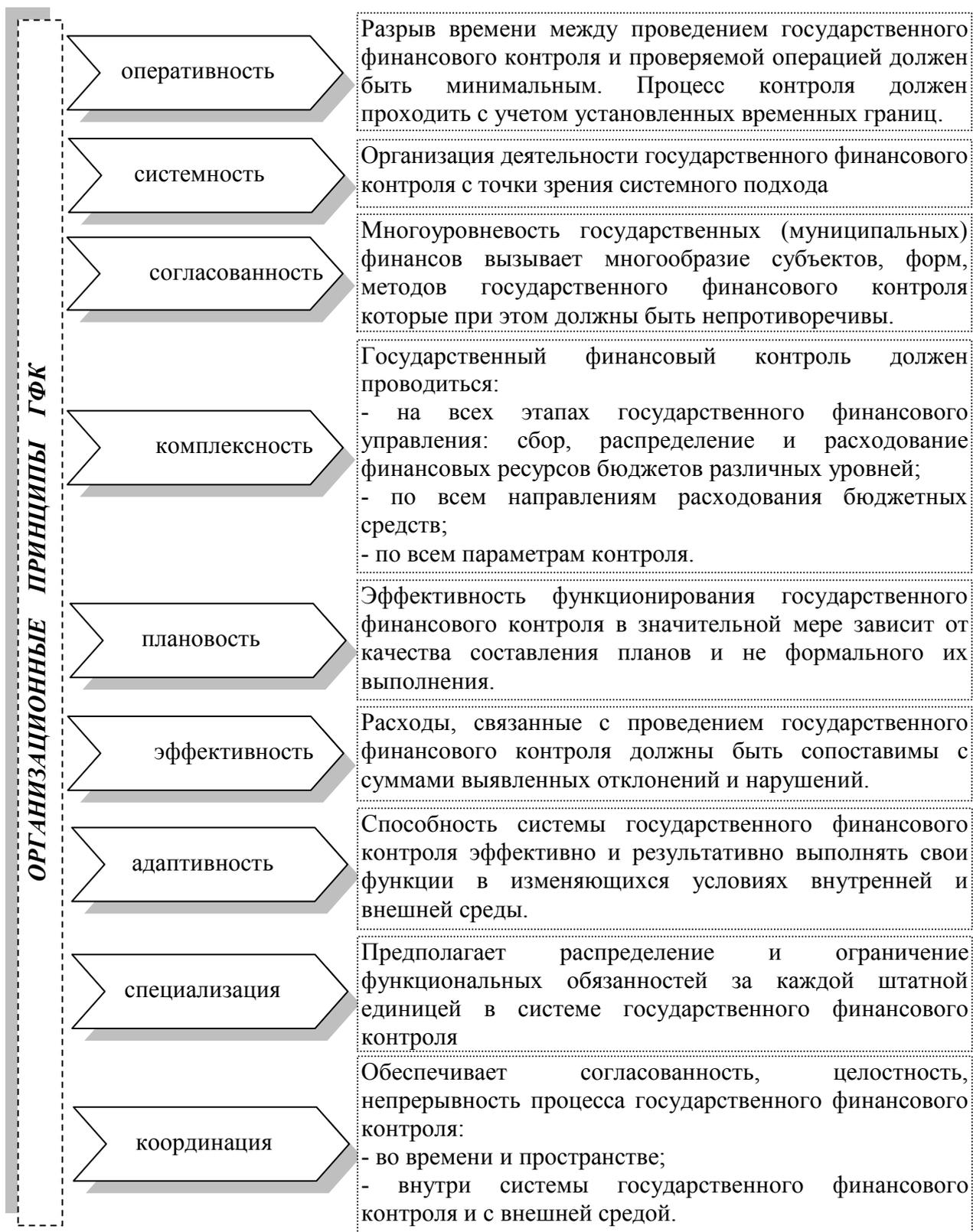


Рисунок 2.1 - Характеристика организационных принципов ГФК (авторское видение)

оптимизировать с учетом имеющихся теоретических наработок и практического опыта.

Обращаясь непосредственно к самому понятию «организация», отметим следующее: сам термин происходит от латинского «*organizo*» - организовывать и имеет множественные значения: учреждение, процесс структура.

На основании этимологии термина и развития взглядов ученых [71, 95, 120, 121, 133-139], можно выделить определенные подходы к его толкованию, а именно:

1) объединение людей в ходе совместной деятельности, способствующее достижению общей цели;

2) внутренняя сбалансированность, согласованность, взаимное воздействие элементов целого, непосредственно связанных с его построением;

3) комплекс целенаправленных процессов, приводящих к формированию обязательных связей; объединение структурных элементов в целое; поддержание жизнеспособности системы;

4) строение, устройство, взаимосвязь структурных элементов.

Руководствуясь тем, что в наиболее общей трактовке под организацией понимают упорядочение, налаживание определенной системы, приведение чего-либо в порядок, считаем, что первичным в определении является именно процесс «упорядочения, налаживания, формирования» как источник, механизм создания этой системы (т.е. ее динамические свойства).

По мнению профессора Сухаревой Л.А. и Стефкивского В.М. «... под организацией процесса контроля следует понимать создание организационных предпосылок ...» [140, с. 76]. Однако, на наш взгляд, под организацией необходимо подразумевать создание условий (предпосылок) для реализации контрольных функций с наибольшим результатом. В числе таких условий, наличие которых даст возможность реализовать государству контрольные функции в финансовой сфере, следующие:

– персонал, имеющий соответствующее образование и опыт работы;

- регламенты, определяющие и регулирующие работу контролирующих органов;
- информация об объекте контроля;
- технические средства, используемые в процессе контроля, и т.д.

Целью организации ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы города является способствование максимально результативной реализации контрольных функций государства в сфере финансовых отношений. Достижение поставленной цели базируется на применении системного и процессного подходов к организации ГФК.

С позиции системного подхода, организация ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы города имеет следующие характеристики:

1. Представляет собой комплекс взаимосвязанных элементов, характеризующихся эмергентностью.
2. Элементами системы являются персонал, информация, методика, регламенты, оборудование и т.д.
3. Выступает обособленной подсистемой в системе более высокого уровня: организации государственного (муниципального) управления.
4. Осуществляется взаимодействие как внутри системы (между отдельными элементами), так и с внешней средой (системами более высокого и низкого уровней).

Сущность организации ГФК с позиции процессного подхода раскрывается в следующем. Имеет место совокупность последовательных действий для достижения заданной цели. Процесс организации ГФК осуществляется от общего к частному: планирование контрольно-ревизионной деятельности раскрывается через запланированные мероприятия. Достижение цели ГФК возможно только лишь в случае организации реализации результатов контрольно-ревизионных мероприятий, которые в различной степени, но влияют на всех участников этого процесса:

- контролируемое учреждение социальной сферы, при выявлении нарушений и отклонений в использовании бюджетных средств, корректирует

процесс управления и учета финансовых ресурсов в соответствии с требованиями действующего законодательства;

– субъекты контроля с целью дальнейшего усовершенствования процесса организации ГФК, корректируют элементы, обеспечивающие последующее проведение контрольно-ревизионных мероприятий: регламенты, информацию, методику, требования к кадрам и др.;

– общество получает информацию от государства относительно результатов контроля соблюдения интересов участников финансовых отношений в соответствии с требованиями действующего законодательства.

В качестве субъектов, обеспечивающих организацию ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы выступают руководители Министерства финансов Донецкой Народной Республики различного уровня: непосредственно Министр финансов и его заместители; Директора Департаментов финансового и бюджетного контроля и казначейства; начальники отдела контроля в социальной сфере, здравоохранении и культуре, а также отдела расходов в законодательной, исполнительной власти, социально-культурной сферы.

Посредством использования различных инструментов (регламентного обеспечения, информации, методического обеспечения, финансовых ресурсов и т.п.), субъекты организации ГФК обеспечивают наиболее эффективную деятельность объектов организации. К числу последних относится персонал, непосредственно реализующий контрольно-ревизионные мероприятия: ведущие специалисты, главные специалисты и специалисты отдела контроля в социальной сфере, здравоохранении и культуре и отдела расходов в законодательной, исполнительной власти, социально-культурной сферы.

Формализованное представление концепции организации ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы города представлено на рис. 2.2.

Обобщив изложенные выше теоретические изыскания и переведя их в практическую плоскость, можно утверждать, что:



Рисунок 2.2 – Концепция организации ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы

- эффективная организация ГФК оказывает непосредственное влияние на результативность его функционирования;
- организация включает целую совокупность структурных элементов; ей характерны свойства, как системы, так и процесса;
- регламентные документы являются одними из основополагающих при организации ГФК. К их числу относятся Положения о Департаментах, отделах, секторах и Должностные инструкции работников;
- планирование работы контролирующих органов – обязательный элемент эффективной организации ГФК.

Рассмотрим организацию ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы в Донецкой Народной Республике более детально. Основным органом, выполняющим контрольные функции государства в отношении финансовых ресурсов, является Министерство финансов, которое образовано Постановлением Верховного Совета Донецкой Народной Республики 16 мая 2014 года.

8 сентября 2014 года утверждены Положение и организационная структура Министерства финансов; действующая сегодня организационная структура Министерства представлена в Приложении И. В составе Министерства финансов представлены два обособленных структурных подразделения, осуществляющие внешние контрольные функции за расходами бюджета на финансирование социальной сферы: Департамент казначейства и Департамент финансового и бюджетного контроля. Первый находится в непосредственном подчинении у заместителя Министра финансов; второй – у первого заместителя Министра финансов.

Рассмотрим более подробно каждый из представленных Департаментов.

Департамент казначейства (далее – Казначейство) включает пять отделов и управления казначейства в городах и районах Донецкой Народной Республики. Положение о Департаменте казначейства Министерства финансов Донецкой Народной Республики, рассматривает общие вопросы организации

работы Казначейства; задачи Казначейства и его права; порядок назначения, снятия, функции и задачи директора Департамента казначейства.

На наш взгляд, данное Положение имеет целый ряд недостатков. А именно:

- отсутствие четкой структуры (содержания) Положения;
- разрозненность представления общих положений организации работы Департамента. Общие вопросы организации работы представлены и в начальных пунктах и в заключительных (п. 12 – 14);
- бессистемность представления задач, решаемых Казначейством и его прав;
- слишком общее пояснение относительно организации взаимодействия Казначейства с внутренними структурными подразделениями и внешними субъектами.
- неупорядоченное представление характеристик деятельности Директора Департамента казначейства, отсутствие упоминаний о его правах и ответственности.

Указанные недостатки целесообразно исправить следующим образом – рис. 2.3. Результатом реализации проведенного критического анализа, основанного на применении системного подхода к организации ГФК, стало формирование соответствующего Положения о Департаменте казначейства Министерства финансов Донецкой Народной Республики – Приложение К.

Департамент финансового и бюджетного контроля (далее Департамент) представлен восьмью отделами, сектором по организационной работе и контрольно-ревизионными управлениями в городах и районах Донецкой Народной Республики. В числе отделов, входящих в состав Департамента, два отдела реализуют контрольные функции относительно учреждений, функционирующих в социальной сфере, а именно:

- отдел контроля в социальной сфере, здравоохранении и культуре;
- отдел контроля в сфере образования.



Рисунок 2.3 – Выявленные недостатки Положения о Департаменте Казначейства Министерства финансов Донецкой Народной Республики и пути их устранения

Критическая оценка Положения о Департаменте финансового и бюджетного контроля Министерства финансов Донецкой Народной Республики показала:

1. Наблюдаются очень существенные различия как в подходе к формированию Положений о Казначействе и о Департаменте, что выражается в значительных расхождениях их структурных элементов; так и в понимании сущностного наполнения Положений – их содержание различно и не коррелирует между собой.

2. Содержание четвертого раздела Положения не соответствует его названию. Имея название «Организация деятельности Департамента», раздел фактически раскрывает некоторые обязанности директора и сотрудников Департамента.

3. Имеют место замечания, аналогичные уже представленным в отношении Положения о Казначействе: бессистемность представления решаемых задач, функций и полномочий; отсутствие пояснений относительно механизма взаимодействия Департамента, как с внутренними структурными подразделениями Министерства, так и с внешними субъектами.

Направления оптимизации Положения о Департаменте представлены на рис. 2.4.

Основной задачей оптимизации Положений является их унификация и стандартизация по форме и содержанию. Унификация предполагает:

- в отношении структуры Положений – выбор последовательности расположения отдельных разделов;
- содержания Положений – установление единой формы языкового выражения, наиболее точно передающей содержание повторяющихся (близких по смыслу) положений.

В качестве примера целесообразно использовать разработанное нами Положение о Казначействе, которое:

- четко и логично структурировано;

- содержит полный объем постоянной составляющей (общее положение о Казначействе; взаимосвязь между внутренними структурными подразделениями и с внешними субъектами и т.д.);
- изложено последовательно и точно.



Рисунок 2.4 – Выявленные недостатки Положения о Департаменте финансового и бюджетного контроля Министерства финансов Донецкой Народной Республики и пути их устранения

Унификацию Положений о Департаментах необходимо проводить путем корректировки переменной составляющей, которая, прежде всего, касается выполняемых задач, функций и полномочий (прав).

Обязательным элементом, повышающим качество организации функционирования любого субъекта хозяйствования, и, в том числе, государственного контролирующего органа, являются должностные инструкции работников, которые составляются на каждую должность в соответствии со штатным расписанием и раскрывают выполняемые работниками должностные обязанности. Ключевой задачей должностных инструкций, помимо четкого определения должностных обязанностей, является соблюдение соответствия между обязанностями, правами и ответственностью должностных лиц.

Должностные инструкции, применяемые в Министерстве финансов Донецкой Народной Республики, унифицированы и включают следующие разделы:

1. Общие положения.
2. Задачи.
3. Должностные обязанности.
4. Права.
5. Ответственность.

Основным недостатком структуры и содержания применяемых должностных инструкций является отсутствие систематизированного представления задач, обязанностей, прав и ответственности: было бы целесообразно выделять задачи, обязанности, права и ответственность по видам выполняемых работ (организационного, контрольного, аналитического характера и т.п.).

Нами предлагается более совершенная структура и содержание Должностной инструкции директора Департамента финансового и бюджетного контроля (Приложение Л). В основу направлений оптимизаций положено:

1. Выделение следующих видов работы директора Департамента: организационно-распорядительной, консультационно-совещательной, организационно-контрольной и непосредственно контрольной.
2. Систематизация уже обозначенных в инструкции задач, обязанностей, прав и ответственности в разрезе представленных видов работ.
3. Дополнение обязанностей и прав Директора Департамента контроля целым рядом положений взаимосвязанных с Положением о Департаменте и содержащимися в разделе Организация работы Директора Департамента контроля. В частности более глубоко раскрыты вопросы взаимодействия с Министром финансов, порядок обмена информацией с внутренними структурными подразделениями и внешними субъектами и т.п.

Обособленным структурным подразделением Департамента финансового и бюджетного контроля является Отдел контроля в социальной сфере, здравоохранении и культуре. Функционирование данного отдела, так же как и всего Департамента, регламентируется Положением об отделе; деятельность сотрудников регламентируется соответствующими Должностными инструкциями. Сравнительная характеристика Должностных инструкций работников отдела контроля в социальной сфере, здравоохранении и культуре, проведенная в табл. 2.1 показала следующее:

Таблица 2.1 - Сравнительная характеристика Должностных инструкций работников отдела контроля в социальной сфере, здравоохранении и культуре

Должности Положения инструкции	Начальник отдела	Главный специалист	Ведущий специалист	Специалист
1	2	3	4	5
Категория	Руководитель	-	-	-
Образование	Профессиональной направленности. Квалификация: специалист или магистр.			
Стаж работы	Не менее 5-ти лет	Не менее 3-х лет	Не менее 2-х лет	-
Подчинение	Директору Департамента	Начальнику отдела		
Задачи	Организационного, распорядительного, контрольного характера относительно сотрудников и клиентов отдела	Контрольного характера относительно клиентов отдела		
Обязанности		Учетного, контрольного характера относительно клиентов отдела		

1	2	3	4	5
Права	<p>Представлять интересы Департамента.</p> <p>Взаимодействовать с внешними контрагентами.</p> <p>Требовать и получать от внешних контрагентов необходимых данных, информации, документы, другие материалы.</p> <p>Осуществлять консультационную деятельность.</p>	Требовать и получать информацию от клиентов отдела.		
Ответственность	<p>Неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей и распоряжений руководства.</p> <p>Несоблюдение нормативных документов Министерства финансов.</p> <p>Совершение в процессе своей деятельности правонарушения – в пределах, определенных действующим административным, уголовным и гражданским законодательством.</p> <p>Разглашение государственной тайны и информации, имеющей конфиденциальный характер.</p> <p>Нарушение требований трудовой дисциплины в соответствии с нормами действующего трудового законодательства.</p> <p>Нарушение внутреннего трудового распорядка Министерства финансов.</p> <p>Нарушение Правил противопожарной охраны, технической безопасности и производственной санитарии, а также, за неразглашение информации о деятельности органов Департамента, которая составляет служебную/государственную тайну.</p>			<p>Пользоваться бухгалтерскими, статистическими и другими отчетами и информацией; технической базой Департамента.</p> <p>Вносить предложения по решению проблемных вопросов, совершенствованию нормативной базы, повышению эффективности работы отдела.</p>

- работники, занимающие указанные должности должны иметь высшее образование соответствующей профессиональной направленности квалификационного уровня специалист или магистр; для каждой из занимаемых должностей различается показатель стажа работы;
- задачи, обязанности и права работников различаются по объекту приложения. Так, начальник отдела реализует организационные, распорядительные и контрольные функции как относительно работников отдела, так и относительно клиентов отдела – учреждений социальной сферы, здравоохранения и культуры. В то же время задачи, обязанности и права специалистов отдела носят учетно-контрольный характер только лишь в отношении клиентов.

Основное несоответствие рассмотренных должностных инструкций связано с дисбалансом между ответственностью правами и обязанностями. Содержание этого раздела инструкций не имеет отличий, хотя как уже говорилось, рассмотренные должности имеют различные задачи, обязанности и права. В связи с этим считаем необходимым расширить ответственность начальника отдела за некачественное исполнение обязанностей и низкую исполнительскую и трудовую дисциплину подчиненных ему работников.

Как уже говорилось выше, плановость является одним из основных организационных принципов ГФК. В Министерстве финансов Донецкой Народной Республики он реализуется в полной мере.

Организация деятельности Министерства происходит путем формирования квартальных планов, в числе которых план контрольно-ревизионной работы⁸. Квартальные планы контрольно-ревизионной работы формируются в разрезе Департаментов Министерства финансов и отражают информацию в ежемесячном разрезе о планируемых мероприятиях; сроках их проведения; ожидаемом результате; ответственных лицах. Процесс формирования и утверждения данного плана на следующий бюджетный период завершается до 10 числа месяца, предшествующего следующему кварталу.

На рис. 2.5 представлена динамика количества запланированных контрольных мероприятий, проводимых работниками Департамента финансового и бюджетного контроля и его территориальных управлений [141].

Как наглядно видно:

- число запланированных контрольных мероприятий весьма неравномерно; значение колеблется от 18 в августе 2017 г. до 95 в декабре 2017 г.;
- минимальное число запланированных контрольных мероприятий приходится на период август и январь месяц, наибольшее на конец года – декабрь;
- среднее число запланированных ежемесячных контрольных мероприятий в 2017 году составило 51, а в 2018 уже 55.

⁸ С 2016 г. в Донецкой Народной Республике бюджетным периодом является квартал.

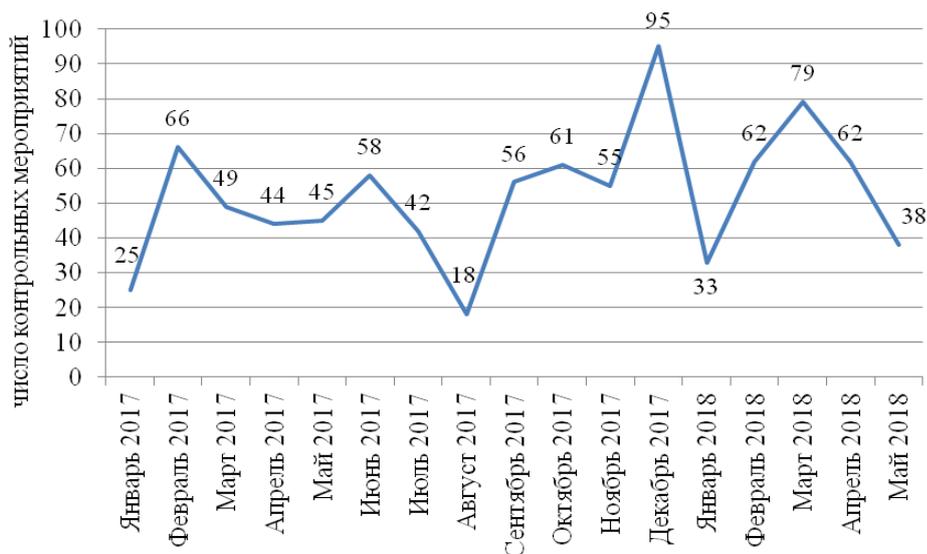


Рисунок 2.5 – Число запланированных контрольных мероприятий, проводимых работниками Департамента финансового и бюджетного контроля, а также его территориальных управлений на январь 2017 – май 2018 г.г.

Квартальный план визируют заместители Министра финансов, и утверждает непосредственно Министр финансов Донецкой Народной Республики. При возникновении изменений в перечне, порядке и сроках проведения плановых мероприятий оформляется дополнение к квартальному плану и утверждается в том же порядке, что и сам план.

Текущие планы контрольно-ревизионной работы Департаментов составляются на предстоящий месяц. Эти планы отличаются большей детализацией и включают информацию о:

- перечне работ по контролю за расходованием бюджетных средств на финансирование социальной сферы города;
- составе и руководителях контрольно-ревизионной группы;
- сроках начала и окончания контрольных процедур.

На основе ежемесячных планов структурные подразделения Департаментов (отделы, управления, сектора) формируют календарные планы, в которых предусмотрена еще большая степень детализации планируемых контрольно-ревизионных работ. Календарный план проведения контрольных

мероприятий носит силу секретного документа; для соблюдения принципа внезапности сроки проведения контрольно-ревизионных работ и их исполнители оглашению не подлежат.

Каждый работник Министерства финансов самостоятельно разрабатывает свой индивидуальный план работы, в котором подробно указываются виды работ, подлежащих выполнению, сроки и время, необходимое для выполнения. Все индивидуальные планы подписывают соответствующие исполнители, утверждает начальник отдела (сектора, управления) и директор соответствующего Департамента.

Планы контрольно-ревизионной работы хранятся как документы, не подлежащие оглашению.

Все виды планов, рассмотренные выше, имеют целью научно-обоснованную и качественную организацию процесса функционирования как всего Министерства финансов Донецкой Народной Республики, так и каждого отдельного структурного подразделения. Процесс планирования контрольно-ревизионной деятельности Министерства финансов Донецкой Народной Республики представлен схематически на рис. 2.6.

Обособлено от процесса планирования деятельности, который предопределяет организацию работы Министерства, стоит рассматривать процесс планирования непосредственно самих контрольно-ревизионных мероприятий.

Планирование мероприятий, реализуемых Министерством финансов в отношении контроля расходов бюджета на финансирование социальной сферы города, осуществляется в два этапа: на первом разрабатывается программа, на втором план проверки.

Программа проверки содержит информацию относительно цели мероприятия; вопросов, подлежащих проверке; средств, необходимых для проведения проверки; сроков и места исполнения; состава участников; оформление результатов проверки – рис. 2.7.



Рисунок 2.6 – Процесс планирования контрольно-ревизионной деятельности Министерства финансов Донецкой Народной Республики

Программа проверки составляется с учетом требований действующего законодательства, практического опыта его применения, специфики проверяемых субъектов социальной сферы.

Полная, правильно составленная программа проверки концентрирует внимание контролера на основных вопросах проверки, раскрывает их содержание, то есть помогает глубоко и детально проверить каждый вопрос.



Рисунок 2.7 – Содержание программы ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы города

На основе программы создается план проверки, который учитывает специфику конкретной организации, структуру ее управления, географическое расположение имущества, график работы. План проверки расходов бюджета на финансирование социальной сферы города учитывает условия работы

проверяемого объекта, тенденции его развития, цель проверки и затраты времени на ее проведение. При определении плановых затрат времени берут во внимание такие факторы, как объем документооборота, степень компьютеризации обработки учетной информации, способ проверки документов, количество периодов, подлежащих проверке и т.д.

Практика планирования, реализуемая в Министерстве финансов Донецкой Народной Республики научно-обоснованно, логично и последовательно организует реализацию контрольных функций Министерства в отношении расходов бюджета на финансирование социальной сферы города.

Таким образом, организация выполнения контрольных функций государством относительно расходов бюджета на финансирование социальной сферы города в значительной мере предопределяет эффективность ГФК. Еще одним не менее важным аспектом результативного функционирования системы ГФК является его методический инструментарий; научно-обоснованное и грамотное применение которого, дает возможность максимально оптимизировать как процесс контроля расходов бюджета на финансирование социальной сферы, так и его результат.

2.2 Методический инструментарий государственного финансового контроля расходов бюджета на финансирование социальной сферы

Осуществление ГФК использования бюджетных средств на содержание социальной сферы реализуется с применением комплекса приемов, способов и процедур, направленных на получение доказательной базы и представляющих собой «метод контроля» [142, с. 117-119]. По мнению профессора Ф.Ф. Бутынца, «метод (от греч. *methodos* – путь исследования, познания, теория, учение) – форма практического и теоретического освоения действительности, возникает из закономерностей движения объекта, изучаемого языка; система регулятивных

принципов преобразованной, практической или познавательной, теоретической деятельности» [143, с. 64].

Основным элементом метода является его методический инструментарий как совокупность общенаучных и специфических способов и приемов исследования [144, с. 58]. Согласно с мнением Л.А.Сухаревой и Т.В. Федченко, что разграничить приемы и способы, принадлежащих только конкретной экономической науке, практически невозможно – научный инструментарий различных наук определенным образом взаимосвязан [144, с.58]. Данное утверждение частично объясняет дискуссионный характер и отсутствие единого подхода к проведению ГФК за использованием бюджетных средств на содержание социальной сферы города.

Значительный вклад в формирование научной базы вопросов использования методического инструментария государственного финансового контроля оказали труды С.А.Агапцова, И.А. Белобжецкого [145], В.В.Бурцева, Н.Т.Белухи [146], Ю.А.Данилевского [147], И.К.Дрозд [148], Е.В. Калюги [149], А.А.Кондрашова, Г.В.Максимовой, М.В.Мельника, Е.В. Мныха [150], Н.И. Рубан, И.Б. Стефанюка, Л.А.Сухаревой [144], В.А.Шевчука [151], Б.Ф.Усача, Г.В.Юсуповой.

Процесс осуществления государственного финансового контроля в бюджетной сфере в целом изучался В.Д.Базилевич, Н.Т.Белухой, Ф.Ф. Бутынцом, Т.А.Васильевой, П.В.Мельник, А.В.Родионовым [152], Н.В.Шевченко; вопросы эффективности и результативности использования бюджетных средств – А.В. Дорждеевым, И.К.Дрозд, Н.А.Казаковой, О.И. Карепиной [153], А.Н. Сауниным, И.Б. Стефанюком, Н.И.Рубан, Л.А.Сухаревой, Т.В.Федченко, Е.В. Мныхом, М.Т. Щирбой; ГФК за расходованием бюджетных средств на реализацию целевых программ – Е.А.Минаевой, Д.В.Ивановой, И.В. Булавиным. Отдельные проблемы финансового контроля в разных отраслях социальной сферы поднимают в своих трудах П.А.Смирнов, Т.В.Антипова, М.Р. Пачковский, С.И. Троховцев (образование); М.Д. Дуганов, А.А. Шабунова, К.Н.Калашников, Е.В.Кочуров (здравоохранение); А.Л. Гусева (культура). Однако, несовершенство законодательной базы, неэффективность процесса организации и техники

применения контрольных процедур с учетом специфики объекта исследования требуют дальнейших исследований.

Акцентируем внимание, что многочисленные публикации рассматривают в большинстве случаев расходы бюджета с точки зрения оценки эффективности их использования [144, 154 – 164], предлагая при этом методический инструментарий с превалированием аналитических процедур.

В табл. 2.2 представлена классификация существующего методического инструментария ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы:

Таблица 2.2 – Классификация методического инструментария ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы (*авторский подход*)

Классификационный признак	Фактор зависимости состава и характеристика методических приемов и способов
1	2
В зависимости от авторства	- модельные (официальные); - авторские; - комбинированные
В зависимости от этапа контрольного процесса	- предварительный; - текущий; - последующий (конечного результата и эффекта)
В зависимости от субъектов контроля	- внешний контроль; - внутренний контроль, в т.ч. самооценка
В зависимости от метода контроля	- общенаучные методы; - специфические (ревизия, проверка, обследование, мониторинг, государственный аудит); - заимствованные
В зависимости от приемов контроля	- приемы документального контроля; - приемы фактического контроля; - смешанные приемы контроля.
В зависимости от характера критериев оценки	- количественные (коэффициентные, бальные); - качественные; - комбинированные
По способу исследования оценочных показателей	- динамический; - эталонный; - сравнительный
В зависимости от степени обобщения итоговых показателей	- интегральный показатель; - широкий спектр разносторонних показателей, что не предусматривает определение синтетических показателей разного уровня
В зависимости от источника получения информации	- основанный на официальных социально-экономических показателях; - основанный на информации бюджетного учреждения
В зависимости от способа обработки информации	- автоматизированный; - неавтоматизированный; - комбинированный

1	2
По способу обобщения итоговых результатов	<ul style="list-style-type: none"> - графический; - текстовый; - табличный; - комбинированный

В зависимости от авторства выделяем официальные, авторские и комбинированные методики контроля использования бюджетных средств на содержание социальной сферы города.

В рамках теории общественного сектора существуют четыре основных подхода оценки эффективности бюджетных расходов (Приложение М), которые, в дальнейшем, выступили базисом для формирования модельных и авторских методик. Данные методы позволяют сравнивать между собой программы/мероприятия с точки зрения эффективности преимущественно на этапах планирования, принятия решений о проведении программы/ мероприятия, но не исключают их применение на этапе сравнения эффективности уже осуществленных расходов [165, с.101]. Основным недостатком данных методик является то, что они направлены на оценку только одного параметра ГФК – эффективности. Считаем, что, прежде чем проводить оценку эффективности, необходимо убедиться в достоверности и соответствии нормативам отчетности бюджетных учреждений.

Также в мировой практике используются модели оценки эффективности бюджетных расходов по отраслям социальной сферы, например, на образование: модель, основанная на оценке показателя RoSI (School Matters's Return on Spending Index from Standard & Poor's); модель, основанная на оценке индекса эффективности EEI и влияющих на него факторов (Yecke's Efficiency / Effectiveness Index); модель, основанная на сравнении с «зоной производительности» (School Matters's Error Band Model) [163].

Рассмотренные подходы к оценке эффективности использования бюджетных ресурсов легли в основу построения официальных методик: Методика проведения аудита эффективности использования государственных

средств (принята Решением Коллегии Счетной палаты РФ от 23 апреля 2004 г., протокол № 13 (383)); Методика проведения аудита эффективности использования государственных ресурсов на оказание гражданам РФ бесплатной медицинской помощи.... (утверждена Коллегией Счетной палаты РФ 9 июля 2004 г., протокол № 25 (395)); Методические рекомендации о проведении оценки экономической и социальной эффективности выполнения государственных целевых программ (утверждены приказом Министерства экономики Украины 24.06.2010 г. № 742 и т.д.).

Положительно оценивая разработанные методики, Н.А. Ремизов и И.В.Дубинина справедливо отмечают, что в отсутствие изменений законодательной базы, методики РФ были подготовлены в порядке эксперимента, в пробном режиме; подходы к планированию, документированию проверок, сбору аудиторских доказательств, разработке критериев эффективности, подготовке отчетов и т.п. желательно утверждать на уровне постановлений Правительства РФ, а не на уровне методической инструкции; ряд положений методик носит «половинчатый» характер, не полностью соответствует международным требованиям [166]. В основе украинской методики лежат экспертные выводы о важности отдельных показателей оценки бюджетных программ, что не лишено субъективизма.

Среди авторских методик выделяются подходы, предложенные Н.В. Овчаровой, А.М.Емельяновым, Н.М. Коломыйчук, Е.Ю.Елистратовой, С.Н.Марковым и т.д.

Так, Н.В. Овчарова предлагает для оценки эффективности бюджетной политики в социальной сфере сравнить динамику изменения разных показателей, характеризующих качество жизни населения и уровень развития социальной сферы с динамикой бюджетных расходов на социальную сферу в целом и по отдельным компонентам. В качестве критерия эффективности выбран коэффициент корреляции Пирсона [167]. Используя в методике только статистические показатели оценки уровня жизни и развития социальной сферы,

автор не учитывает временной лаг публикации официальной статистики, индивидуальные показатели конкретных учреждений социальной сферы.

А.М. Емельянов для оценки эффективности бюджетных расходов на социальную сферу предлагает методику, суть которой заключается в первоначальной разработке показателей частных социальных результатов, которые объединяются в интегральный социальный эффект, и последующем соотношении полученного интегрального эффекта с величиной бюджетных расходов на его достижение [168, с.13].

С.Н. Марков и Е.Ю. Елистратова предлагают методику оценки эффективности бюджетных расходов на образование [154, 169]. Считаем необходимым разработку общей (рамочной) методики для ГФК расходов бюджета в на финансирование социальной сферы с определением универсальных (общих) критериев, а потом – частных для конкретных отраслей.

Н.М. Коломыйчук представлена общая методика государственного внутреннего финансового контроля в бюджетном процессе в виде алгоритма последовательных шагов без детализации технологии контрольного процесса и учета специфики социальной сферы [170, с.160-161].

В зависимости от этапа контрольного процесса (предварительный, текущий, последующий) методический инструментарий будет усложняться и переходить от общенаучных и контрольных процедур к аналитическим.

Методический инструментарий в зависимости от субъектов контроля (внешний и внутренний контроль) формируется исходя из цели проверки и задач органов контроля (п.1.3 диссертации).

ГФК использования бюджетных средств на содержание социальной сферы города по сути своей представляет контрольное мероприятие, базисом которого являются методы, приемы, способы. Разделяем точку зрения Е.С. Мащенко, Е.В.Виноградовой, А.А.Кондрашова [171, 172] о целесообразности выделения общенаучных, специфических и заимствованных из других наук методов финансового контроля, что «учитывает философский подход к рассмотрению понятия «метод»; подчеркивает самостоятельность (обособленность) контроля

через наличие специфических методов; раскрывает взаимосвязь финансового контроля с другими науками, и, соответственно, видами практической деятельности» [41].

К общенаучным методам относим анализ, синтез, индукцию, дедукцию, моделирование, аналогию, абстрагирование, конкретизацию, наблюдение, эксперимент и т.д., характеристика которых представлена в Приложении Н.

Наиболее дискуссионным является вопрос определения специфических (или специальных) методов ГФК. К таковым относят: методы документального, фактического и смешанного контроля (Г.В.Максимова, Г.В.Юсупова); методические приемы документального и фактического контроля (Л.В. Гуцаленко, В.А. Дерий, М.М. Коцупатрый); разные сочетания методов: наблюдение, изучение (обследование), анализ, проверка, ревизия, инвентаризация, мониторинг, наблюдение, экспертиза (Н.А. Саргсян, Э.Ю.Терещенко, П.В. Дихтиевский, Т.О. Губанова, Л.П. Домрачева, Н.Н. Бахтина, С.И. Колесников, В.В.Бурцев, Ф.Ф.Бутынец, Н.Г.Выговская, Н.М.Малюга, Н.И.Петренко, А.Н.Саунин).

Не вдаваясь в терминологический анализ, считаем, что приемы контроля могут быть документальными, фактическими и смешанными, а способы отражают подход к проведению контроля (сплошной, выборочный, комбинированный).

Результаты мониторинга действующей нормативной базы Донецкой Народной Республики в части определения методов финансового контроля представлены в табл. 2.3:

Автором установлено, что в рассматриваемых законодательных актах существуют разночтения в перечне методов ГФК. Так, Проект Закона Донецкой Народной Республики «О Счетной Палате» в качестве методов выделяет проверку, ревизию, анализ, обследование, мониторинг; а видов контрольной и экспертно-аналитической деятельности – финансовый аудит (контроль), аудит эффективности, стратегический аудит, иные виды аудита (контроля). Учитывая, что «видом» с философской точки зрения считается отдельный, отличный от других элемент совокупности по одинаковому критерию распределения, который

определяется в зависимости от конкретных носителей функций, субъектов и объектов ГФК, выделение перечня аудитов не имеет под собой основания, скорее это будут «типы» государственного аудита.

Таблица 2.3 – Классификация методов внешнего государственного финансового контроля использования бюджетных средств в Донецкой Народной Республике

Субъекты контроля Методы контроля	Департамент финансового и бюджетного контроля	Казначейство	Министерство финансов	Центральный республиканский банк	Министерство доходов и сборов	Министерство эк. развития	Министерство юстиции	Счетная палата (Проект Закона)
Гос. финансовый аудит	[2]							[1]
Ревизия	[2, 3]							[1]
Проверки, в т.ч. тематические (гос. закупок, доходов, полученных преступным путем и т.д.)	[2,3]		[7,8]	[8]	[9]		[8]	[1]
Санкционирование		[6]	[4,7]					
Мониторинг			[7,8]	[8]		[4]	[8]	[1]
Обследование								[1]

Примечание:

1. Проект Закона Донецкой Народной Республики «О счетной палате», 2015г.
2. Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики «О создании контрольно-ревизионной службы Донецкой Народной Республики» от 16.08.2016 г. №10-33.
3. Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики «Порядок проведения ревизий и проверок Департаментом финансового и бюджетного контроля Министерства финансов Донецкой Народной Республики» № 13-32 от 22.07.2015г.
4. Временный порядок о проведении закупок товаров, работ и услуг за бюджетные средства и средства предприятий в Донецкой Народной Республики. Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики от 31.05.2016г. № 7-2.
5. Об утверждении временного положения о бюджетной системе Донецкой Народной Республики. Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики от 17 декабря 2016 г. № 13-18.
6. Об утверждении временного порядка проведения предварительной оплаты товаров, работ, услуг, закупаемых за бюджетные средства Республиканского фонда. Приказ Министерства финансов Донецкой Народной Республики от 08 декабря 2017г. № 182.
7. Об утверждении Положения о Министерстве финансов Донецкой Народной Республики, организационной структуры, штатного расписания. Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики № 13-33 от 22.07.2015 г.
8. Об утверждении Временного положения о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Постановление Совета министров Донецкой Народной Республики № 24-3 от 04.12.2015г.
9. Закон «О налоговой системе Принят Постановлением Народного Совета 25 декабря 2015 года от 10.02.2017 № 166-ИНС.

Если обратиться к российской практике, то в отличие от Временного положения о бюджетной системе Донецкой Народной Республики, которое не закрепляет методы контроля, глава 26 Бюджетного Кодекса РФ в качестве таковых указывает проверку, ревизию, обследование, санкционирование операций, а Закон «О Счетной Палате Российской Федерации» - проверку,

ревизию, анализ, обследование, мониторинг. Можно сделать ложный вывод, что анализ и мониторинг являются только методами внешнего ГФК. Это, во-первых, противоречит общей теории финансового контроля, а во-вторых, анализ относится к ключевым общенаучным методам исследования, без него не возможно формирование доказательств и подготовка результатов при проведении любого другого метода контроля.

Что касается «санкционирования операций», то согласимся с мнением А.Н. Саунина, что данное понятие «...следует рассматривать не в качестве одного из методов ГФК, а как полномочие Федерального казначейства, установленное в рамках осуществления им кассового обслуживания исполнения бюджетов» [173, с.7]. Совершение разрешительной записи, допуск к проведению операции, безусловно, реализует контрольную функцию, но относится к функциям контрольного органа по исполнению бюджета по расходам.

Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики от 16.08.2016 г. №10-33 указывает, что ГФК реализуется контрольно-ревизионной службой через проведение государственного финансового аудита, проверки государственных закупок, проверок и ревизий финансово-хозяйственной деятельности (ст. 10), однако ни данный законодательный акт, ни детализирующее его Постановление 13-32 не содержат разъяснения сущности и специфики проведения государственного аудита [111].

Согласно Временного порядка о проведении закупок товаров, работ и услуг за бюджетные средства и средства предприятий в Донецкой Народной Республики, Министерство финансов осуществляет предварительный контроль до осуществления оплаты на наличие и соответствие документов установленным требованиям и санкционирует регистрацию бюджетного обязательства, а Министерство экономического развития осуществляет в сфере ГФК мониторинг закупок товаров, работ и услуг за бюджетные средства.

Министерство финансов, Центральный республиканский банк, Министерство юстиции признаются субъектами государственного финансового мониторинга в сфере предотвращения и противодействия легализации

(отмыванию) доходов, полученных преступным путем или финансированию терроризма.

Таким образом, в качестве специальных методов контроля выделяем проверку, ревизию, аудит, мониторинг, обследование, в Приложении П раскрыта их сущность, преимущества и недостатки использования. Причем при проведении контрольного мероприятия используются они не изолированно друг от друга, а в зависимости от цели, объекта и предмета контроля – в различном сочетании [173, с.7].

К заимствованным относят методы из других смежных наук:

- правовое регулирование. В практике ГФК применяется императивный метод, основанный на применении властных юридических предписаний, которые не допускают отступлений от четко установленного правила поведения; иными словами, субъекты правоотношений вправе совершать только те действия, которые им разрешены. В качестве дополнительных методов выделяют рекомендательный, альтернативный, поощрительный и др.;

- из сферы финансового менеджмента используются такие методы как система расчетов, система финансовых санкций, трансфертные операции, планирование, кредитование, прогнозирование, принципы ценообразования и т.п.;

- экономический анализ обогащает метод ГФК способами и приемами оценки эффективности и рациональности использования бюджетных средств; методами оценки влияния факторов; моделями оценки эффективности и результативности проводимых контрольных действий [172, 174];

- с помощью таких статистических методов как монографический, метод массового наблюдения и выборочный метод формируются изучаемые в процессе ГФК совокупности [172];

- социологические методы (эксперимент, массовый опрос) позволяют оценить качество выполнения бюджетной программы, социально важного мероприятия, процесса.

В зависимости от выбранного метода исследования контролером будут применяться:

- приемы документального контроля (проверка нормативно-правовая, встречная, взаимная, формальная, арифметическая, хронологическая; контрольное сличение, восстановление количественного учета);
- приемы фактического контроля (контрольный просчет, лабораторный анализ, личное наблюдение);
- смешанные приемы контроля (экономическая, логическая проверка, экспертиза).

В Приложении Р представлена характеристика приемов документального и фактического контроля применительно к социальной сфере. В отличие от работ [171-173], считаем целесообразным дополнительно выделить смешанные приемы контроля, которые нельзя однозначно отнести к первой или второй группе:

Не считаем обоснованным отнесение встречной и взаимной проверки к смешанным приемам, поскольку они основываются только на документальном контроле; сравнение также относим к общенаучным методам, а не к смешанным приемам контроля [175, с.33-39].

В зависимости от характера критериев оценки методический инструментарий классифицируем для расчета количественных показателей (рубли, количество больничных коек на душу населения, доля зеленых насаждений, срок реализации проекта), качественных («качество» учебных мест, оказанных медицинских услуг, квалификация профессорско-преподавательского состава, уровень обеспеченности жильем) и комбинированных.

Так, с 01 сентября 2015 года в свободном доступе можно ознакомиться с результатами независимой оценки качества оказания услуг организациями социальной сферы РФ (www.bus.gov.ru). В разрезе областей, видов деятельности в социальной сфере, показателей можно увидеть общий рейтинг государственных (муниципальных) учреждений. Чтобы оценить организацию (учреждение), нужно по пятибалльной шкале определить критерии: открытость, комфортность, время ожидания, доброжелательность, удовлетворенность.

По способу исследования оценочных показателей используют динамический (исследование показателей в динамике – показатели смертности,

рождаемости, прироста зарплаты), эталонный (сравнение показателей исследуемого учреждения с эталонными значениями) и сравнительный (сопоставление данных со средними по отрасли, с родственными учреждениями).

В зависимости от степени обобщения итоговых показателей, существующие методики оценки эффективности бюджетных расходов на социальную сферу предлагают рассчитывать единый интегральный показатель (И.В. Лысенко, Е.С. Стрюченко, М.В. Васильева, Т.В. Федченко) или широкий спектр разносторонних показателей (С.Н.Марков, П.А.Смирнов, Ж.В.Селезнева, Н.В.Суслова, М.А.Стукач, Е.Ю.Елистратова, Н.А. Овчарова, Н.Н.Громова). Поддерживаем целесообразность первого подхода, что позволяет сравнивать эффективность использования расходов бюджета между разными отраслями социальной сферы за разные промежутки времени.

В зависимости от источника получения информации, показатели контроля использования бюджетных средств на содержание учреждений социальной сферы города будут базироваться на официальных социально-экономических показателях (мировых, отдельного государства, области, региона) и на информации конкретного бюджетного учреждения.

Таким образом, современный методический инструментарий ГФК использования бюджетных средств на содержание учреждений социальной сферы имеет как преимущества, так и недостатки. В большинстве случаев речь идет об оценке эффективности использования бюджетных средств с превалированием аналитических приемов и способов. Однако «эффективность» является одним из многих параметров ГФК, что требует усовершенствования и разработки методики с учетом специфики социальной сферы.

Параметры ГФК использования бюджетных средств будут значительно шире, чем при оценке эффективности их использования (рис. 2.8), для их подтверждения требуется широкий спектр общенаучных, специфических (контрольных) и заимствованных приемов и способов.

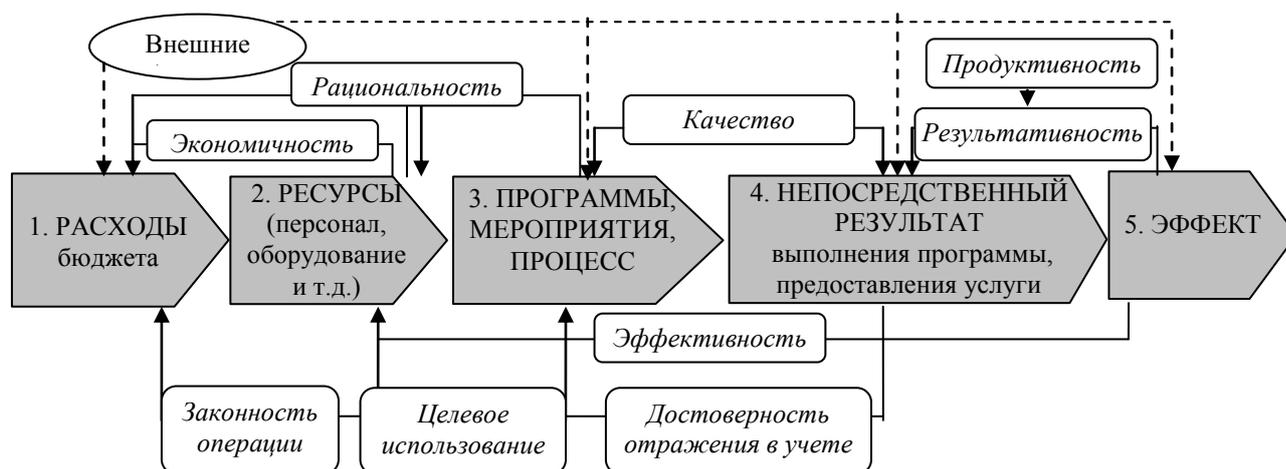


Рисунок 2.8 – Ключевые параметры ГФК использования бюджетных средств на содержание учреждений социальной сферы города (составлено на основании [155])

Рассмотрим логику выявления «контрольных точек» (параметров) контроля при выделении бюджетных средств на финансирование социального учреждения. Авторское трактование ключевых терминов представлено в Приложении С.

Так, статья расходов бюджета формируется под влиянием внешних факторов с учетом политических и экономических приоритетов развития, предыдущего финансирования, результатов работы учреждения, поступивших заявок и т.д. На этапе освоения бюджетных средств, т.е. превращения в «ресурсы» (заработная плата персоналу, приобретение материалов, оборудования, оплата услуг контрагентам), контролера, в первую очередь, будет интересовать экономичность, рациональность и целевое использование ресурсов. Реализация программы, мероприятия, процесса (бесплатное питание школьников, вакцинация детей, проведение капитальных и текущих ремонтов, восстановление инфраструктуры города, образовательный процесс) требует повышенного внимания в части рациональности вложения ресурсов и эффективности их использования.

В качестве непосредственного результата выполнения программы (предоставления услуги) может приниматься один или несколько показателей: капитальный ремонт кровель (количество домов, проживающих в них жильцов, квадратные метры покрытия (кровли), сумма затраченных средств),

образовательный процесс высшей организации профессионального образования (количество выпускников всего, количество трудоустроенных выпускников, расходы на оплату труда, командировки, стипендии и т.д.). При этом контролера будет интересовать качество и эффективность управления программой/оказаниями услуг. Цепочка действий 1 – 4 на рис. 2.8 должна сопровождаться проверкой законности операций, их целевого использования, достоверности отражения в учете и отчетности, что, по сути, реализуемо с помощью способов документального и фактического контроля. На заключительном этапе определяется эффект от мероприятия, который может определяться в краткосрочной и долгосрочной перспективе, в количественных и качественных показателях (процент изменения количества заболевших гриппом лиц, предварительно прошедших иммунизацию, дополнительный доход от возросшей экономической активности в регионе в результате строительства новой дороги и т.д.).

Подводя итоги вышесказанному, на рис. 2.9 представлена декомпозиция соотношения параметров, методов, способов и приемов контроля использования бюджетных средств на содержание социальной сферы в разрезе этапов контрольных процедур. Это позволяет комплексно подойти к формированию организационно-методического обеспечения ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы, в разрезе каждого этапа определиться с целью, параметрами, методами, приемами и способами, техникой контрольных процедур; сформировать базис для разработки методики ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы.

2.3. Моделирование методики оценки эффективности расходов бюджета на финансирование учреждений социальной сферы

Эффективность расходов бюджета на финансирование учреждений социальной сферы города является одним из ключевых параметров, по которому осуществляется государственный контроль расходования средств. Исследование,

Этапы государственного финансового контроля				
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
Цель контроля				
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
Вид контроля				
Предварительный		Текущий	Последующий	
Параметры контроля				
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
Методы контроля				
Мониторинг	Проверка (плановые, внеплановые, тематические)	Ревизия (плановые, внеплановые)	Обследование	Государственный аудит (в т.ч. оценка эффективности)
Методические приемы контроля				
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
Способы контроля				

Сплошная, выборочная и комбинированная проверка				
Процедуры контроля				
<p>Проверка оснований для выделения бюджетных средств. Оценка рисков в рассматриваемой сфере.</p> <p>Контроль соблюдения главными распорядителями средств сроков представления бюджетных запросов на планируемый период.</p> <p>Анализ бюджетных запросов на соответствие их цели, приоритетности и эффективности использования бюджетных средств (соответствие форм требованиям инструкции, согласованность заполненных форм, содержательность письменных пояснений, аргументированность распределения общих расходов согласно экономической классификации и т.д.)</p>	<p>Документальный контроль в процессе принятия к исполнению платежных поручений на использование бюджетных средств (нецелевое использование, оплата сверх норм установленных ассигнований, вложение средств в долгосрочную дебиторскую задолженность).</p> <p>Фактический контроль наличия ресурсов в активах.</p> <p>Разработка ключевых индикаторов эффективности выполнения бюджетной программы, социально важного мероприятия, процесса.</p> <p>Анализ соответствия плановым, сметным, нормативным (лимитным) показателям.</p> <p>Документальный контроль соблюдения установленных государством правил на закупку ресурсов (проведение гос. тендеров).</p> <p>Установление причин допущения просроченной кредиторской задолженности в бюджетных учреждениях.</p> <p>Проверка бухгалтерского учета и соблюдения финансово-сметной дисциплины.</p>	<p>Проверка ритмичности и своевременности поступления бюджетных средств для исполнения расходных обязательств.</p> <p>Документальный контроль целевого использования и экономичности вложения бюджетных средств.</p> <p>Оценка хозяйственной предпринимательской и управленческой деятельности бюджетных учреждений.</p> <p>Проверка достоверности данных бухгалтерского учета и отчетности, соблюдения финансово-сметной дисциплины.</p>	<p>Проверка бухгалтерского учета и соблюдения финансово-сметной дисциплины.</p> <p>Сравнение полученных результатов выполнения программы с средствами, вложенными на ее реализацию.</p> <p>Определение ключевых индикаторов эффективности выполнения бюджетной программы, социально важного мероприятия, процесса.</p> <p>Определение непосредственного (прямого) результата выполнения бюджетной программы, социально важного мероприятия, процесса.</p> <p>Оценка удовлетворенности потребителей качеством предоставленной услуги (работы).</p> <p>Разработка рекомендаций по повышению эффективности и результативности использования бюджетных средств.</p>	<p>Определение интегрального показателя эффекта от вложения бюджетных средств в выполнение бюджетной программы, социально важного мероприятия, процесса.</p> <p>Оценка удовлетворенности благополучателей качеством предоставленной услуги (работы) через опрос, анкетирование.</p> <p>Разработка проекта решения по дальнейшему финансированию (прекращению финансирования) бюджетной программы, социально важного мероприятия, процесса</p>

Рисунок 2.9 – Декомпозиция соотношения параметров, методов, способов и приемов контроля расходов бюджета на финансирование социальной сферы в разрезе этапов контрольных процедур (авторская разработка)

проведенное Мащенко Е.С., показало, что, несмотря на снижение неэффективного использования бюджетных средств по результатам проверок Счетной палаты РФ с 173,1 млрд. руб. в 2014 году, до 34,8 млрд. руб. в 2017 году данному параметру контроля уделяется значительное внимание [174, с. 106 – 107].

Ситуация, сложившаяся в Украине прямо противоположная:

– наблюдается рост сумм неэффективного использования государственных ресурсов с 465,7 млн. грн. в 2015 году до 1410,9 млн. грн. в 2017 году (увеличение произошло более чем в 3 раза);

на долю неэффективного использования государственных ресурсов приходится значительный удельный вес в сумме выявленных рискованных операций и финансовых нарушений. В 2015 году 81,9 %, в 2017 году – 68,6 % [176].

В Республике Беларусь по результатам контрольно-ревизионной деятельности Министерства финансов в 2017 году установлено неэффективного использования бюджетных средств в 95 организациях на сумму 3683,7 тыс. руб., что составляет 15,3 % от общей суммы выявленных нарушений бюджетного законодательства [177].

Несмотря на ограниченность информации относительно результатов контроля расходов бюджета Донецкой Народной Республики, можно предположить, что неэффективное расходование бюджетных средств так же может иметь место, а, следовательно, данный аспект подлежит обязательному контролю со стороны государства.

Чтобы избежать терминологической путаницы с использованием понятийного аппарата⁹, проведем анализ дефиниции «эффективность».

Термин «эффективность» происходит от латинского слова «effectus» и при самом общем подходе означает исполнение, действие, результат. Впервые понятие встречается в работах У. Пети и Ф. Кенэ и используется в значении результативности для оценки действий правительства. Начиная с XIX века

⁹ Ярким примером сложности в определении понятия «эффективность» на законодательном уровне являются редакции Бюджетного кодекса РФ: первоначально принцип (ст. 34), назывался принципом эффективности и экономности использования бюджетных средств, затем – принципом результативности и эффективности использования бюджетных средств (с 2008 г.), а в настоящей редакции – принцип эффективности использования бюджетных средств (с 2013 г.).

Давид Риккардо употребляет термин в трактовке как отношение результата к определенному виду затрат [154]. В дальнейшем термин стал использоваться в любой сфере деятельности и характеризовать не только результат, но и степень достижения цели, а также ресурсы, затраченные для достижения этой цели.

В зарубежной экономической литературе изначально выделялись две базовые модели, характеризующие эффективность бюджетных расходов:

- 1) «экономичность – эффективность – результативность» (англ. «economy – efficiency – effectiveness»), или модель «3Es»;
- 2) «ресурсы – непосредственный результат – конечный результат» (англ. «input – output – outcome»), или модель «IOO» [178].

В дальнейшем модели объединены в одну и представлены в Приложении Т.

При этом понятие эффективности включает следующие компоненты: техническая эффективность (technical efficiency), которая определяется как соотношение стоимости промежуточного результата (общественного блага или услуги) и ресурсов, затраченных на его производство; аллокационная эффективность (allocative efficiency), которая означает использование имеющихся в распоряжении бюджета ресурсов для получения результата, максимально соответствующего предпочтениям жителей [155, 180].

В Приложении У представлен декомпозиционный анализ термина «эффективность» в законодательной базе и современных трудах ученых и практиков. Отметим, что бюджетное законодательство Донецкой Народной Республики, России и Украины не содержит определения термина «эффективность бюджетных расходов», однако закрепляет соблюдение принципа эффективности использования бюджетных средств. Параметрами эффективности при этом выступают:

- 1) необходимость достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономичность);
- 2) и/или достижения максимального/наилучшего результата при расходовании определенного бюджетом объема средств (результативность).

Международный стандарт ISSAI 300 «Основопологающие принципы аудита эффективности», принцип эффективности трактует как получение максимальной отдачи от доступных ресурсов с точки зрения объема, качества и своевременности; принцип экономичности – как минимизацию ресурсозатрат с точки зрения своевременности, качества, наилучшей цены и необходимого объема; принцип результативности относится к достижению поставленных целей и желаемых результатов [161].

Стандарт финансового контроля РФ 104 «Проведение аудита эффективности использования государственных средств» эффективность характеризует соотношением между результатами использования государственных средств и затратами на их достижение, что включает определение экономичности, продуктивности и результативности использования государственных средств [181].

Обобщив проведенное исследование, можно утверждать, что существующие подходы к трактовке термина условно можно объединить в следующие группы:

1) эффективность как отношение между затратами и результатами их использования (А.Г. Грязнова, А.Н.Борисов, А.В. Михайлов, Е.Ю. Елистратова, П.В. Гусева и В.Э. Комов);

2) эффективность как степень соответствия результатов поставленной цели, достижение заданного эффекта (А.К. Осипов, В.Н. Аникин, А.Ю.Москвин, О.В. Котлячков, Э.К. Конярова, Т.А. Ильина, Е.Е.Румянцева, Л.П. Кураков, Н.И.Богомолова, И.С. Самощенко, Т.М. Боголиб);

3) эффективность как степень достижения результата при использовании заданного объема средств (Е.Е. Румянцева, В.В. Филиппова, Л.А. Зиганшина);

4) иные подходы (В.В. Бурцев, А. Р. Валеев, Т. П. Ярошенко, Г. Е. Каратаева).

Следовательно, критерий «эффективность использования бюджетных средств» определяется степенью соблюдения параметров «экономичность», «результативность», «продуктивность», между которыми существует причинно-

следственная связь, то есть данная категория имеет качественные характеристики. В то же время оперировать ее оценкой наиболее рационально и информативно с количественной стороны, так как наличие цифровых критериев даст возможность сделать однозначные, логично обоснованные и научно-подтвержденные выводы об уровне эффективности расходов бюджета на финансирование социальной сферы города.

Эффективность расходов бюджета на финансирование социальной сферы необходимо рассматривать с двух позиций: экономическая и социальная эффективность. Экономическая эффективность деятельности учреждений социальной сферы характеризует финансовую сторону; социальная эффективность характеризуется степенью соответствия результатов деятельности учреждений социальной сферы, социальным потребностям, целям и интересам как общества в целом, так и каждого отдельного человека.

Экономическая и социальная эффективность тесно взаимосвязаны; экономическая эффективность выступает базисом для достижения социальной эффективности. При этом необходимо подчеркнуть, что социальная эффективность проявляется не сразу, а на протяжении нескольких экономических циклов, поэтому она отражается на экономической эффективности в последующих периодах.

Очень часто данные понятия объединяют в единое понятие – «социально-экономическая эффективность», что вполне логично в случае, когда речь идет о деятельности организаций и учреждений социальной сферы. Социально-экономическую эффективность стоит рассматривать как соотношение полученного учреждением социальной сферы социального эффекта и затрат, направленных на его достижение.

Синтезируя результаты проведенного исследования, эффективность расходования бюджетных средств будем трактовать как совокупность социальной и экономической результативности, продуктивности и экономичности.

Предлагаемые специалистами методики оценки эффективности расходования бюджетных средств на финансирование социальной сферы, представленные в Приложении Ф, характеризуются следующим:

1. Принципы построения методик оценки экономической эффективности практически не имеют разногласий; в тоже время методики не всегда однозначны и имеют сложности с практическим применением.

2. Отдельные специалисты выделяют общие и частные (производственные) показатели эффективности (Л. З. Байгузина и Г. А. Галимова, А. В. Михайлов, Т. П. Ярошенко и Г. Е. Каратаева);

3. Методика расчета некоторых показателей требует дополнительных пояснений:

- степень достижения целей, решения тактических задач (Т. В. Бушинская, А. С. Бушинский);
- индекс социальной эффективности, который предлагается определять как отношение эталонного значения критерия к его фактическому значению не содержит никаких пояснений по поводу установления эталонных значений (П. В. Гусева и В. Э. Комов);
- отношение конечного результата к непосредственному результату деятельности в области общего образования (Е. Ю. Елистратова);
- уровень оценки результатов деятельности персонала по ведомству (Т. П. Ярошенко и Г. Е. Каратаева).

4. Отдельные предлагаемые показатели, оценивают не столько эффективность использования бюджетных средств, сколько результативность деятельности учреждений социальной сферы (School Matters's Error Band Model (EBM)).

5. Расчет общего (интегрального) показателя эффективности базируется на равнозначной весомости частных показателей (Л. А. Сухарева, Т. В. Федченко, А. В. Михайлов, Л. З. Байгузина и Г. А. Галимова).

Принимая во внимание проведенный критический анализ рассмотренных методик оценки эффективности расходования бюджетных средств на

финансирование социальной сферы города, представим авторский подход, базирующийся на следующих положениях:

1. Оценка эффективности проводится по двум группам показателей: характеризующим экономическую и социальную эффективность.

2. Универсальность методики для различных видов деятельности в социальной сфере с одной стороны обеспечивается схожестью протекающих процессов (получение финансирования – оказание услуг (работ) – социальная удовлетворенность потребностей общества и человека); с другой стороны 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 относительно весомости каждого отдельного показателя.

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

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

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

Рассмотрим представленные положения более подробно.

В число показателей, характеризующих экономическую эффективность расходования бюджетных средств входят следующие – табл. 2.4:

Предложенные нами показатели, используемые для оценки ЭЭ бюджетного финансирования расходов на социальную сферу города, во-первых, учитывают обоснованное выше рассмотрение эффективности как триады экономичности, результативности и продуктивности; во-вторых, достаточно универсальны, чтобы быть использованными для оценки учреждения

Таблица 2.4 – Состав, характеристика и методика расчета показателей экономической эффективности расходования бюджетных средств на социальную сферу города

Показатели	Название показателя. Характеристика	Методика расчета
1	2	3
<i>Экономичность деятельности</i>		
Э1	<u>Уровень финансирования деятельности.</u> Дает возможность оценить объем финансирования, приходящийся на одну оказанную услугу (выполненную работу).	$\frac{\text{Полученные финансовые ресурсы}}{\text{Объем оказанных услуг (выполненных работ) в натуральном выражении}}$
Э2	<u>Уровень финансирования расходов.</u> Отражает степень финансирования осуществленных учреждением расходов за анализируемый период.	$\frac{\text{Полученные финансовые ресурсы}}{\text{Произведенные расходы}}$
<i>Результативность деятельности</i>		
Р1	<u>Индекс полученных финансовых ресурсов.</u> Характеризует динамику (изменение) полученных финансовых ресурсов в относительном выражении.	$\frac{\text{Полученные финансовые ресурсы за отчетный период}}{\text{Полученные финансовые ресурсы за базисный период}}$
Р2	<u>Индекс объема оказанных услуг (выполненных работ).</u> Показывает динамику (изменение) объемов основной деятельности учреждения в относительном выражении.	$\frac{\text{Объем оказанных услуг (выполненных работ) за отчетный период}}{\text{Объем оказанных услуг (выполненных работ) за базисный период}}$
<i>Продуктивность деятельности</i>		
П1	<u>Результативность персонала.</u> Характеризует объем полученного финансирования, приходящийся на 1 штатную единицу	$\frac{\text{Полученные финансовые ресурсы}}{\text{Число штатных единиц}}$
П2	<u>Продуктивность персонала.</u> Показывает объем оказанных услуг (выполненных работ), приходящийся на 1 штатную единицу	$\frac{\text{Объем оказанных услуг (выполненных работ) в натуральном выражении}}{\text{Число штатных единиц}}$

социальной сферы любого вида деятельности: образования, здравоохранения, социального обеспечения и т.д.

Показатели, характеризующие ЭЭ расходования бюджетных средств на финансирование социальной сферы города, рассчитываются по плановым и фактическим данным и сравниваются между собой. Результат сравнения фактических значений с запланированными оценивается с помощью следующей системы баллов:

- 0 баллов назначается, если фактическое значение показателя хуже, чем запланированное;
- 1 балл – если фактическое значение показателя соответствует запланированному;
- 2 балла присваивается в случае, если фактическое значение показателя лучше, чем запланированное.

Проведение ранжирования представленных показателей по степени весомости было осуществлено экспертами, в числе которых:

- 3 специалиста из отдела контроля в социальной сфере, здравоохранении и культуре Департамента финансового и бюджетного контроля;
- 4 специалиста из контрольно-ревизионных управлений Департамента финансового и бюджетного контроля;
- 3 специалиста из отдела расходов органов исполнительной и законодательной власти и социально-культурной сферы Департамента казначейства;
- 2 специалиста из управлений казначейства.

Привлеченные эксперты отличаются возрастом, стажем и опытом работы, их мнения могут быть диаметрально противоположными и не иметь практической ценности в силу своей несогласованности. Оценка согласованности мнений экспертов, а, следовательно, и возможности их практического применения, проводится на основе расчета коэффициента конкордации Кендалла (2.1):

$$W = \frac{12 \sum_{k=1}^n \left[\sum_{i=1}^m X_{ik} - m(n+1)/2 \right]^2}{m^2(n^3 - n)}, \quad (2.1)$$

где m – количество экспертов;

i – величина шага при суммировании экспертных рангов ($i=1, 2, 3 \dots m$);

n – количество факторов;

k – величина шага при суммировании значений факторов ($k=1, 2, 3 \dots n$);

$\sum_{i=1}^m x_{ik}$ – сумма рангов по каждому фактору.

Оценка значимости коэффициента конкордации осуществляется в два этапа:

1. Рассчитывается критерий согласия:

$$\chi^2 = m(n-1)W, \quad (2.2)$$

2. Сравнивается фактическое значение критерия согласия с его критическим значением (табличное значение критерия Пирсона). Если фактическое значение превышает критический уровень, то коэффициенту конкордации можно доверять: имеет место достаточно высокая корреляционная зависимость факторов, которые рассматриваются.

В табл. 2.5 приведены результаты оценки экспертами весомости каждого из представленных показателей экономической эффективности бюджетных расходов (наименее весомому показателю назначается наименьший ранг и т.д. по возрастающей).

Произведем расчет коэффициента конкордации Кендалла:

$$W = \frac{12 \times 1642}{12^2(6^3 - 6)} = 0,652$$

Полученный результат свидетельствует о сильной согласованности мнений экспертов (в эту категорию относятся значения $0,6 < W < 0,8$).

Рассчитаем критерий согласия:

$$\chi^2 = 12 \times (6-1) \times 0,652 = 39,12$$

Табличное значение критерия согласия при 1 % уровне значимости составляет 26,22, а при 0,15 % - 32,91. Оба табличных значения меньше

расчетной величины, следовательно, даже при уровне значимости 0,15 % рассчитанный коэффициент конкордации является значимым.

Таблица 2.5 – Результаты оценки экспертами весомости показателей экономической эффективности бюджетных расходов

Эксперты \ Показатели													Сумма рангов	Отклонение от среднего ранга ¹⁰	Квадрат отклонения
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12			
Э1	3	5	6	5	4	4	6	6	4	4	6	3	56	14	196
Э2	1	2	3	1	2	1	2	3	2	1	2	5	25	-17	289
P1	6	3	1	3	1	3	3	1	1	3	3	2	30	-12	144
P2	2	1	2	2	3	2	1	2	3	2	1	1	22	-20	400
П1	5	4	5	4	6	5	4	5	6	5	5	6	60	18	324
П2	4	6	4	6	5	6	5	4	5	6	4	4	59	17	289
Сумма:													252	0	1642

В табл. 2.6 представим результат расчета весомости показателей экономической эффективности.

Таблица 2.6 – Весомость показателей экономической эффективности

Показатели	Сумма рангов	Весомость показателей
Э1	56	0,22
Э2	25	0,10
P1	30	0,12
P2	22	0,09
П1	60	0,24
П2	59	0,23
Сумма:	252	1,00

Обобщение представленной методики расчета оценки экономической эффективности можно представить в виде следующей модели:

$$\text{ЭЭ} = 0,22 \times \text{Э1} + 0,10 \times \text{Э2} + 0,12 \times \text{P1} + 0,09 \times \text{P2} + 0,24 \times \text{П1} + 0,23 \times \text{П2} \quad (2.3)$$

По мнению экспертов, продуктивность является наиболее весомой частью экономической эффективности – на долю данных показателей приходится почти половина (а именно 0,47) от общего значения. Наименее весомой в оценке

¹⁰ Средний ранг равняется 42 (252 / 6 = 42).

экономической эффективности является результативность – на нее приходится 0,21 от целого.

Оценка уровня экономической эффективности определяется путем соотношения фактически полученного значения (ЭЭ_ϕ) с максимально возможным (ЭЭ_{\max})¹¹:

$$УЭЭ = \frac{\text{ЭЭ}_\phi}{\text{ЭЭ}_{\max}} \quad (2.4)$$

Наибольшие сложности в оценке эффективности расходования бюджетных средств вызывает количественное измерение социальной эффективности. Наиболее часто встречающимися проблемами являются:

- в качестве критериев оценки предлагаются показатели, не имеющие количественной оценки: опросы населения, соотношение величины общественно значимого результата и величины затрат на его достижение, публикация отчетности в периодической печати, наличие официального Интернет-сайта (Л.З. Байгузина, Г.А. Галимова, Т.В. Бушинская, А.С. Бушинский, Т.П. Ярошенко, Г.Е. Каратаева);

- оценка социальной эффективности происходит путем сравнения уровня удовлетворенности населения (Е.С. Кузнецова, А.С. Богданова, А.В. Галухин, С.Ю. Платошечкина, Н.А. Самойлова), что, во-первых, в значительной степени субъективно; а, во-вторых, отсутствует изучение согласованности мнений опрашиваемых.

Соглашаясь с мнением В.В. Карнейчик, считаем правильным проводить оценку социальной эффективности по количественным и качественным показателям. Первые основаны на математических расчетах, вторые на восприятии потребителя [182, с. 210]. С учетом того, что проводимое исследование направлено на оптимизацию и дальнейшее развитие ГФК, нами будет акцентировано внимание при оценке СЭ именно на ее количественных характеристиках. Это обусловлено следующим:

¹¹ Максимально возможное значение экономической эффективности (ЭЭ_{\max}) определяется путем назначения наибольших баллов каждому из шести показателей. Полученный результат равняется 2.

- получение вербальной оценки социальной эффективности сопряжено с высоким уровнем затрат (финансовых, трудовых, временных и т.п.) и низким уровнем объективности;

- однозначные цифровые значения, позволяют снизить субъективность полученных результатов. Это особенно важно в силу того, что по результатам ГФК оценки эффективности расходования бюджетных средств могут быть приняты решения о финансовых санкциях и взысканиях, которые должны быть обоснованы.

Показатели, характеризующие социальную эффективность использования средств бюджета на учреждения социальной сферы города представлены в табл. 2.7:

Таблица 2.7 – Состав, характеристика и методика расчета показателей, характеризующих социальную эффективность использования средств бюджета на учреждения социальной сферы города

Показатели	Название показателя. Характеристика	Методика расчета
1	2	3
С1	<u>Индекс числа потребителей.</u> Характеризует изменение численности человек, получивших услуги (работы), оказываемые учреждением социальной сферы в относительном выражении.	$\frac{\text{Численность человек, получивших услуги (работы) в отчетном периоде}}{\text{Численность человек получивших услуги (работы) в базисном периоде}}$
С2	<u>Уровень загруженности учреждения.</u> Характеризует степень загруженности учреждения социальной сферы.	$\frac{\text{Численность человек, получивших услуги (работы) в отчетном периоде}}{\text{Нормативная численность человек, которые могут получить услуги (работы)}}$
С3	<u>Уровень результативности деятельности.</u> Показывает результативность деятельности анализируемого учреждения по сравнению со средним показателем для данного вида деятельности	$\frac{\text{Результативность деятельности анализируемого учреждения}}{\text{Средняя результативность данного вида деятельности}}$
С4	<u>Оценка соответствия изменения потребности изменению финансирования.</u> Характеризует степень соответствия динамики расходов, изменению числа потребителей услуг (работ). Рост последних должен осуществляться более высокими темпами по сравнению с расходами учреждения	$\frac{\text{Индекс численности человек, получивших услуги (работы)}}{\text{Индекс произведенных учреждением расходов}}$

Применяемые для оценки социальной эффективности показатели имеют следующие преимущества:

- учитывают принципы объективности, четкости, сопоставимости, достаточности;
- дают количественную оценку социальному эффекту от расходования бюджетных средств на финансирование учреждений социальной сферы города;
- носят универсальный характер и применимы для различных видов деятельности в социальной сфере.

Принцип начисления баллов указанным показателям следующий: если полученное значение >1 присваивается 2 балла; $= 1$ - присваивается 1 балл; < 1 – баллы не присваиваются.

Произведем оценку согласованности мнений экспертов относительно весомости показателей социальной эффективности расходов бюджета – табл. 2.8.

Таблица 2.8 – Результаты оценки экспертами весомости показателей социальной эффективности расходов бюджета

Эксперты \ Показатели	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	Сумма рангов	Отклонение от среднего ранга ¹²	Квадрат отклонения
С1	3	4	3	2	3	4	3	3	3	4	4	3	39	9	81
С2	1	2	1	1	2	1	2	2	1	2	2	1	18	-12	144
С3	2	1	2	3	1	3	1	1	2	1	1	2	20	-10	100
С4	4	3	4	4	4	2	4	4	4	3	3	4	43	13	169
Сумма:													120	0	494

Произведем расчет коэффициента конкордации Кендалла:

$$W = \frac{12 \times 494}{12^2(4^3 - 4)} = 0,686$$

¹² Средний ранг равняется 30 (120 / 4 = 30).

Значение коэффициента конкордации Кендалла относится к интервалу, который характеризуется сильной согласованностью мнений экспертов. Проведем расчет критерия согласия и сравним полученное фактическое значение с табличным:

$$\chi^2 = 12 \times (4-1) \times 0,686 = 41,16$$

Табличные значения критерия согласия такие же как и в предыдущем расчете (26,22 при 1 % уровне значимости и 32,91 – при 0,15 % уровне значимости (т.к. число экспертов и уровень значимости не менялись)). Следовательно, рассчитанный коэффициент конкордации является значимым.

На основе результатов проведенной экспертизы рассчитаем весомость показателей социальной эффективности – табл. 2.9:

Таблица 2.9 – Весомость показателей социальной эффективности

Показатели	Сумма рангов	Весомость показателей
C1	39	0,33
C2	18	0,15
C3	20	0,17
C4	43	0,35
Сумма:	120	1,00

Наибольшую значимость, по мнению экспертов, при оценке социальной эффективности расходов бюджета на финансирование учреждений социальной сферы занимают оценка соответствия изменения потребителей изменению финансирования и индекс числа потребителей. На эти два показателя приходится почти 70 % от комплексной оценки СЭ.

Таким образом, обобщающий показатель СЭ имеет вид:

$$СЭ = 0,33 \times C1 + 0,1 \times C2 + 0,17 \times C3 + 0,36 \times C4 \quad (2.5)$$

Уровень социальной эффективности (УСЭ) рассчитывается и оценивается аналогично уровню экономической эффективности:

$$УСЭ = \frac{СЭ_{ф}}{СЭ_{max}}, \quad (2.6)$$

где $СЭ_{ф}$ – фактическое значение показателя социальной эффективности;

$СЭ_{\max}$ – максимально возможное значение социальной эффективности (равняется 2).

Интегральный показатель эффективности расходов бюджета на финансирование учреждений социальной сферы города (ИЭ) рассчитываем как среднюю гармоническую из значений уровней экономической и социальной эффективности:

$$ИЭ = \sqrt{УЭЭ \times УСЭ} \quad (2.7)$$

Полученные результаты интегрального показателя эффективности расходов бюджета на финансирование учреждений социальной сферы города, с учетом значений вербально-числовой шкалы Харрингтона, имеют следующую характеристику¹³:

$1,00 \geq ИЭ \geq 0,80$ – свидетельствует об очень высокой экономической и социальной эффективности использования бюджетных средств учреждениями социальной сферы города;

$0,64 \leq ИЭ \leq 0,80$ – показывает высокий уровень экономической и социальной эффективности;

$0,37 \leq ИЭ \leq 0,64$ – определяет уровень экономической и социальной эффективности как средний;

$0,20 \leq ИЭ \leq 0,37$ – свидетельствует о низком уровне экономической и социальной эффективности;

$0,00 \leq ИЭ \leq 0,20$ – характеризует экономическую и социальную эффективность использования бюджетных средств как очень низкую.

В зависимости от полученных результатов оценки эффективности использования бюджетных средств, органы ГФК принимают решения, призванные либо стимулировать дальнейшее эффективное использование средств бюджета, либо корректировать процесс управления учреждением социальной сферы при недостаточно эффективном использовании бюджетных ресурсов.

¹³ По этой же шкале могут быть интерпретированы значения уровней экономической и социальной эффективности.

Выводы к разделу 2

Исследование организационно-методического инструментария ГФК использования бюджетных средств на финансирование учреждений социальной сферы города стало основанием для формирования следующих выводов:

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

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

Рассмотрен процесс планирования контрольно-ревизионных работ, существующий в Министерстве финансов Донецкой Народной Республики; сделан вывод о том, что составление планов различной степени детализации повышает научность и эффективность организации труда, что способствует результативному функционированию всей системы ГФК.

Обосновано, что ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы по сути своей представляет контрольное мероприятие, базисом которого выступают методы, приемы, способы. Доказана целесообразность выделения: общенаучных, специфических (проверка, ревизия, аудит, мониторинг, обследование) и заимствованных из других наук методов финансового контроля, приемы (документального, фактического контроля и смешанные); способы (сплошная, выборочная, комбинированная проверка).

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. Кроме контроля на соответствие нормативным актам, важное значение приобретает оценка эффективности использования таких ресурсов и разработка рекомендаций по усовершенствованию процесса использования бюджетных средств.

Декомпозиция соотношения параметров, методов, способов и приемов контроля в разрезе этапов контрольных процедур позволила комплексно подойти к формированию организационно-методического обеспечения ГФК, в разрезе каждого этапа определиться с целью, параметрами, методами, приемами и способами, техникой контрольных процедур; выступила базисом для разработки методики ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы.

Аргументировано рассмотрено эффективность расходования бюджетных средств в качестве совокупности социальной и экономической результативности, продуктивности и экономичности. Следствием чего явилась разработка методики оценки эффективности расходования бюджетных средств на финансирование учреждения социальной сферы города.

Моделирование методики основано на применении экспертных и экономико-математических методов, позволивших обосновать расчет интегрального показателя эффективности, который равнозначно зависит как от экономической, так и от социальной эффективности. Расчет коэффициентов весомости дал возможность повысить объективность полученных результатов оценки экономической и социальной эффективности.

Основные научные результаты раздела опубликованы в работах [183-186].

РАЗДЕЛ 3**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО
КОНТРОЛЯ РАСХОДОВ БЮДЖЕТА НА ФИНАНСИРОВАНИЕ
СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ****3.1 Апробация методики государственного финансового контроля
расходов бюджета на финансирование социальной сферы**

В настоящее время вопрос методического обеспечения государственного финансового контроля в Донецкой Народной Республике решается по-разному. Как показали результаты исследований, в 66% случаев контрольные органы руководствуются официальными нормативными документами, и лишь в 34% – имеют собственные разработки в виде внутренних стандартов, документов по контрольному и экспертно-аналитическому делопроизводству, правил и норм поведения / трудового распорядка, отчетных форм оценки качества своей работы и т.д.

По нашему мнению, именно Министерство финансов Донецкой Народной Республики должно стать основным инициатором процесса разработки методического обеспечения всех контрольно-аналитических органов, координировать работу объединений соответствующих субъектов контроля из числа региональных представительств с привлечением научных организаций и проверяемых учреждений. Удачным примером считаем деятельность Ассоциации контрольно-счетных органов РФ (АКСОР) или Союза муниципальных контрольно-счетных органов России (МКСО).

Документы должны разрабатываться с учетом их актуальности и приоритетности, базироваться на едином унифицированном подходе и удовлетворять требованиям: целесообразности, четкости и ясности, логической стройности, полноты, преемственности и непротиворечивости, подконтрольности выполнения, единства терминологической базы [187].

На рис. 3.1 представлены этапы и стадии разработки методического обеспечения органов внешнего финансового контроля Донецкой Народной Республики расходов бюджета на социальную сферу:

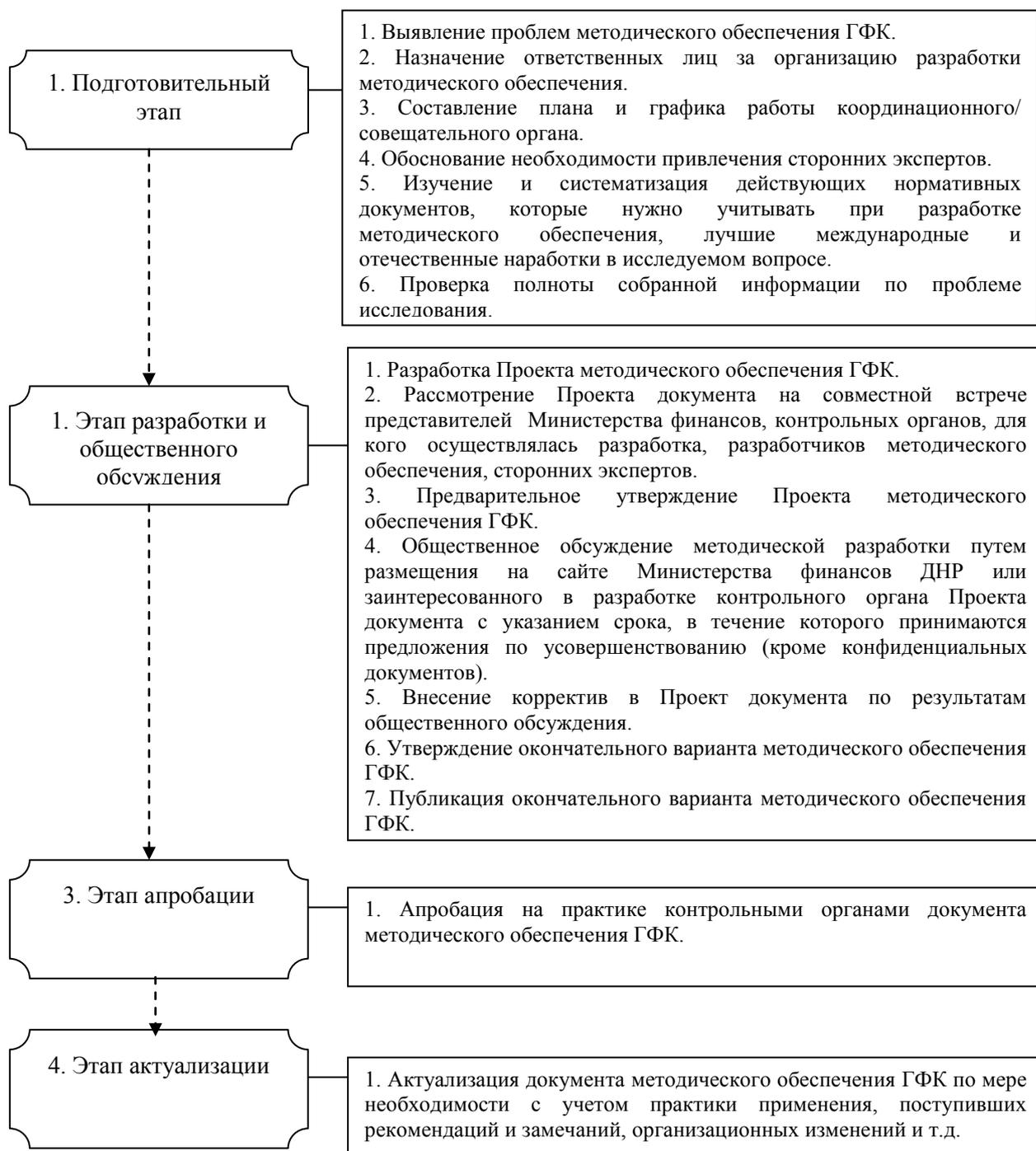


Рисунок 3.1 – Этапы и стадии разработки методического обеспечения органов внешнего финансового контроля Донецкой Народной Республики расходов бюджета на социальную сферу (составлено с учетом положений [187])

На подготовительном этапе осуществляется планирование процесса разработки документа методического характера. В качестве первоочередных проблем, требующих методических разработок в сфере ГФК расходов бюджета на социальную сферу выступают: общие требования к внутренней организации контрольного мероприятия, методика ГФК расходования бюджетных средств на социальную сферу, методика оценки эффективности расходования бюджетных средств на социальную сферу, классификатор нарушений (рисков), выявляемых в процессе контроля расходования бюджетных средств в разрезе отраслей социальной сферы.

На втором этапе происходит разработка Проекта методического обеспечения ГФК расходования бюджетных средств на социальную сферу и общественное обсуждение. В качестве сторонних экспертов могут привлекаться представители государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, учреждений социальной сферы. Общественное обсуждение (п.4) должно составлять 20 – 30 календарных дней. Все поступившие замечания и рекомендации следует систематизировать по группам и всесторонне оценить целесообразность внесения корректив.

На третьем этапе происходит апробация на практике контрольными органами документа методического обеспечения ГФК. Рекомендуем также установить граничный срок предварительной апробации (не менее 6 месяцев), по прошествии которого затребовать в письменной форме от контрольных органов, использующих в своей работе методическую разработку, предложения и замечания.

Последний этап – этап актуализации документа методического обеспечения ГФК – происходит по мере необходимости с учетом практики применения, поступивших рекомендаций и замечаний, организационных изменений и т.д. Оформляется в виде изменений и дополнений, а новая редакция подлежит обязательной публикации и размещению на сайте Министерства финансов Донецкой Народной Республики или заинтересованного в разработке контрольного органа.

Методика ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы должна подчиняться логике, изложенной в вопросе 2.2 диссертационной работы.

Апробация отдельных элементов методики проводилась на материалах 20 учреждений социальной сферы г. Донецка, которые функционируют в сфере образования, здравоохранения и культуры. А именно:

- 10 образовательных учреждений, из них 3 высшего профессионального (университет, академия, институт), 2 общего среднего (школа, гимназия), 2 среднего профессионального образования (техникум, колледж), 3 дошкольного (детские сады);

- 6 учреждений здравоохранения: 3 амбулаторно-поликлинических учреждения (далее амбулатория), 2 больницы, поликлиника (стоматологическая);

- 4 учреждения культуры: театр, музей, библиотека, школа искусств.

Рассмотрим методику контроля в разрезе этапов.

Этап 1. ГФК в части формирования статьи расходов бюджета.

На данном этапе основной процедурой является контроль бюджетных запросов и их оценка на соответствие цели, приоритетности и эффективности использования бюджетных средств, своевременности, правильности и полноты заполнения.

За 2017 год Министерством финансов оформлено 1205 отказов в регистрации обязательств бюджетным учреждениям, организациям и предприятиям, что на 124 шт. меньше, чем в 2016 г. Это позволило предотвратить нарушения бюджетного законодательства на сумму 89,6 млн. рос. руб. [80].

В Приложении X представлены основания для составления Казначейством отказов в регистрации обязательств бюджетным учреждениям, организациям и предприятиям.

За 2016-2018 гг. из 20 исследуемых только 4 учреждения социальной сферы получили отказы в регистрации обязательств по причине несоблюдения требований по оформлению предоставленных документов (3 случая) и

отсутствия документов, подтверждающих факт взятия обязательства (1 случай) [80].

Этап 2. ГФК в части вложения бюджетных средств в ресурсы.

Основным направлением выполнения данного этапа является документальный контроль в процессе принятия к исполнению платежных поручений на использование бюджетных средств.

За 2017 год структурными подразделениями Министерства финансов Донецкой Народной Республики было оформлено 909 Предупреждений о нарушении бюджетного законодательства, что на 408 больше, чем в 2016 году [141].

Предупреждение с требованием об устранении нарушения бюджетного законодательства оформляется структурным подразделением Министерства финансов или территориальным органом Казначейства в случае: 1) включения недостоверных данных в бюджетные запросы; 2) нарушения установленных сроков предоставления бюджетных запросов или их непредставления; 3) несвоевременного или неполного представления необходимых документов для формирования личного дела распорядителя/получателя бюджетных средств; 4) нарушения сроков предоставления на регистрацию юридических и/или финансовых обязательств; 5) нарушения законодательства при осуществлении предварительной оплаты товаров, работ и услуг за бюджетные средства, а также нарушения порядка и сроков осуществления такой оплаты; 6) нарушения установленных требований по применению бюджетной классификации; 7) включения недостоверных данных в финансовую отчетность об использовании средств бюджетов, Республиканских фондов; 8) нарушения установленных требований по составлению финансовой отчетности об использовании средств бюджетов, Республиканских фондов; 9) нарушения установленного порядка или сроков предоставления финансовой отчетности, предоставления такой отчетности в неполном объеме; 10) другие случаи [189, 190].

На рис. 3.2 представлена динамика формирования предупреждений и причины их составления по Донецкой Народной Республике.

Самой распространенной причиной формирования Предупреждений являются нарушения сроков предоставления на регистрацию юридических и/или финансовых обязательств (соответственно 90 и 68% в 2016 и 2017 гг.).

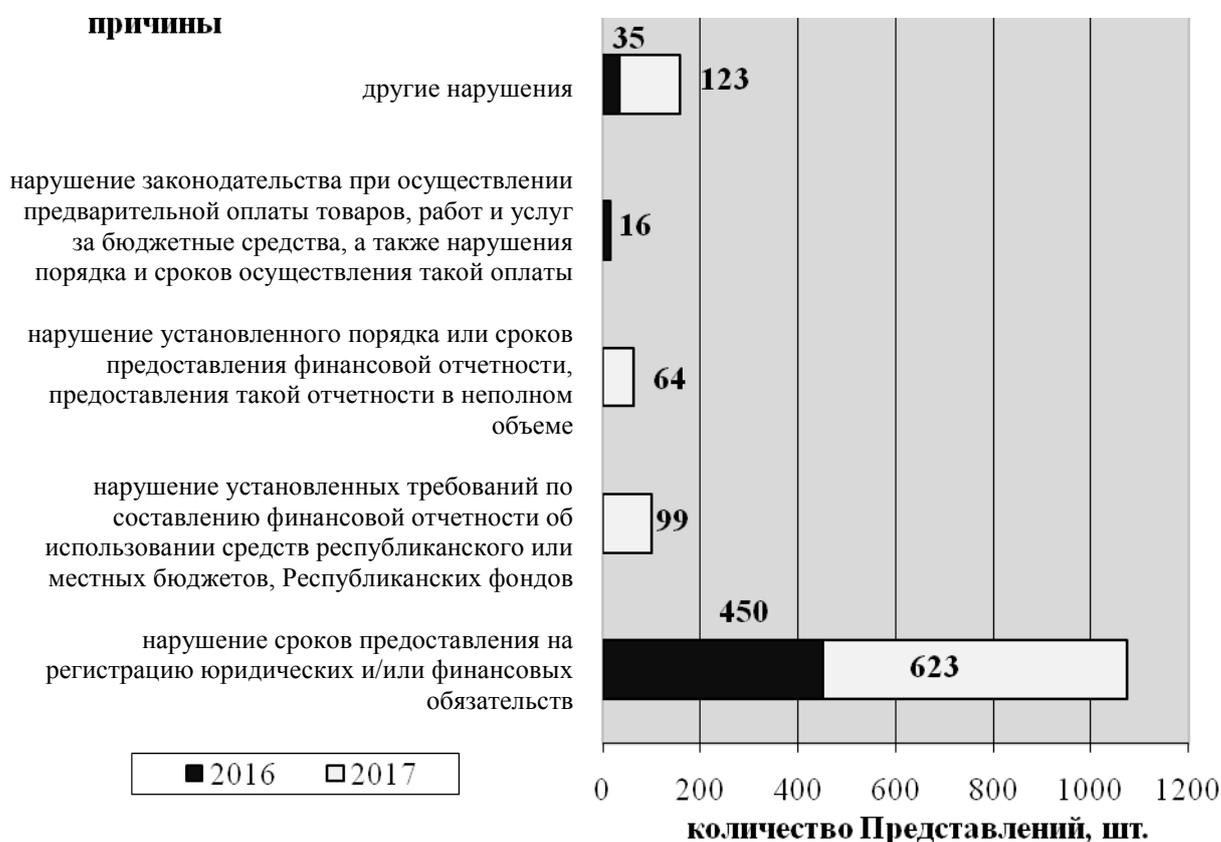


Рисунок 3.2 – Динамика выдачи предупреждений с требованием об устранении нарушений бюджетного законодательства и их причины составления в Донецкой Народной Республике.

Однако данный показатель в динамике снижается, что свидетельствует о повышении финансовой дисциплины получателей бюджетных средств.

В отличие от предыдущего года, в 2017 году увеличилась доля нарушений, связанных с составлением финансовой отчетности бюджетных учреждений: нарушение требований по составлению финансовой отчетности (11%) и порядка или сроков предоставления такой отчетности, предоставление не в полном объеме. Для повышения эффективности ГФК и сокращения подобных нарушений предлагаем на сайте Министерства финансов разместить календарь

предоставления отчетности бюджетными учреждениями, создать горячую линию, страницу «Вопрос-ответ», усилить разъяснительную работу.

Исследуемые в диссертационной работе учреждения социальной сферы за анализируемый период получили 9 предупреждений, нарушения по которым аналогичны бюджетным предприятиям Донецкой Народной Республики. Типология нарушений по формированию предупреждений учреждениям социальной сферы представлена на рис. 3.3. Можно сделать вывод, что специфика социальной сферы не оказывает дополнительного влияния на формирование предупреждений.

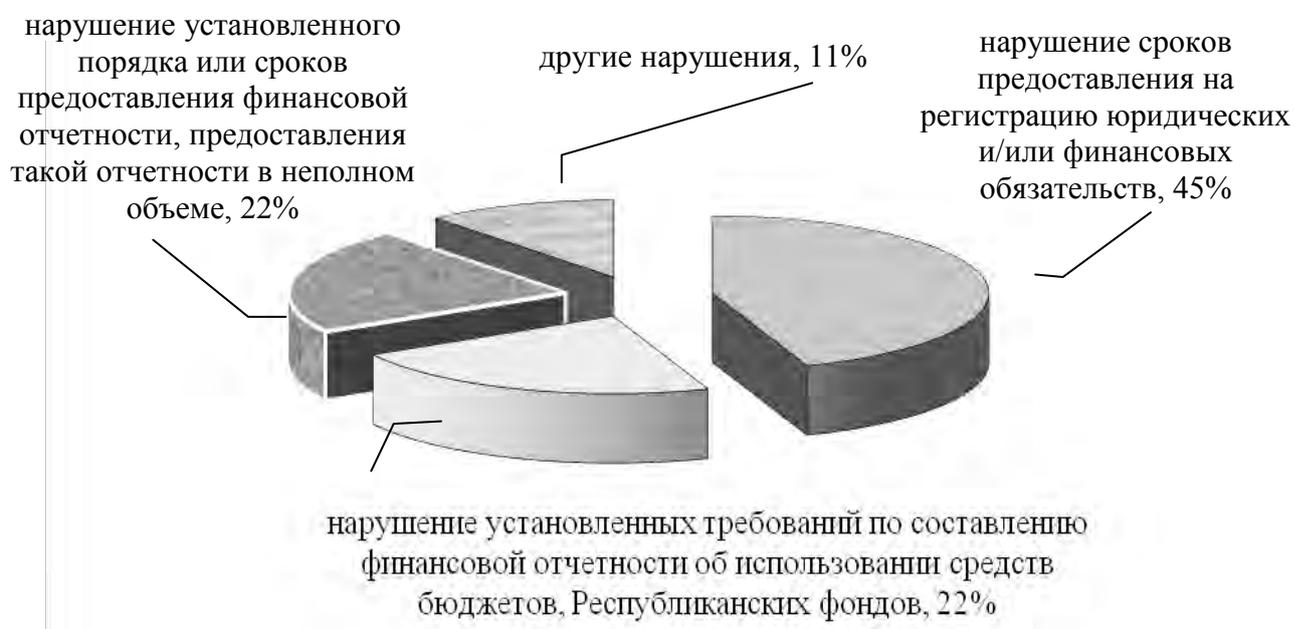


Рисунок 3.3 – Типология нарушений по формированию предупреждений учреждениям социальной сферы.

Далее систематизируем результаты контрольных мероприятий, проводимых Департаментом финансового и бюджетного контроля и его территориальных управлений в соответствии с планом в январе 2017 – мае 2018 гг. (табл. 3.1).

Таблица 3.1 – Результаты контрольных мероприятий, проводимых Департаментом финансового и бюджетного контроля и его территориальных управлений в соответствии с планом в январе 2017 – мае 2018 гг.¹⁴

Показатели Периоды	Отказы в регистрации обязательств бюджетным учреждениям		Предупреждения с требованиями об устранении нарушений бюджетного законодательства	
	Число отказов	Сумма, млн. рос. руб.	Число предупреждений	Сумма, млн. рос. руб.
Январь 2017	47	4,1	35	7,6
Февраль 2017	81	13,5	73	12,9
Март 2017	113	4,1	57	9,3
Апрель 2017	76	2,7	44	7,8
Май 2017	143	13,3	53	7,0
Июнь 2017	126	7,7	84	4,5
Июль 2017	70	3,8	126	14,9
Август 2017	155	13,8	88	2,4
Сентябрь 2017	87	7,3	51	32,7
Октябрь 2017	84	5,4	151	13,0
Ноябрь 2017	131	4,9	64	20,5
Декабрь 2017	89	8,8	83	3,8
Январь 2018	46	1,6	47	26,0
Февраль 2018	72	5,0	58	22,7
Март 2018	254	9,7	127	107,9
Апрель 2018	132	23,3	300	5,4
Май 2018	147	3,7	191	13,7
Всего	1853	132,7	1632	312,1

Приведенные данные показывают, что общее число отказов в регистрации обязательств бюджетным учреждениям составило 1853 на сумму на 132,7 млн. рос. руб.; так же было оформлено 1632 предупреждения с требованиями об устранении нарушений бюджетного законодательства на сумму 312,7 млн. рос. руб. [80]

На рис 3.4 представлена динамика относительного показателя, характеризующего сумму отказа или предупреждения, приходящуюся на одно оформление:

Можно говорить о том, что: динамика указанных показателей не однозначная; наблюдаются значительные «всплески» роста сумм

¹⁴ Составлено на основании общедоступной информации Министерства финансов ДНР (<https://minfindnr.ru>).

предупреждений с требованиями об устранении нарушений бюджетного законодательства в сентябре и ноябре 2017 года и в 1 квартале 2018 г.; средняя сумма одного отказа – 71,6 тыс. рос. руб.; одного предупреждения – 191,2 тыс. рос. руб.

Этап 3. ГФК в части финансирования и реализации бюджетной программы, социально важного мероприятия, процесса.

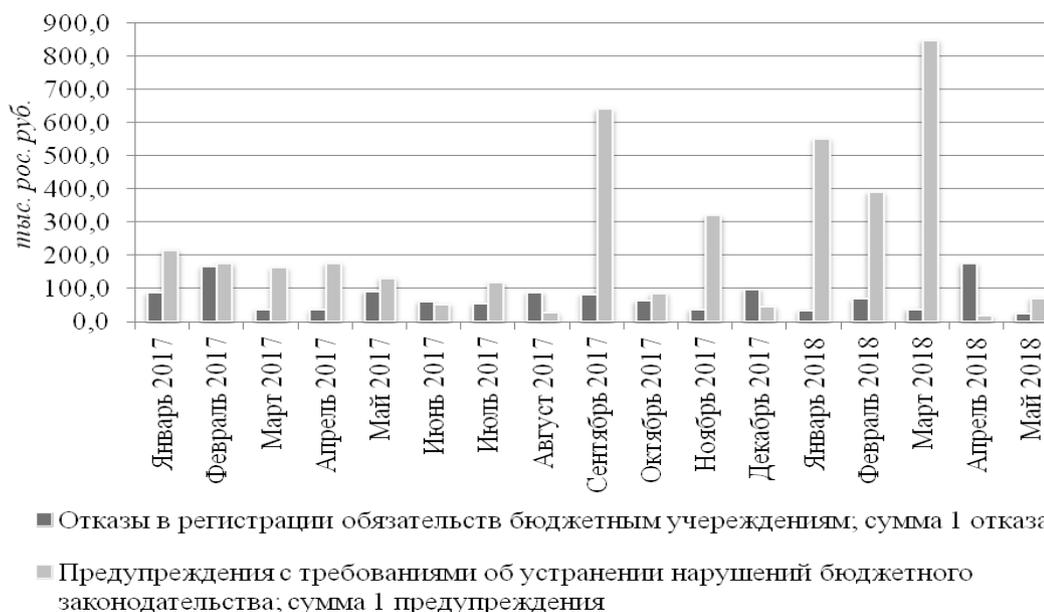


Рисунок 3.4 – Динамика отказов в регистрации обязательств и предупреждений с требованием об устранении нарушений бюджетного законодательства, приходящееся на одно оформление за январь 2017 – май 2018гг., тыс. рос. руб. (составлено на основании [80]).

На данном этапе с использованием методических приемов документального и фактического контроля проводится: проверка достоверности данных бухгалтерского учета и отчетности, соблюдения финансово-сметной дисциплины; оценка хозяйственной, предпринимательской и управленческой деятельности бюджетных учреждений; проверка ритмичности и своевременности поступления бюджетных средств для исполнения расходных обязательств; документальный контроль целевого использования и экономичности вложения бюджетных средств.

Этот этап реализуется во время проведения проверки, обследования, ревизии и является, по сравнению с предыдущими, наименее обеспеченным методически – действующие в Донецкой Народной Республике нормативные документы носят общий характер по организации и проведению контрольного мероприятия [111, 191].

В Приложении Ц автором представлен Проект Стандарта внешнего государственного финансового контроля «Общие требования к организации и проведению контрольного мероприятия: расходы на содержание учреждений социальной сферы». По своей структуре Стандарт состоит из пяти разделов и детализирует: общие положения; принципы осуществления контрольных процедур; объекты и параметры (критерии) контроля государственных расходов на социальную сферу; организация и проведение контрольного мероприятия, оформление его результатов; особенности осуществления контрольного мероприятия расходов на содержание учреждений социальной сферы; приложения.

В результате реализации отдельных элементов Проекта Стандарта на материалах учреждений социальной сферы были выделены общие и специфические направления проверки (ревизии) (рис. 3.5).

В Приложении Ш представлен классификатор общих для учреждений социальной сферы нарушений и их характеристика, что поможет контролеру акцентировать внимание на наиболее рискованных зонах, а учреждениям – своевременно принять меры для их недопущения.

Этап 4. ГФК в части оценки непосредственного результата выполнения бюджетной программы, социально важного мероприятия, процесса.

Данный этап предполагает проведение текущего и последующего контроля за рациональным и эффективным использованием бюджетных средств, определение непосредственного (прямого) результата выполнения бюджетной программы, социально важного мероприятия, процесса, оценку удовлетворенности потребителей качеством предоставленной услуги (работы).

С целью осуществления последующего контроля за рациональным и эффективным использованием средств республиканского и местных бюджетов работниками Министерства финансов в соответствии с Планом контрольно-



Рисунок 3.5 – Направления ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы

ревизионной работы в 2017 году было проведено 1200 контрольных мероприятия, что на 700 больше, чем в предыдущем.

По результатам проведенных проверок за 2016 год установлено нарушений действующего законодательства Донецкой Народной Республики на общую сумму 521 млн. рос. руб., за 2017 год – 463,24 млн.рос.руб. [80].

Что касается результатов ГФК расходов на финансирование учреждений социальной сферы, то по итогам апробации отдельных элементов авторской методики было установлено 43¹⁵ нарушения, из них 67% признаны как повторяющиеся, а 33% – как единичные. Основными сферами, в которых указанные нарушения выявлены, являются: финансовое обеспечение – 11 случаев нарушений; бухгалтерский учет и отчетность – 9 случаев; кадровое обеспечение – 7 нарушений (рис. 3.6).



Рисунок 3.6 – Нарушения, выявленные по результатам ГФК расходов бюджета на финансирование учреждений социальной сферы.

Гипотеза, сформулированная автором перед началом проведения исследования, подтвердилась: чем больше выделяемая сумма из бюджета, тем больше нарушений финансового характера. Так, по официальным данным, расходы на образование в республике в 2016 году составили 49,0% от общей суммы расходов на социальную сферу (1 место), здравоохранение – 31,7%, культуру и искусство – 5,5% (3 место). Соответственно распределились нарушения по данным отраслям социальной сферы: 34,2%, 26,2%, 17,7%.

В разрезе видов нарушений лидируют нарушения, связанные с распределением и использованием финансового обеспечения из бюджета и

¹⁵ Повторяющиеся (подобные) нарушения считались как одно.

других источников – 26% (зарплата, другие стимулирующие выплаты, нарушения при организации заказов, при планировании закупок, проведении тендеров, выборе поставщика, несанкционированное перемещение бюджетных средств по кодам бюджетной классификации), ведением бухгалтерского учета и составлением отчетности – 21% (неполное/ несвоевременное заполнение первичных документов и регистров учета, нарушение методологии бухгалтерского учета, формальность инвентаризации, отсутствие внутреннего бухгалтерского контроля). Менее всего учреждения социальной сферы испытывают трудности с соответствующим оказанием и оформлением услуг (7%) в части проверки их финансирования, поскольку дополнительно курируются профильными ведомствами.

В Приложении Щ представлены выявленные нарушения в разрезе отдельных отраслей социальной сферы.

Для оптимизации конкретно взятой отрасли социальной сферы следует представить результирующие данные в виде некой нечеткой формулы вида:

$$Y_{sum} = Y_{doc} + Y_{cadr} + Y_{fin} + Y_{mat} + Y_{buch} + Y_{prof} + \varepsilon \quad (3.1)^{16}$$

ε будем понимать как некий случайный фактор с математической точки зрения. Очевидно, что задачу можно описать как $Y_{sum} \rightarrow \min$, причем для ее достижения желательно использовать минимальное количество ресурсов (в любых их проявлениях, как то финансовые, временные, человеческие и т.п.):

$F_{rez} \rightarrow \min$. Таким образом, поставленная задача может быть представлена в виде системы:

$$\begin{cases} Y_{sum} \rightarrow \min \\ F_{rez} \rightarrow \min \end{cases}$$

Для минимизации F_{rez} необходимо определение наиболее проблемных разделов. Очевидно, что в отрасли «культура» минимизация функции-слагаемой Y_{prof} даст несравненно меньший результат, чем Y_{fin} . Для этого предлагается

¹⁶ Условные обозначения расшифрованы в Приложении Ш.

определение удельных весов каждого слагаемого, то есть насколько весомы нарушения в общем результате (Приложение Щ). Данный подход позволит определить зоны, требующие повышенного внимания от контролера. В таблице жирным шрифтом выделены наиболее проблемные сферы нарушений, минимизация которых наиболее эффективна в данной отрасли (исходя из предоставленных данных). Так, для отрасли образования, наиболее целесообразно сосредоточить усилия в области кадрового и финансового обеспечения, для отрасли здравоохранения – в области бухгалтерского учета, а для области культуры – на финансовом обеспечении.

Этап 5. ГФК в части определения эффекта от вложения бюджетных средств на выполнение бюджетной программы, социально важного мероприятия, процесса.

Методика определения эффективности использования бюджетных средств будет подробно рассмотрена в вопросе 3.2 диссертационной работы.

Немаловажным вопросом в настоящее время является мониторинг качества и эффективности работы самих органов финансового контроля с точки зрения оценки их полезности для системы управления государством и общества в целом.

В табл. 3.2 представлены результаты работы контрольных органов Донецкой Народной Республики.

Таблица 3.2 – Результаты работы контрольных органов Донецкой Народной Республики за 2016-2017 год

Год	Финансовые нарушений, млн.рос.руб.		Расходы бюджета, млн. рос.руб.	Эффективность работы контрольных органов, % 100% - (гр.2/гр.4)*100%	Доля устраненных нарушений в установленных, %
	установлен- ные	из них устраненные			
2016	521,0	345,5 ¹⁷	**	**	66,31
2017	463,24	183,2	**	**	39,54
Итого	984,24	528,7	**	**	53,72

** Примечание: информация в свободном доступе отсутствует.

¹⁷ по состоянию на 21.02.2017г.

Установлено, что эффективность работы контрольных органов высокая и за анализируемый период составляет почти 100%. Однако доля устраненных нарушений в установленных существенная и в динамике снизилась на 26,77%. То есть при приемлемых результатах работы контрольных органов исправленных ситуаций (передача дела в суд, возмещение ущерба и т.д.) существенно меньше.

Профессор О.С.Сухарев вводит даже такое понятие как «парадокс эффективности» работы контрольного органа, когда в среднем довольно эффективная работа за ряд лет, характеризующаяся положительной отдачей вложенных в этот орган средств, само функционирование данного органа финансового контроля обладает очень низким коэффициентом полезного действия. Автор объясняет это отсутствием единой и хорошо организованной системы ГФК, работающей на систематической правовой базе и нескоординированностью работы различных контрольных и правоохранительных органов, коррупцией и спецификой самих финансовых проектов – объектов ревизий и проверок, когда использование финансовых результатов и применение финансов разнесены во времени [192].

Для сокращения разрыва между показателями выявленных и устраненных нарушений в Республике необходимо существенно ужесточить контроль за: принятыми мерами по устранению выявленных нарушений и (или) устранению причин и условий их совершения согласно Плана мероприятий по устранению нарушений по итогам проведения контрольного мероприятия; информированием в установленные сроки контрольного органа о результатах исполнения Представления.

Для всесторонней оценки качества работы контрольных органов в целом, рекомендуем к внедрению и ежегодному обнародованию форму отчетного документа, которая отличается максимальной информативностью, на основании количественных показателей дает оценку работы органов ГФК во времени и пространстве в разрезе критериев действенности, результативности и экономичности (Приложение Э).

Таким образом, несмотря на определённые положительные результаты, требуется устранение объективных препятствий для усовершенствования процесса ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы. Основными направлениями развития при этом будут:

- создание органов внешнего и внутреннего государственного аудита и законодательное обеспечение их работы; интегрирование в общую систему работы органов финансового контроля;
- разработка на основе единых принципов и подходов республиканских стандартов государственного аудита и финансового контроля с учетом международных наработок и национальных особенностей;
- создание системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих в сфере финансового контроля;
- утверждение методических рекомендаций по проведению ГФК расходов на содержание 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 содержание учреждений социальной сферы.

В Приложении Ю представлены конкретные рекомендации по реализации мер, направленных на усовершенствование процесса ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы в Донецкой Народной Республике.

3.2 Пути повышения эффективности расходов бюджета на финансирование учреждений социальной сферы города

Основой для разработки мероприятий, способствующих повышению эффективности расходов бюджета на финансирование учреждений социальной сферы города, являются результаты фактической оценки сложившейся ситуации. Этапы реализации этого процесса представлены на рис. 3.7:

Проведем расчет показателей экономической и социальной эффективности по исследуемым учреждениям социальной сферы г. Донецка (Приложение Я).

В табл. 3.3, 3.4 представлен расчет уровней экономической и социальной эффективности, интегрального показателя эффективности расходов бюджета на финансирование образовательных учреждений г. Донецка за 2016-2017 года.

По результатам проведенных расчетов можно сделать следующие выводы:

- ни в 2016, ни в 2017 году нет образовательных учреждений, которые



Рисунок 3.7 – Этапы реализации процесса оценки эффективности расходов бюджета на финансирование социальной сферы города

используют полученные бюджетные средства с очень высоким уровнем эффективности;

– в 2016 году полученные показатели эффективности колеблются от 0,17 до 0,77; в 2017 году – от 0,22 до 0,76;

– в общем можно говорить о положительной динамике эффективности расходования бюджетных средств в силу того, что в 2016 году среднее значение

интегральной эффективности составило 0,40; в 2017 году этот показатель увеличился до 0,55;

– в 2016 году только лишь одно образовательное учреждение (Детский сад 1) использовало бюджетные средства с высоким уровнем интегральной эффективности. Половина образовательных учреждений использовали бюджетные средств с низкой и очень низкой степенью эффективности;

Таблица 3.3 – Расчет показателей эффективности расходов бюджета на финансирования образовательных учреждений г. Донецка в 2016 г.

Образовательные учреждения Показатели, баллы	Детский сад 1	Детский сад 2	Детский сад 3	Школа	Гимназия	Техникум	Колледж	Университет	Институт	Академия
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Э1	2	1	2	2	0	0	2	2	0	0
Э2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Р1	2	0	2	2	1	0	1	0	0	2
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Р2	0	2	1	2	2	0	2	0	2	2
П1	2	0	2	0	2	0	2	2	0	2
П2	1	0	2	0	2	2	0	2	0	0
Экономическая эффективность (ЭЭ)	1,39	0,4	1,71	0,86	1,24	0,46	1,22	1,38	0,18	0,9
Уровень экономической эффективности (УЭЭ)	0,70	0,20	0,86	0,43	0,62	0,23	0,61	0,69	0,09	0,45
С1	2	2	0	0	1	0	0	0	1	2
С2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0
С3	2	2	0	2	0	0	2	0	2	1
С4	2	0	1	2	0	2	0	2	0	0
Социальная эффективность (СЭ)	1, 7	1,3	0,35	1,04	0,33	0,7	0,34	0,7	0,67	0,83
Уровень социальной эффективности (УСЭ)	0,85	0,65	0,18	0,52	0,17	0,35	0,17	0,35	0,34	0,42
Интегральный показатель эффективности (ИЭ)	0,77	0,36	0,39	0,47	0,32	0,28	0,32	0,49	0,17	0,43

– в 2017 году ситуация изменилась в лучшую сторону и достаточно существенно: уже 4 образовательных учреждения (из них два дошкольных) с высокой степенью эффективностью использовали бюджетное финансирование. В 2 раза сократилось число учреждений с низким уровнем эффективности использования бюджетных средств; отсутствуют учреждения, характеризующиеся очень низкой эффективностью.

Таблица 3.4 – Расчет показателей эффективности расходов бюджета на финансирование образовательных учреждений г. Донецка в 2017 г.

Образовательные учреждения Показатели, баллы	Детский сад 1	Детский сад 2	Детский сад 3	Школа	Гимназия	Техникум	Колледж	Университет	Институт	Академия
Э1	2	2	0	1	2	1	0	2	0	2
Э2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Р1	2	0	2	0	1	2	1	0	1	2
Р2	0	2	2	1	0	2	0	1	0	1
П1	2	0	2	1	2	2	0	1	0	2
П2	2	1	0	2	0	1	2	1	2	2
Экономическая эффективность (ЭЭ)	1,72	0,85	0,9	1,01	1,04	1,35	0,58	1	0,58	1,71
Уровень экономической эффективности (УЭЭ)	0,86	0,43	0,45	0,51	0,52	0,68	0,29	0,50	0,29	0,86
С1	2	2	2	0	2	2	0	0	2	2
С2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0
С3	2	2	0	2	2	1	2	2	0	1
С4	1	2	1	2	2	1	0	2	0	1
Социальная эффективность (СЭ)	1,35	2,0	1,01	1,04	1,7	1,18	0,34	1,04	0,66	1,18
Уровень социальной эффективности (УСЭ)	0,68	1,0	0,51	0,52	0,85	0,59	0,17	0,52	0,33	0,59
Интегральный показатель эффективности (ИЭ)	0,76	0,65	0,48	0,51	0,66	0,63	0,22	0,51	0,31	0,71

Схематически, динамика интегрального показателя эффективности использования расходов бюджета на финансирование образовательных учреждений, представлена на рис. 3.8:

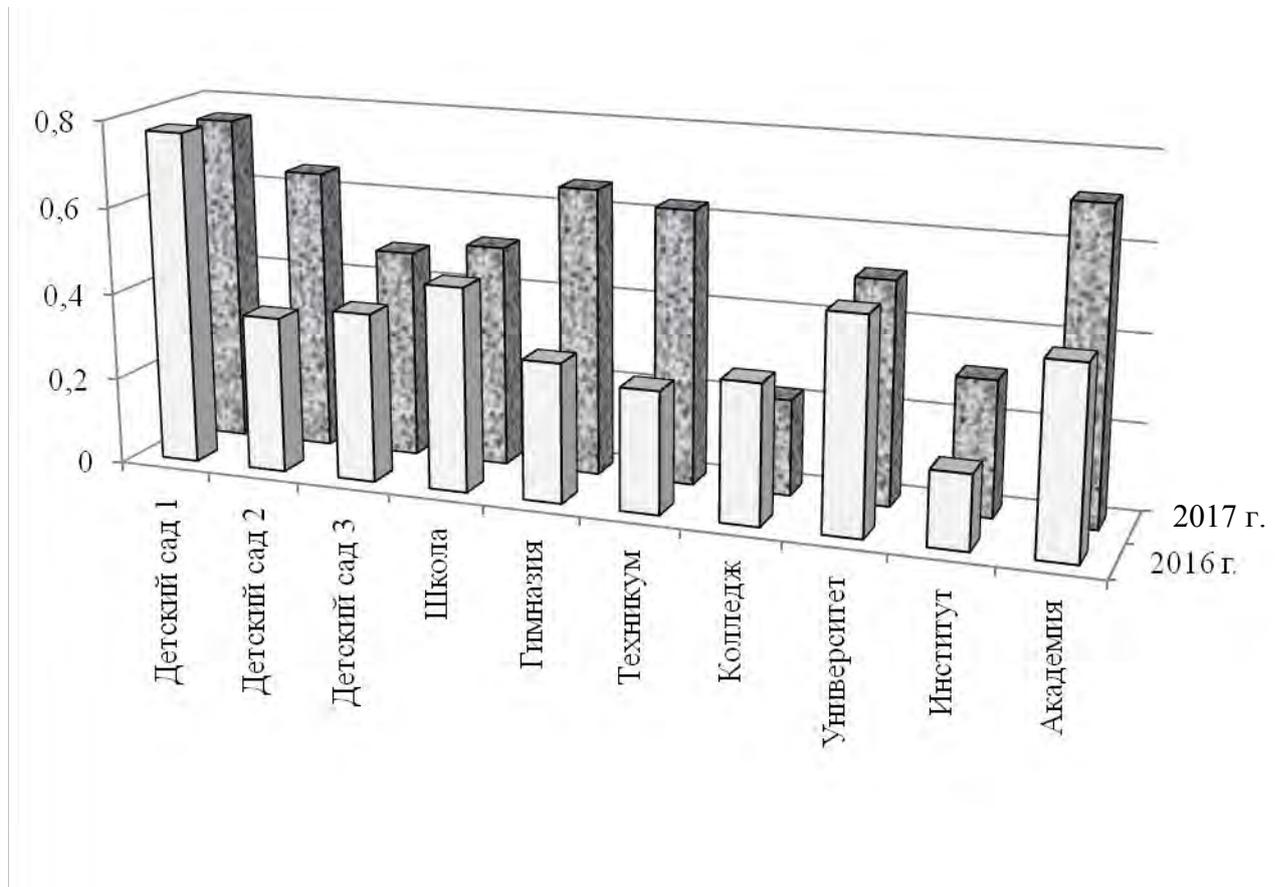


Рисунок 3.8 – Динамика интегрального показателя эффективности использования расходов бюджета на финансирование образовательных учреждений г. Донецка в 2016-2017 г.г.

Рассматривая полученные результаты в разрезе видов эффективности необходимо отметить:

- за два года, максимальный уровень эффективности наблюдается только лишь по социальной эффективности у Детский сад 2;
- обращает внимание не просто отсутствие положительной динамики по показателю Э2 (уровень финансирования расходов), но и его ухудшение абсолютно по всем образовательным учреждениям. Это объясняется объективными сложностями с финансированием из бюджета произведенных

образовательными учреждениями расходов (в частности, особо крупные суммы недофинансирования наблюдаются по коммунальным расходам);

- в группе показателей СЭ низкие результаты по коэффициенту С2 (уровень загруженности учреждений). Данный результат сформировался по независящим от образовательных учреждений причинам, связанным со значительным сокращением численности населения г. Донецка вследствие миграционных процессов, вызванных военными действиями.

Проведем оценку показателей эффективности расходов бюджета на финансирование учреждений здравоохранения г. Донецка в 2016-2017 г.г., которые представлены в табл. 3.5, 3.6:

Таблица 3.5 – Расчет показателей эффективности расходов бюджета на финансирование учреждений здравоохранения г. Донецка в 2016 г.

Учреждения здравоохранения	Амбулатория 1	Амбулатория 2	Амбулатория 3	1больница	2больница	Поликлиника
Показатели, баллы						
Э1	2	0	0	2	0	2
Э2	0	0	0	0	0	0
Р1	1	2	1	0	0	2
Р2	0	2	0	1	0	1
П1	2	2	0	1	0	2
П2	0	0	2	1	2	2
Экономическая эффективность (ЭЭ)	1,04	0,9	0,58	1,00	0,46	1,71
Уровень экономической эффективности (УЭЭ)	0,52	0,45	0,29	0,50	0,23	0,86
С1	2	2	2	2	0	1
С2	0	0	0	2	0	0
С3	0	0	2	2	2	2
С4	0	2	1	0	2	0
Социальная эффективность (СЭ)	0,66	1,36	1,35	1,3	1,04	0,67
Уровень социальной эффективности (УСЭ)	0,33	0,68	0,68	0,65	0,52	0,335
Интегральный показатель эффективности (ИЭ)	0,41	0,55	0,44	0,57	0,35	0,54

Оценивая состояние и динамику показателей эффективности, необходимо отметить:

- в 2016 году у пяти лечебно-профилактических учреждений эффективность использования бюджетных средств находится на среднем уровне;

Таблица 3.6 – Расчет показателей эффективности расходов бюджета на финансирование учреждений здравоохранения г. Донецка в 2017 г.

Учреждения здравоохранения	Амбулатория 1	Амбулатория 2	Амбулатория 3	1больница	2больница	Поликлиника
Показатели, баллы						
Э1	2	1	1	2	2	2
Э2	0	2	1	2	2	0
Р1	2	1	2	0	2	1
Р2	2	0	2	0	2	0
П1	2	0	2	2	2	2
П2	0	0	0	1	2	0
Экономическая эффективность (ЭЭ)	1,34	0,54	1,22	1,35	2	1,04
Уровень экономической эффективности (УЭЭ)	0,67	0,27	0,61	0,68	1,00	0,52
С1	0	1	2	2	2	2
С2	0	0	2	0	0	0
С3	0	2	2	1	0	0
С4	1	0	2	1	0	2
Социальная эффективность (СЭ)	0,35	0,67	2	1,18	0,66	1,36
Уровень социальной эффективности (УСЭ)	0,18	0,34	1	0,59	0,33	0,68
Интегральный показатель эффективности (ИЭ)	0,34	0,30	0,78	0,63	0,57	0,59

- в 2017 году таких учреждений осталось три: два амбулаторно-поликлинических учреждения имеют низкую эффективность; еще одно АПУ перешло в группу с высокой эффективностью использования бюджетных средств. На рис. 3.9 наглядно видно, что у четырех из шести учреждений здравоохранения интегральный показатель увеличился, у двух уменьшился;

- повысились показатели интегральной оценки эффективности: в базисном периоде наибольшее значение составило 0,57, в отчетном – 0,78. При этом среднее значение обобщающего показателя в 2016 году – 0,48; в 2017 – 0,54.

Рассматривая ИЭ в разрезе составляющих показателей, наблюдаем ситуацию, аналогичную сфере образования:

- в 2016 году складывалась негативная ситуация с уровнем финансирования расходов (показатель Э2 у всех лечебно-профилактических учреждений оценен в 0 баллов). В 2017 году ситуация значительно улучшилась: у 3-х из 6-ти

учреждений здравоохранения уровень финансирования увеличился, еще у одного остался без изменения;

- в группе показателей СЭ, так же как в сфере образования, низкие значения у коэффициента С2 (уровень загруженности учреждений);
- у медучреждения – 2 больницы – в 2017 году наблюдается максимальная экономическая эффективность использования бюджетных средств.

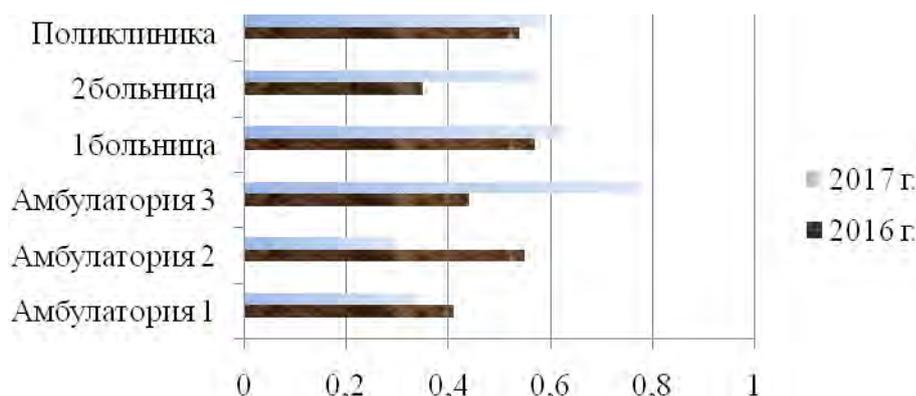


Рисунок 3.9 – Динамика интегрального показателя эффективности использования расходов бюджета на финансирование учреждений здравоохранения г. Донецка в 2016-2017 г.г.

В табл. 3.7, 3.8 представлены результаты расчета показателей эффективности расходов бюджета на финансирование учреждений культуры и искусства г. Донецка в 2016-2017 г.г.:

Можно сделать следующие выводы:

- эффективность использования бюджетных средств учреждениями культуры находится на среднем и ниже среднего уровня: в 2016 году у двух учреждений культуры интегральный показатель эффективности ниже, чем 0,37 (музей, библиотека); в 2017 году таких учреждений осталось одно (музей) – рис. 3.10:
- среднее значение интегральной эффективности в базисном периоде – 0,46; в отчетном оно снизилось до 0,45;
- ситуация с уровнем финансирования расходов, которую характеризует показатель Э2, аналогичная ситуации, сложившейся в здравоохранении:

отрицательные показатели в 2016 году по всем учреждениям культуры и их оптимизация по театру и школе искусств в 2017 году;

Таблица 3.7 – Расчет показателей эффективности расходов бюджета на финансирования учреждений культуры и искусства г. Донецка в 2016 г.

Учреждения культуры и искусства Показатели, баллы	Театр	Музей	Библиотека	Школа искусств
Э1	1	2	0	0
Э2	0	0	0	0
Р1	2	0	0	2
Р2	2	0	0	2
П1	1	2	0	2
П2	2	2	1	2
Экономическая эффективность (ЭЭ)	1,34	1,38	0,23	1,36
Уровень экономической эффективности (УЭЭ)	0,67	0,69	0,12	0,68
С1	2	0	2	0
С2	2	0	0	0
С3	2	2	0	2
С4	0	0	1	2
Социальная эффективность (СЭ)	1,30	0,34	1,01	1,04
Уровень социальной эффективности (УСЭ)	0,65	0,17	0,51	0,52
Интегральный показатель эффективности (ИЭ)	0,66	0,34	0,24	0,59

- рассматривая загруженность учреждений культуры (показатель С2), необходимо отметить что только лишь в театре, она не ниже нормативного значения (а в 2016 году даже выше).

Таблица 3.8 – Расчет показателей эффективности расходов бюджета на финансирования учреждений культуры и искусства г. Донецка в 2017 г.

Учреждения культуры и искусства Показатели, баллы	Театр	Музей	Библиотека	Школа искусств
Э1	2	0	1	0
Э2	2	0	0	2
Р1	1	2	2	0
Р2	2	0	1	0
П1	0	1	1	2
П2	0	2	0	1
Экономическая эффективность (ЭЭ)	0,94	0,94	0,79	0,91
Уровень экономической эффективности (УЭЭ)	0,47	0,47	0,40	0,46
С1	2	1	0	1
С2	1	0	0	0
С3	2	0	1	2
С4	1	1	2	0
Социальная эффективность (СЭ)	1,5	0,68	0,87	0,67
Уровень социальной эффективности (УСЭ)	0,75	0,34	0,44	0,33
Интегральный показатель эффективности (ИЭ)	0,59	0,40	0,41	0,39

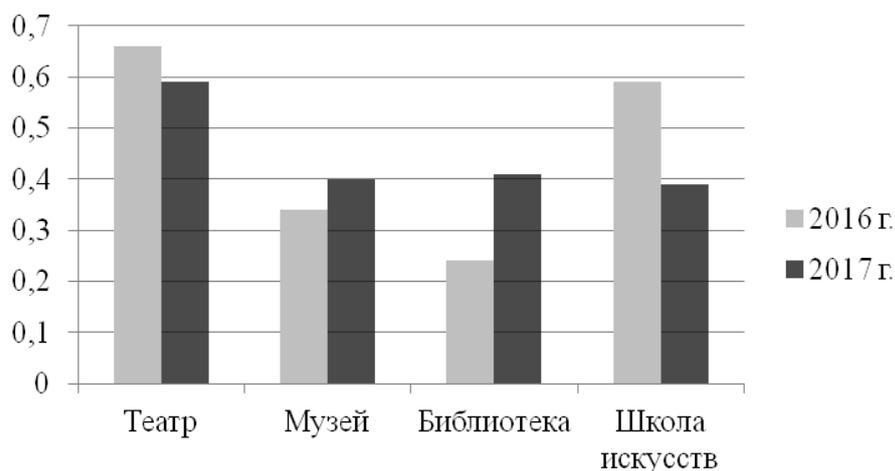


Рисунок 3.10 – Динамика интегрального показателя эффективности использования расходов бюджета на финансирование учреждений культуры и искусства г. Донецка в 2016-2017 г.г.

В табл. 3.9 представлены интегральные показатели эффективности по всем анализируемым учреждениям социальной сферы г. Донецка:

Таблица 3.9 – Оценка интегрального показателя эффективности использования расходов бюджета на финансирование учреждений социальной сферы г. Донецка в 2016-2017 г.г.

Интегральный показатель эффективности Учреждения социальной сферы	2016 г.		2017 г.		Темп роста, %
	значение	места	значение	места	
1	2	3	4	5	6
Детский сад 1	0,77	1	0,76	2	98,70
Детский сад 2	0,36	13	0,65	5	180,56
Детский сад 3	0,39	12	0,48	10	123,08
Школа	0,47	8	0,51	9	108,51
Гимназия	0,32	16	0,66	4	206,25
Техникум	0,28	17	0,63	6	225,00
Колледж	0,32	16	0,22	17	68,75
Университет	0,49	7	0,51	9	104,08
Институт	0,17	19	0,31	15	182,35
Академия	0,43	10	0,71	3	165,12
Амбулатория 1	0,41	11	0,34	14	82,93
Амбулатория 2	0,55	5	0,30	16	54,55
Амбулатория 3	0,44	9	0,78	1	177,27
1больница	0,57	4	0,63	6	110,53
2больница	0,35	14	0,57	8	162,86
Поликлиника	0,54	6	0,59	7	109,26
Театр	0,66	2	0,59	7	89,39

Продолжение табл. 3.9.

1	2	3	4	5	6
Музей	0,34	15	0,40	12	117,65
Библиотека	0,24	18	0,41	11	170,83
Школа искусств	0,59	3	0,39	13	66,10
Среднее значение	0,43	-	0,52	-	120,93

Наглядно видно, 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;
- наибольшее увеличение, более чем в 2 раза, эффективности использования бюджетных ресурсов наблюдается по образовательным учреждениям: Техникум (темп роста составил 225,00 %) и Гимназия (темп роста – 206,25 %);
- наиболее существенное ухудшение эффективности у следующих трех учреждений: Амбулатория 2 (темп роста 54,55 %), школа искусств (темп роста – 66,10 %) и Колледж (темп роста 68,75 %);
- нельзя говорить о какой-либо тенденции в эффективности использования бюджетных средств: и в 2016, и в 2017 году и в числе лучших, и в числе худших учреждения различных видов деятельности.

Итог проведенного анализа представлены в табл. 3.10, рис. 3.11:

Таблица 3.10 – Группировка учреждений социальной сферы г. Донецка по степени эффективности использования бюджетного финансирования в 2016-2017 г.г.

Года	Степень эффективности	Учреждения социальной сферы г. Донецка
1	2	3
2016 год	<i>0,0-0,2 очень низкая</i>	Институт
	<i>0,2-0,37 низкая</i>	Детский сад 2, Гимназия, Техникум, Колледж, 2больница, Музей, Библиотека
	<i>0,37-0,64 средняя</i>	Детский сад 3, Школа, Университет, Академия, Амбулатория 1, Амбулатория 2, Амбулатория 3, 1больница, Поликлиника, Школа искусств
	<i>0,64-0,8 высокая</i>	Детский сад 1, Театр
	<i>0,8-1,0 очень высокая</i>	-

1	2	3
2017 год	0,0-0,2 очень низкая	-
	0,2-0,37 низкая	Колледж, Институт, Амбулатория 1, Амбулатория 2
	0,37-0,64 средняя	Детский сад 3, Школа, Техникум, Университет, 1больница, 2больница, Поликлиника, Театр, Музей, Библиотека, Школа искусств
	0,64-0,8 высокая	Детский сад 1, Детский сад 2, Гимназия, Академия, Амбулатория 3
	0,8-1,0 очень высокая	-

Можно сделать вывод о том, что 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.

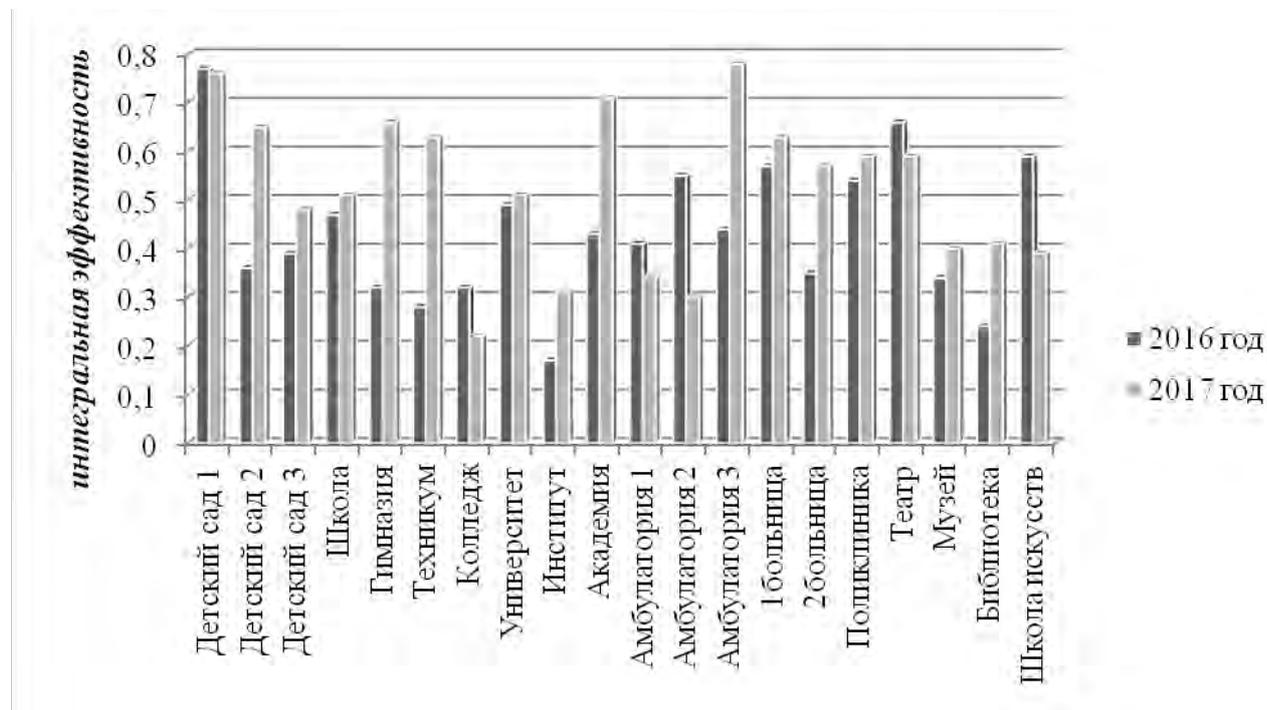


Рисунок 3.11 – Результаты оценки эффективности использования бюджетных средств учреждениями социальной сферы г. Донецка в 2016-2017 г.г.

Полученные результаты оценки расходов бюджета на финансирование учреждений социальной сферы города высветили проблему их недостаточно

высокой эффективности. Завершающими этапами процесса оценки (см. рис. 3.7) является определение мер взыскания и разработка путей повышения эффективности. Рассмотрим их более подробно.

Неэффективное использование бюджетного финансирования предполагает применение ответственности к лицу (как физическому, так и юридическому), допустившему подобное. Однако, законодательство и Донецкой Народной Республики, и Российской Федерации, и Украины не рассматривает подобный факт, что нарушает принцип эффективности использования бюджетных средств и исключает возможность применения адекватных мер взыскания. В Российской Федерации этот вопрос обсуждался на расширенной Коллегии Министерства финансов в апреле 2017 г. [193].

Подобная ситуация вызывает необходимость усовершенствования бюджетного законодательства (в части определения понятия и критериев эффективности использования бюджетного финансирования), а так же кодекса об административных правонарушениях и уголовного кодекса Донецкой Народной Республики (в части установления мер ответственности).

В то же время, как справедливо отмечает И. Г. Львова: «...бюджетные средства могут быть использованы неэффективно в силу объективных причин (например, вследствие снижения потребительского спроса или других, не зависящих от воли исполнителя объективных обстоятельств)» [194, с. 86]. Данное утверждение имеет особую актуальность в современных условиях функционирования учреждений социальной сферы сопровождающихся целым рядом субъективных факторов.

Обобщая сказанное выше, подчеркнем, во-первых, необходимость усовершенствования действующего законодательства, а, во-вторых, обязательность индивидуального подхода к каждому субъекту социальной сферы при оценке эффективности бюджетного финансирования.

Повышение эффективности расходов бюджета на финансирование учреждений социальной сферы актуально для всех учреждений, деятельность

которых анализировалась; причем для большей части учреждений это первостепенная задача.

Модель поиска путей повышения эффективности расходов бюджета на финансирование учреждений социальной сферы представлен на рис. 3.12. Обращает внимание, что отдельные проблемы социальной и экономической эффективности имеют схожие решения. Это касается двух аспектов: финансирования деятельности и качества оказываемых услуг (проводимых работ).

Проведем апробацию представленного алгоритма на анализируемых учреждениях социальной сферы г. Донецка по результатам оценки эффективности расходов бюджета на их финансирование за 2017 г. (Приложение Я, табл. Я.13). Полученные результаты свидетельствуют об определенной схожести проблемных сторон в работе учреждений: выявлено четыре пары учреждений, имеющих одинаковые проблемы и соответственно схожие пути решения. Учреждениям, занимающим первые два места по результатам оценки, рекомендовано повысить качество оказываемых услуг (Детский сад 1 и Амбулатория 3). В первом случае это положительно повлияет на динамику числа воспитанников дошкольного образовательного учреждения, а во втором, за счет увеличения числа обслуживаемого населения амбулаторно-поликлиническим учреждением будет оптимизирована продуктивность труда работников.

Рекомендации для учреждений занявших последние места, более развернутые. Второму амбулаторно-поликлиническому учреждению (Амбулатория 2), находящемуся на предпоследнем месте рекомендовано:

- повысить качество оказываемых учреждением услуг;
- оптимизировать продуктивность труда персонала;
- проводить работы по увеличению, как бюджетного финансирования, так и поступления средств за счет внебюджетных средств;
- повысить оплату труда работников, что окажет положительное влияние на качество и эффективность их труда.

На последнем месте по результатам оценки эффективности расходов бюджета на финансирование учреждений социальной сферы – второе



Рисунок 3.12 – Модель поиска путей повышения эффективности расходов бюджета на финансирование учреждений социальной сферы

учреждение среднего профессионального образования (Колледж). Ему рекомендовано:

- с целью сохранения качества оказываемых услуг необходимо чтобы объем получаемого финансирования соответствовал объему выполненных работ;
- проведение работ по увеличению, как бюджетного финансирования, так и поступления средств за счет внебюджетных средств;
- рассмотреть возможность увеличения финансирования, либо сокращения расходов;
- повышение качества оказываемых учреждением услуг, которое окажет положительное влияние на увеличение числа их потребителей;
- повысить оплату труда работников, что окажет положительное влияние на качество и эффективность их труда.

В процессе интерпретации результатов оценки эффективности расходов бюджета на финансирование учреждений социальной сферы необходимо учитывать два аспекта, имеющих принципиальное значение:

1. В настоящее время наблюдается определенный дисбаланс в распределении бюджетных расходов: первоочередное финансирование социальных статей (заработная плата, пособия и т.п.) и отсутствие полноценной оплаты коммунальных расходов.

2. Значительное влияние на численность обслуживаемого контингента (будь то школьники, студенты, больные, посетители библиотеки и т.д.) оказывает место расположения учреждения социальной сферы. Его близость к линии соприкосновения, нахождение на территории с низкой плотностью населения, ограничивают возможности повышения социальной эффективности расходов бюджета.

Действие указанных факторов, во-первых, очень сильно влияет и на экономическую и на социальную составляющую эффективности расходов бюджета; а, во-вторых, должно учитываться при оценке полученных результатов, принятии решения об уровне эффективности, разработке мероприятий по ее оптимизации.

Таким образом, проведенная апробация методики оценки эффективности расходов бюджета на финансирование двадцати учреждений социальной сферы г. Донецка, стала базисом как для определения путей повышения эффективности бюджетного финансирования, так и для обозначения направлений дальнейшего исследования. Последнее должно быть направлено на оценку качества организации бюджетного финансирования, которое включает такие процессы, как планирование, администрирование, пролонгированный эффект.

Выводы к разделу 3

В результате написания третьего раздела, в диссертационной работе представлены этапы и стадии разработки методического обеспечения органов внешнего финансового контроля Донецкой Народной Республики расходов бюджета на социальную сферу.

На материалах 20 учреждений социальной сферы г. Донецка проведена апробация отдельных элементов методики на основании разработанного автором Стандарта внешнего государственного финансового контроля «Общие требования к организации и проведению контрольного мероприятия расходов на содержание учреждений социальной сферы». В результате выделены общие и специфические направления проверки (ревизии). Представлен классификатор общих для учреждений социальной сферы нарушений и их характеристика, что поможет контролеру акцентировать внимание на наиболее рискованных зонах, а учреждениям – своевременно принять меры для их недопущения.

Для оценки полезности органов ГФК для системы управления государством и общества в целом рекомендована к внедрению и ежегодному обнародованию форма отчетного документа, которая отличается максимальной информативностью, на основании количественных показателей дает оценку работы органов ГФК во времени и пространстве в разрезе критериев действенности, результативности и экономичности.

В работе выделены направления усовершенствования процесса ГФК расходов на финансирование социальной сферы, предложены конкретные рекомендации по реализации данных мер в Донецкой Народной Республике.

Апробация методики оценки эффективности расходов бюджета проводилась на примере 20 учреждений социальной сферы г. Донецка за 2016-2017 г.г. В результате: выявлена сложившаяся тенденция повышения эффективности использования расходов бюджета учреждениями социальной сферы; предложены направления устранения выявленных недочетов в действующем законодательстве Донецкой Народной Республики; определены пути повышения эффективности расходов бюджета на финансирование социальной сферы; рекомендовано применение индивидуального подхода к каждому учреждению социальной сферы при оценке эффективности его финансирования.

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

Основные научные результаты раздела опубликованы в работах [196-198].

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 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: участниками 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, равнозначно 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.

Перечень условных обозначений:

ISSAI – Международные стандарты высших органов финансового контроля

АКСОР – Ассоциация контрольно-счетных органов Российской Федерации

ВВП – Валовой внутренний продукт

ВНД – Валовой национальный доход

ГФК – государственный финансовый контроль

ДНР – Донецкая Народная Республика

ЕС – Европейский Союз

МКСО – Союз муниципальных контрольно-счетных органов России

МЧС – Министерство чрезвычайных ситуаций

ОКОНХ – Общесоюзный классификатор «Отрасли народного хозяйства»

ООН – Организация Объединенных Наций

СНГ – Союз Независимых государств

США – Соединенные Штаты Америки

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Экономика Донецкой Народной Республики: состояние, проблемы, пути решения: научный доклад / коллектив авторов ГУ «Институт экономических исследований» в рамках сотрудничества с Институтом народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук; под науч. ред. А.В. Половяна, Р.Н. Лепы; Министерство образования и науки Донецкой Народной Республики. Государственное учреждение «Институт экономических исследований». – Донецк, 2017. – 84 с.
2. Экономика Донецкой Народной Республики: состояние, проблемы, пути решения: научный доклад / коллектив авторов ГУ «Институт экономических исследований»; под науч. ред. А.В. Половяна, Р.Н. Лепы; ГУ «Институт экономических исследований». — Донецк, 2018. — Ч.І. — 124 с.
3. Конт, О. Дух позитивной философии/ О.Конт.– СПб.: Вестник Знания, 1910. – 76 с.
4. Фролова, Т.И. Гуманитарная повестка российских СМИ. Журналистика, человек, общество [Академические монографии]/ Т.И. Фролова. — М.: МедиаМир, 2014. – 352 с.
5. Метелева, Е.Р. Определение ключевых терминов в социальной сфере/ Е.Р. Метелева// Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2016. – Т.26. - №1. – С.90-98.
6. Хайек, Ф. А. Пагубная самонадеянность/ Ф.А.Хайек. — М., 1992. – 304 с.
7. Енциклопедія для фахівців соціальної сфери/ За заг. ред. проф. І.Д. Звереві. – Київ, Сімферополь: Універсам, 2012. – 536с.
8. Дядечко, О.В. Влияние информатизации экономики на структурную трансформацию социальной сферы/ О.В. Дядечко: Автореферат дис. на соискание ученой степени канд. эконом. Наук. – СПб, 2014. – 20с.
9. Балюшина, Ю. Л. Роль государства в функционировании социальной сферы России на современном этапе: философский аспект/ Ю.Л. Балюшина:

Автореферат дис. на соискание ученой степени канд. философ. наук. - Архангельск, 2009. – 24 с.

10. Орлова В.А., Нейло Д.Г., Егорова А.А. Особенности и тенденции развития социализированной финансовой и налоговой системы // Материалы XVI-й Международной научно-практической конференции «Налоговая система в условиях современных трансформаций» – Донецк, ДонНУЭТ имени Михаила Туган-Барановского, 2016. – 274 с. – С. 27-31.

11. Шавель, С.А. Сферный поход в социологической методологии/ С.А. Шавель// Соціологія. – 2014. - №1. – С.29-41.

12. Руткевич, М.Н. О предмете социологической науки: три методологических вопроса/ М.Н. Руткевич // СОЦИС. - 1991. - № 7. – С.25 – 37.

13. Общесоюзный классификатор "Отрасли народного хозяйства" (ОКОНХ) (утв. Госкомстатом СССР, Госпланом СССР, Госстандартом СССР 01.01.1976. – [Электронный ресурс]. – Электрон. текст. дан. – 2017. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6198/83fld876cc_22645741c9a6d260270d4c58e09b03/ (справочно, утратил силу).

14. Струмилин, Г.С. Экономика образования в СССР/ Г.С. Струмилин// Социальная наука. -1962. - № 4.

15. Becker, G. Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education. Chicago The University of Chicago Press, 1993.

16. Универсальный бизнес-словарь/ Лозовский Л.Ш., Райзберг Б.А., Ратновский А.А. – М.: Инфра-М, 1997. – 632с.

17. Колмаков, А.Н. Особенности реализации экономических интересов в социально-культурной сфере российского общества: Дис. ... канд. экон. наук. - Тамбов, 2001. - 216 с.

18. Фахрутдинова, Е.В. Роль социальной сферы и социальной политики в обеспечении устойчивого социально-экономического развития страны/ Е.В. Фахрутдинова// Экономические науки. – 2009. - № 8 (57). – С.7-11.

19. Дятлов, С.А. Структурная трансформация социальной сферы в информационной экономике/ С.А.Дятлов, Т.А.Селищева, О.В. Дядечко// Экономика образования. – 2015. - № 2. – С.27-35.

20. Прохоренко, Ю.И. Социальная сфера: ускользящий фантом?/ Ю.И. Прохоренко// Электронное научное издание «Ученые заметки ТОГУ». – 2016. – Т. 7. - № 4. - С. 244–263. - [Электронный ресурс]. – Электрон. текст. дан. – 2016. – Режим доступа: http://pnu.edu.ru/media/ejournal/articles-2016/TGU_7_210.pdf

21. Балюшина, Ю.Л. Трансформация категории «социальная сфера» в истории философской и социально-политической мысли России на рубеже XX-XXI вв./ Ю.Л. Балюшина// Международный научно-исследовательский журнал. – 2013. - № 9 (16). – Ч.2. – С.60-61.

22. Антонова, Н.Б. Государственное регулирование экономики: учебник / Антонова Н.Б. – Мн.: Академия управления при Президенте Республики Беларусь, 2002. – 775 с.

23. Волков, Ю.Е. Социальные отношения и социальная сфера/ Ю.Е.Волков// Социологические исследования. – 2003. - №4. - С. 34-42.

24. Баранова, Л.Я. Потребности, доходы, потребление/ Л.Я. Баранова, А.И.Левин. - М.: Экономика, 1988. - 351 с.

25. Лашина, М.В. Взаимосвязь основных сфер развитого социалистического общества/ М.В. Лашина. – М.: Политиздат, 1983. – 149 с.

26. Сотникова, Я.Б. Управление социальной сферой на примере муниципального образования/ Сотникова Я. Б., Оборин М. С., Власенко Ю. В.// Известия ПГПУ им. В. Г. Белинского. – 2012. – № 28. – с. 569–573.

27. Стыров, М.М. Проблемы и перспективы финансирования социальной сферы в России/ М.М. Стыров// Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2013. – № 5 (29) . – с 169-186.

28. Жильцов, Е.Н. Основы формирования хозяйственного механизма в сфере услуг: монография / Е.Н. Жильцов. - Москва: Издательство МГУ, 1991. - 192 с.

29. Горшенина, Е.В. Система основных социально-экономических индикаторов для уровня жизни в регионе/ Е.В.Горшенина// Вопросы статистики. - 1996. - №4. - С. 47-55.

30. Надтока Т.Б. Сущность понятия «социальные результаты деятельности предприятия» и их классификация/ Т.Б. Надтока, Е.В. Смирнов// Научные труды ДонНТУ. Серия: экономическая. – 2007. – Вып. 32. – С.94-101.

31. Кац, М.Г. Методологические проблемы изучения социальной сферы жизни общества/ М.Г.Кац: Автореф. дис. на соискание ученой степени доктора филос. наук. – М., 1988. – 39 с.

32. Омелянович, Л. О. Бюджетне забезпечення соціальної функції держави [Текст]: монографія / Л. О. Омелянович, Д. С. Гвасалія; Донец. нац. ун-т економіки і торгівлі ім. Михайла Туган-Барановського. – Донецьк: ДонНУЕТ, 2015 . – 256 с.

33. Машенцев, А.В. Философия в схемах и комментариях: учебное пособие/ А.В. Машенцев, В.В. Ильин. – Питер, 2006. – 45 с.

34. Касымова, М.С. Новые подходы к исследованию социальной сферы/ М.С. Касымова// Вестник московского университета. - Сер. 6. Экономика. – 1993. - №4. – С. 51.

35. Большой экономический словарь/ Под ред. А.Н. Азрилияна. – 4-е изд., доп. и перераб. – М.: Институт новой экономики, 1999. – 1248 с.

36. Заславская, Т.А. Социетальная трансформация российского общества: Деятельностно-структурная концепция/ Т.А. Заславская. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Дело, 2003. – 568 с.

37. Ягодка, А.Г. Соціальна інфраструктура і політика: навч. Пос./ А.Г. Ягодка. – К.: КНЕУ, 2000. – 212 с.

38. Иванова, В. С. Социология управления: учебное пособие/ В.С. Иванова. - Национальный исследовательский Томский политехнический университет. - Томск: Изд-во Томского политехнического университета, 2012. - 108 с.

39. Слезингер, Г.Э. Социальная экономика: учебник/ Г.Э.Слезингер. – М.: Издательство «Дело и Сервис», 2001. – 368 с.

40. Соціальна політика: навч. пос. для слухачів, аспірантів, докторантів спеціальності «Державне управління»/ В.А. Скуратівський, О.М. Палій, Е.М. Лібанова - К.: Видавництво УАДУ, 1997. – 360 с.

41. Борисов, А.Б. Большой экономический словарь/ А.Б.Борисов. - Издание 2-е перераб. и доп. - К.: Книжный мир, 2006. – 860 с.

42. Социальная сфера: совершенствование социальных отношений: научное издание/ В. Н. Иванов [и др.]; отв. ред. В. Н. Иванов; Акад. наук СССР, Ин-т социол. исслед. - Москва: Наука, 1987. - 352 с.: табл.

43. Вертакова, Ю. В. Содержание и ключевые особенности региональной политики в социальной сфере/ Ю.В.Вертакова// Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. – 2016. – №2(28) . – С. 15-22.

44. Социально-антропологический анализ качества жизни/ С.В. Бойко, К.М. Оганян, Б.И.Каверин и др. - Череповец: ИНЖЭКОН-Череповец, 2007. – 216 с.

45.Бузмакова, М. В. Социальная инфраструктура – важнейший фактор повышения эффективности национальной экономики/ М.В.Бузмакова// Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. – 2010. – № 3 (2). – С. 420–427.

46. Международная стандартная отраслевая классификация всех видов экономической деятельности (МСОК). Четвертый пересмотренный вариант. Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк, 2009 год. - [Электронный ресурс]. – Электрон. текст. дан. – 2016. – Режим доступа: https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/seriesm_4rev4r.pdf

47. Лазарев, В.А. Туризм в системе общественного разделения труда: теоретико-методологический аспект: монография/ В.А. Лазарев; М-во образования и науки Российской Федерации, Уральский гос. экономический ун-т, Уральский междунар. ин-т туризма. - Екатеринбург: Изд-во Уральского гос. экономического ун-та, 2012. - 199 с.

48. Предводителей, М.Д., Балаева, О.Н. Основные тенденции развития российской феры услуг/ М.Д. Предводителя, О.Н. Балаева// Маркетинг услуг. - 2008. - №4 (16). - С. 248-256.

49. Якобсон, Л.И. Экономика общественного сектора: основы теории государственных финансов: монография/ Л.И. Якобсон. - М.: Аспект Пресс, 1996. – 133с.

50. Паламарчук, М.М. Економічна і соціальна географія України з основами теорії: пос. для викладачів економічних і географічних факультетів вузів, наукових працівників, аспірантів/ М.М. Паламарчук, О.М. Паламарчук. – К.: Знання, 1998. – 416 с.

51. Витренко, Н.М. Социальная инфраструктура Украины: оценка уровня и перспектив развития/ Н.М. Витренко. – К.: Наукова думка, 1993. – 144 с.

52. Соціальна сфера села України: (науково-аналітична розробка)/ М.Х. Вдовиченко, М.К. Орлатий, К.І. Якуба та ін.; Укр. н.-д. ін-т економіки агропромислового виробництва. – К., 1992. – 200 с.

53. Туишева, М.Р. Социальная сфера как экономическая категория и ее структура/ М.Р.Туишева// Вопросы инновационной экономики. — 2012. — № 1 (11). — с. 35-39. - [Электронный ресурс]. – Электрон. текст. дан. – 2016. – Режим доступа: <http://bgscience.ru/lib/8977/>

54. Осадчая, Г. Социальная сфера: методология анализа и управления/ Г. Осадчая // Общество и экономика. – 2000. - № 9-10. – С. 8-29. – С. 10.

55. Кочерга, А.И. Народхозяйственный комплекс и социальные проблемы/ А.И. Кочерга, А.А. Мазараки. – М.: Мысль, 1981. – 271 с.

56. Социальная инфраструктура: вопросы теории и практики/ А.Н. Алымов, И. Кочерга., В.А. Богаенко и др. – К.: Наукова думка, 1982. – 336 с.

57. Державне регулювання розвитку соціальної інфраструктури населених пунктів України / навч. посіб. – К.: Вид-во УАДУ, 20020 – 112 с.

58. Царук, І.М. Теоретичні підходи до визначення соціальної сфери як складової економіки та її функцій/ І.М. Царук// Продуктивні сили і регіональна економіка. – 2008. – Ч. 2. – С. 115-122.

59. Хомелянский, Б.Н. Экономический эффект социального планирования: Соц.-экон. инфраструктура в воспроизв. процессе / Б.Н. Хомелянский. - М.: Мысль, 1980. - 260 с.

60. Карпова, Т.С. Сущность и значение развития социальной сферы в Украине/ Т.С.Карпова// Економіка і організація управління. – 2014. - № 1 (17) – 2 (18). – С.116-123.

61. Пикулькин, А.В. Система государственного управления/ А.В. Пикулькин. – М., 2004.- 543 с.

62. Руководство по некоммерческим организациям в Системе национальных счетов. Серия F, № 91. Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк, 2006. – 376с.

63. Скулиш, Ю.І. Соціальна сфера: проблеми та перспективи бюджетного забезпечення в Україні. / Ю.І. Скулиш: Автореферат дис. на соискание ученой степени к.э.н.: Київ. – 2009.-22с.

64. Бобровська, О.Ю. Системні організаційні перетворення в соціальній сфері як ключовий чинник соціального розвитку/ О.Ю. Бобровська// Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. - [Електронний ресурс]. – Електрон. текст. дан. – 2013. – Режим доступа: http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/Ttpdu/2013_1/index.htm.

65. Маргулян, Я.А. Социальная политика: учебник/ Я.А.Маргулян. – СПб: Издательство Санкт-Петербургского университета управления и экономики, 2011. – 236с.

66. Программа восстановления и развития экономики и социальной сферы города Донецка на 2018 год. - [Электронный ресурс]. – Электрон. текст. дан. – 2018. – Режим доступа: <http://gorod-donetsk.com/programma-vosstanovleniya-i-razvitiya>

67. Бережная, М.А. Социальные проблемы в фокусе ТВ: учеб. пос. / М.А. Бережная. — СПб.: Высш. школа журналистики и мас. коммуник. СПбГУ, 2017. – 192 с.

68. Федукова, А.М. Сфера социальной защиты населения региона как объект управления/ А.М.Федукова// TRANSPORT BUSINESS IN RUSSIA. – 2012. - № 6. – С.65-68.

69. Штурм, Р. Бюджет / Р. Штурм. – СПб.: Тип. т-ва «Общественная польза», 1907. – 600 с.
70. Буковецкий, А. И. Введение в финансовую науку / А. И. Буковецкий. – Л.: Госфиниздат, 1929. – 252 с.
71. Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. – 4-е изд., доп. – М. : Азбуковник, 2000. – 940 с.
72. Дерій, В. Термін “витрати” та його трактування для потреб обліку і контролю / В. Дерій // Галицький економічний вісник. — 2010. — № 1(26). — С. 154-160.
73. Цал-Цалко, Ю.С. Витрати підприємства: навч. посіб./ Ю.С. Цал- Цалко. – Житомир: ЖІТІ, 2002. –600 с.
74. Рабинович, Г.Л. Государственный бюджет СССР: учебник / Под. ред. Г.Л. Рабиновича, М.В. Романовского. - 4-е изд., перераб. и доп. - М.: Финансы и статистика, 1988. - 383 с.
75. О бюджетной классификации. Приказ Министерства финансов Донецкой Народной Республики от 26.12.2014 г. № 20 (с изменениями и дополнениями). - [Электронный ресурс]. – Электрон. текст. дан. – 2018. – Режим доступа: <https://minfindnr.ru/prikaz-20-ot-26-12-2014-o-byudzhetoj-klassifikaciy/>
76. Финансовое право: учеб. / отв. ред. С.В. Запольский. 2-е изд., испр. и доп. М., 2011. – 792с.
77. Агамян, А.А. К проблеме толкования понятия бюджетных расходов/ А.А.Агамян// Теория и наука административного и муниципального права. – 2014. - № 3. – С.1-11.
78. Россия и страны мира. 2016: Стат.сб./Росстат. - М., 2016. – 379 с.
79. Расходы бюджета на одного жителя страны в долл. США. – [Электронный ресурс]. – Электрон. текст. дан. – 2017. – Режим доступа: <http://expert.ru/ratings/rashodyi-byudzheta-na-odnogo-zhitelya-stranyi-v-doll-ssha/>
80. Отчет Министерства Финансов Донецкой Народной Республики о проделанной работе за 2016, 2017 года. – [Электронный ресурс]. – Электрон.

текст. дан. – 2017. – Режим доступа: <https://minfindnr.ru/o-ministerstve/otchety-o-prodelannoj-rabote/>

81. Лимская декларация руководящих принципов контроля. Комитет INTOSAI по профессиональным стандартам. – [Электронный ресурс]. – Электрон. текст. дан. – 2017. – Режим доступа: <http://www.intosai.org>.

82. Об утверждении Временного положения о бюджетной системе Донецкой Народной Республики. Постановление Совета министров ДНР от 17 декабря 2016 года № 13-18. – [Электронный ресурс]. – Электрон. текст. дан. – 2017. – Режим доступа: <http://gb-dnr.com/normativno-pravovye-akty/4149/>

83. Об утверждении Программы мероприятий, направленной на экономию бюджетных средств в 2016 году. Приказ Министерства Финансов ДНР № 72 от 11 марта 2016 года. – [Электронный ресурс]. – Электрон. текст. дан. – 2017. – Режим доступа: <https://minfindnr.ru/prikaz-72-ot-11-03-2016/>

84. Ангелина, И.А. Теоретико-методологические основы развития государственного финансового контроля: Автореферат дис. на соискание ученой степени д.э.н. – Донецк, ДонНУЭТ, 2016. – 45с.

85. Піхоцький В.Ф. Система державного фінансового контролю в Україні: концептуальні засади теорії та практики: Дисертація на здобуття наукового ступеня д. ек. наук/ В.Ф.Піхоцький, Львів – 2015. – 530 с.

86. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 27.11.2017). – [Электронный ресурс]. – Электрон. текст. дан. – 2017. – Режим доступа: <http://ppt.ru/kodeks.phtml?kodeks=2&paper=266.1>

87. Бюджетный кодекс Республики Беларусь 16 июля 2008 г. № 412-з. – [Электронный ресурс]. – Электрон. текст. дан. – 2017. – Режим доступа: <http://belarp.by/ru/law-base>.

88. Бюджетный кодекс Украины 8.07.2010. – [Электронный ресурс]. – Электрон. текст. дан. – 2017. – Режим доступа: № 2456-vi <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page>.

89. Финансовое право России: учебник / Ю. А. Крохина. - 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – 720 с.

90. Колесов, Р.В. Система государственного финансового контроля РФ: проблемы и перспективы: монография/ Р.В. Колесов, А.В.Юрченко. - Ярославль: ЯФ МФЮА, 2013. - 100 с.

91. Родионов, А.В. Государственный финансовый контроль и антикоррупционная политика государства/ А.В.Родионов// Вестник Донецкого национального университета. Серия В. Экономика и право. – 2018. - № 1. – С.183-189.

92. Родионов, А.В. Государственный финансовый контроль: сущность, проблемы, направления модернизации/ А.В.Родионов// Торговля и рынок: научный журнал. – 2018. – Вып. № 1'(45) / Главный редактор Е.М. Азарян. – Донецк: ГО ВПО «Донецкий национальный университет экономики и торговли имени Михаила Туган-Барановского». – С. 282 – 288.

93. Философский словарь. – [Электронный ресурс]. – Электрон. текст. дан. – 2017. – Режим доступа: https://gufo.me/dict/philosophy_dict

94. Синюгіна, Н.В. Теоретичні узагальнення змісту принципів державного фінансового контролю в Україні/ Н.В.Синюгіна// ЕКОНОМІКА: реалії часу. – 2013. - № 3(8). – С. 106 – 111.

95. Максимова, В.Ф. Організація державного фінансового контролю: навч. пос./ В.Ф.Максімова. – Одеса: ОНЕУ, 2012. – 276 с.

96. Бортняк, В.А. Державний фінансовий контроль: система, принципи та особливості структурної ієрархії/ В.А.Бортняк// Форум права. – 2014. - №3. – С. 29 – 34. – [Электронный ресурс]. – Электрон. текст. дан. – 2017. – Режим доступа: file:///C:/Users/1/Downloads/FP_index.htm_2014_3_7.pdf.

97. Слободяник, Ю.Б. Державний аудит в Україні: теорія, методологія, організація: Дисертація на здобуття наукового ступеня д. ек. наук / Ю.Б. Слободяник; Одеський нац. екон. ун-т. – Одеса, 2014. – 589 с.

98. Филон, И.Л. Налоговый контроль как специфическое направление финансового контроля/ И.Л. Филон // Финансы и кредит. – 2010. – № 8(392). – С. 36–43.

99. Грачева, Е.Ю. Развитие государственного финансового контроля в Российской Федерации как тенденция формирования социального государства/

Е.Ю.Грачева// Проблемы финансового права в условиях рынка в XXI веке. Сборник материалов Международной научно-практической конференции. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. - С. 60-64.

100. Пивовар, Ю.І. Організаційно-правові засади взаємодії міліції і органів фінансового контролю: Автореф. дис... на соискание ученой степени канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ю.І. Пивовар; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К. – 2008. – 19 с.

101. Крикунов, А.В. Сущность, организация и перспективы государственного финансового контроля в РФ / А. В. Крикунов. - СПб. : Изд-во С.-Петербург. ун-та экономики и финансов, 2001. - 241 с.

102. Жадан, Т.А. Економічна сутність та зміст поняття «державний фінансовий контроль»/ Т.А.Жадан// Причорноморські економічні студії. – 2017. - №16. – С. 161 – 168.

103. Виговська, Н. Державний фінансовий контроль у системі регулювання земельних відносин/ Н. Виговська, О. Стеблянок// Галицький економічний вісник. – 2012. – № 4(37). – С. 104–111.

104. Совершенствование теоретических основ финансового управления экономикой [Электронный ресурс] : монография / под общ. ред. Л. М. Волощенко. – Электрон. текстовые дан. - Донецк: ГОУ ВПО ДонГУУ, 2016. – 457 с.

105. Конева, О.В. Концепция государственного финансового контроля и ее реализация на примере Красноярского края/ О.В.Конева// Вопросы экономики и права. – 2015. - № 10. – С. 96 – 100.

106. Слободчиков, Д.Н. Государственный и муниципальный бюджетный контроль (на примере Камчатского края): монография/ Д.Н. Слободчиков, С.В.Лозовский. – М.: Издательский дом «Экономическая газета», 2012. – 164с.

107. Государственные_финансы. – [Электронный ресурс]. – Электрон. текст. дан. – 2017. – Режим доступа: https://ru.wikipedia.org/wiki/Государственные_финансы

108. Кузнецов, А.Ю. Основы формирования российской системы финансового контроля деятельности хозяйствующего субъекта. Дис. на соискание ученой степени ... канд. экон. наук. – М.: РГБ, 2003. – 161 с.

109. Дрозд, І. К. Державний фінансовий контроль: навч. посіб. / І. К. Дрозд, В. О. Шевчук. — К. : ТОВ "Імекс-ЛТД", 2007. — 304 с.

110. Об утверждении Положения о Министерстве финансов Донецкой Народной Республики, организационной структуры, штатного расписания. Постановление Совета Министров ДНР от 22.07.2015 г. № 13-33. — [Электронный ресурс]. — Электрон. текст. дан. — 2017. — Режим доступа: https://minfindnr.ru/wp-content/uploads/2014/12/pos_13-33_ot_22-07-2015.pdf.

111. О создании контрольно-ревизионной службы Донецкой Народной Республики. Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики от 16.08.2016 г. №10-33. — [Электронный ресурс]. — Электрон. текст. дан. — 2017. — Режим доступа: <https://gisnra-dnr.ru/nra/0003-10-33-20160816/>.

112. В Донецкой Народной Республике будет создана Счетная палата 05.06.2015 — [Электронный ресурс]. — Электрон. текст. дан. — 2017. — Режим доступа: <http://dnrsovet.su/v-donetskoj-narodnoj-respublike-budet-sozdana-schetnaya-palata/> 25.11.2017.

113. Отчет Министерства образования и науки Донецкой Народной Республики за 2 полугодие 2016 г. — [Электронный ресурс]. — Электрон. текст. дан. — 2017. — Режим доступа: <http://mondnr.ru/component/jdownloads/send/39-otchet/1954-otchjot-o-rabote-ministerstva-obrazovaniya-i-nauki-za-ii-polugodie-2016-g>

114. Туманян, Ю. Р. Проблемы перехода российской экономики к инновационной модели развития/ Ю.Р.Туманян// Актуальные проблемы экономического развития современной России: материалы V Международной очной научно-практической конференции. Ответственный редактор — Р. Р. Мукучян. - 2015. - С. 152–157.

115. Стефанюк, І. Державний фінансовий контроль: класифікаційні характеристики/ Ш. Стефанюк// Вісник КНТЕУ. — 2011. - №4. — С. 42 – 51.

116. Информация — [Электронный ресурс]. — Электрон. текст. дан. — 2017. — Режим доступа: <https://ru.wikipedia.org/wiki/>

117. Алдохин, И.П. Экономическая кибернетика / И. П. Алдохин, С. А. Кулиш. — Харьков: Вища шк., 1983. — 224 с.

118. Сіменко, І.В. Якість системи управління підприємствами: методологія, організація, практика: [монографія]/ І. В. Сіменко. - Донецьк: [ДонНУЕТ]. 2009. – 394 с.

119. Бариніна-Закірова, М.В. Нотатки про методи урядового фінансового контролю/ М.В. Бариніна-Закірова // Фінансовий контроль. – 2005. - №1. – С. 57 – 59.

120. Азаренкова, Г. М. Уточнення економічного змісту державного фінансового контролю в Україні/ Г. М. Азаренкова// Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики. - 2013. - № 2 (15). - С. 273-279.

121. Кондрашов О.А. Організація контролю процесу прийняття управлінських рішень на підприємстві/ О.А.Кондрашов: Дисертація на здобуття наукового ступеня к. е. н.. - Київ 2016. – 237 с.

122. Организация. – [Электронный ресурс]. – Электрон. текст. дан. – 2017. – Режим доступа: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Организация_\(значения\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/Организация_(значения))

123. Регламент. – [Электронный ресурс]. – Электрон. текст. дан. – 2017. – Режим доступа: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Регламент>

124. Переверзева, Т.В. Социальная сфера в фокусе дискурс-анализа/ Т.В. Переверзева// Фотинские чтения: сборник материалов Четвертой ежегодной Международной научно-практической конференции. – 26-27 октября 2017 года, г. Ижевск (осеннее собрание). – 2017. – Т.2. (8). – Ижевск: Издательство «Проект». - С.250-255.

125. Переверзева, Т.В. Проблемы формирования социальной сферы города Донецка в условиях кризиса/ Т.В.Переверзева// Финансовая архитектоника и перспективы развития глобальной финансовой системы: сборник тезисов международной VI-й научно-практической конференции, г. Симферополь, 4 - 6 октября 2017 год. – Симферополь: «ДИАЙПИ», 2017. –С.243-244.

126. 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 2017г., г.Донецк, Секция 1: Социально-

правовое регулирование общественных отношений: актуальные проблемы и требования современности/ ГОУ ВПО «ДонАУиГС». – Донецк: ДонАУиГС, 2017. – С.118-121.

127. Сименко, И.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 (43). – Т.1/ Гл. ред. Е.М. Азарян. – Донецк: ГО ВПО «Донецкий национальный университет экономики и торговли имени Михаила Туган-Барановского». – С.257-264.

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

129. 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. (Чебоксары, 23 февр. 2018 г.) / редкол.: О. Н. Широков [и др.]. – Чебоксары: ЦНС «Интерактив плюс», 2018.– С. 45 – 46.

130. Сименко, И.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 международной научно-практич. конф. – 2018. - №1 (9). – Ижевск: Издательство «Проект».– С. 313 – 318.

131. Сименко, И.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.

132. Сименко, И.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.

133. Карепина, О.И. Бюджетное финансирование и контроль эффективности расходов в учреждениях культуры/ О.И.Карепина, С.Н. Меликсетян// Международный бухгалтерский учет. – 2017. – Т.20, №14. – С. 810 – 827.

134. Слепов, В.А. Государственный финансовый контроль: проблемы организации и взаимодействия в современных российских условиях/ В.А.Слепов, Е.В.Киреева// Вестник РЭУ им. Г. В. Плеханова. – 2015. - № 6 (84). - С. 71 – 77.

135. Жукова, С.С. Системный подход к организации внешнего государственного и муниципального финансового контроля/ С.С. Жукова, Т.Ф. Табунщикова // Известия Уральского государственного экономического университета. – 2006. - № 3. – С. 123 – 129.

136. Минитаева, А.М. Организация и развитие современной системы государственного финансового контроля в России / А.М. Минитаева // Вестник Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова. – 2015. - №6. – С. 88–93.

137. Залепухина Е.Н. Принципы организации государственного финансового контроля/ Е.Н. Залепухина. – [Электронный ресурс]. – Электрон. текст. дан. – 2017. – Режим доступа: https://elibrary.ru/download/elibrary_22885034_30818765.pdf

138. Васильева, М.В. Комплекс принципов организации государственного и муниципального финансового контроля/ М.В.Васильева// Финансы и кредит. – 2011. - №16 (448). – С. 54 – 63.

139. Сайдаметова, С.С. Проблемы организации государственного финансового контроля в бюджетных учреждениях/ С.С. Сайдаметова, Э.А. Ваниева// Таврический научный обозреватель. – 2016. - № 5(10). – С. 165 – 169.

140. Сухарева, Л.О. Контроль управлінських рішень: системний підхід: монографія/ Л.О. Сухарева, В.М. Стефківський; Донец. нац. ун-т економіки і торгівлі ім. Михайла Туган-Барановського. – Донецьк : ДонНУЕТ, 2013. – 236 с.

141. Контрольные функции Министерства финансов Донецкой Народной Республики. – [Электронный ресурс]. – Электрон. текст. дан. – 2017. – Режим доступа: <https://minfindnr.ru/kontrolnye-funkcii/>

142. Максимова, В.Ф. Внутрішній контроль економічної діяльності промислового підприємства – системний підхід до розвитку / В.Ф. Максимова. – К. : АВРІО, 2005. – 264 с.

143. Бутинець, Ф.Ф. Контроль і ревізія : підруч. для студ. спец. «Облік і аудит» вищ. навч. закл. / Бутинець Ф. Ф., Виговська Н. Г., Малюга Н. М.; под ред. Ф. Ф.Бутинця. – [3тє вид., перероб. і допов.]. – Житомир: ПП «Рута», 2002. – 544 с.

144. Сухарева, Л.А. Система государственного аудита эффективности: теория, методология, организация: монография / Л. А. Сухарева, Т. В. Федченко; М-во образования и науки Донец. Народ. Респ., Гос. орг. высш. проф. образования «Донец. нац. ун-т экономики и торговли им. М. Туган-Барановского», каф. контроля и анализа хоз. деятельности. – Донецк: ГО ВПО «ДонНУЭТ», 2017. – 240 с.

145. Белобжецкий, И. А. Финансовый контроль и новый хозяйственный механизм / И. А. Белобжецкий. – М.: Финансы и статистика, 1989. – 256 с.

146. Белуха, Н.Т. Теория финансово-хозяйственного контроля и аудита: учебник / Н. Т. Белуха. – М.: Влад и Влада, 1996. – 320 с.

147. Данилевский, Ю. А. Финансовый контроль в отраслях народного хозяйства при различных формах собственности/ Ю. А. Данилевский, Т. М. Мезенцева. – М.: Финансы и статистика, 1992. – 136 с.

148. Дрозд І.К. Контроль економічних систем / І. К. Дрозд. – К.: Імекс-ЛТД, 2004. – 312 с.

149. Калюга, Є.В. Фінансово-господарський контроль у системі управління: монографія / Є. В. Калюга. – К. : Ельга : Ніка-Центр, 2002. – 360 с.

150. Державний фінансовий аудит: методологія і організація: монографія / [Є. В. Мних та ін.]; за ред. Є. В. Мниха. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2009. – 319 с.

151. Шевчук, В.О. Контроль господарських систем в суспільстві з перехідною економікою (Проблеми теорії, організації, методології): монографія/ В. О. Шевчук; Київ. держ. торгівельно-екон. ун-т. – К.: КДТЕУ, 1998. – 370 с.

152. Родионов, А.В. Государственный финансовый контроль расходов бюджета на социальную сферу: объекты, параметры и точки контроля/ А.В.Родионов// Торговля и рынок: научный журнал, выпуск № 4'(44), том 1, 2017/ Главный редактор Е.М. Азарян. – Донецк: ГО ВПО «Донецкий национальный университет экономики и торговли имени Михаила Туган-Барановского», 2017. – 206 с. - С.179-185.

153. Карепина, О.И. К вопросу о показателях эффективности бюджетных расходов/ О.И. Карепина // Теоретические и прикладные аспекты современной науки: сб. науч. тр. по материалам VII Междунар. науч.-практ. конф., г. Белгород 31.01.2015. – Белгород. – 2015. – ч.7 – С. 69-73.

154. Риккардо, Д. Сочинения/ Д. Риккардо. - Т.1. - М., 1965.

155. Афанасьев, Р.С. Понятие эффективности бюджетных расходов: теория и законодательство/ Р.С.Афанасьев, Н.В. Голованова// Финансовый журнал. – 2016. - № 1. – С.61-69.

156. Беленчук, А.А. Эффективность расходов бюджета: подходы и сравнения/ А.А.Беленчук// Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. – 2010. - № 3. – С. 31–44.

157. Афанасьев, М. П. Инструментарий оценки эффективности бюджетных программ/ М.П.Афанасьев, Н.Н.Шаш// Вопросы государственного и муниципального управления. - 2013. - № 3. - С. 48–69/

158. Рыкова, И.Н. Совершенствование подходов к системе оценки эффективности государственных программ Российской Федерации/ И.Н. Рыкова, Т.В.Фокина// Современная наука: Актуальные проблемы теории и практики. Серия «Экономика и Право». – 2014. - № 9–10. – С. 65–73.

159. Селезнева, Ж.В. Методы оценки эффективности использования бюджетных средств в сфере жилищно-коммунального хозяйства на примере городского округа Самара/ Ж.В.Селезнева, Н.В.Суслова// Интернет-журнал «Науковедение». – 2014. - № 6 (25). – С.1-13.

160. Радіонов, Ю.Д. Оцінка ефективності державних видатків/ Ю.Д.Радіонов// Оцінка ефективності державних видатків. - 2013. - № 12 (625). – С.76-87. – С.78.

161. Основополагающие принципы аудита эффективности ISSAI 300 // Международные стандарты для высших органов финансового контроля (ISSAI). - Комитет профессиональных стандартов (PSC) ИНТОСАИ. – [Электронный ресурс]. – Электрон. текст. дан. – 2017. – Режим доступа: <http://www.eurosai.org/ru/topMenu/ISSAI.html>.

162. Лысенко И.В. Оценка эффективности расходов бюджета на общее образование: Автореф. дис. на соискание уч. степени к.э.н./ И.В.Лысенко. – Новосибирск. – 2009. – 20с.

163. Indicators of Efficiency and Effectiveness in Elementary and Secondary Education Spending. Project Staff . Marcia Ford Seiler, Jo Ann G. Ewalt, Ph.D. John T. Jones, Ph.D. Brenda Landy Sabrina Olds Pam Young. Research Report No. 338. December 5, 2006. Frankfort, Kentucky. p.76.

164. Гутцайт, Е.М. О методическом аппарате аудита эффективности/ Е.М. Гутцайт// Аудитор. – 2006. - № 1. – С. 30-37.

165. Афанасьев, Р. Оценка эффективности расходов субъектов Российской Федерации в рамках государственных программ/ Р.Афанасьев// Экономическая политика.- 2015. – Т.10. - № 6. – С.99-108.

166. Ремизов, Н.А. Аудит бюджетных средств: международный опыт и российские перспективы/ Н.А.Ремизов, И.В.Дубинина// Финансовые и бухгалтерские консультации. – 2006. - № 1. – С.52-58.

167. Овчарова, Н.В. Оцінка ефективності бюджетної політики в соціальній сфері/ Н.В.Овчарова// Стратегія розвитку України. – 2014. - № 1. – С.164-174.

168. Емельянов, А.М. Оценка эффективности бюджетных расходов на социальную политику (на примере бюджетных расходов на профилактику и патронат социального сиротства: Автореф. дис. на соискание уч. степени к.э.н./ А.М. Емельянов. – Москва. – 2006. – 24с.

169. Елистратова, Е.Ю. Оценка эффективности расходов бюджетов на финансовое обеспечение услуг общего образования/ Е.Ю. Елистратова // Научный альманах. – 2016. - № 1-1 (15). – С. 104 - 108.

170. Коломийчук Н.М. Державний внутрішній фінансовий контроль у бюджетному процесі: Дисертація на здобуття наук. ступеня к.е.н./ Н.М.Коломийчук. – Тернопіль, 2012. – 219с.

171. Машенко, Е.С. К вопросу о теоретических аспектах государственного финансового контроля/ Е.С.Машенко// Вестник ДонНУ. Сер. В: Экономика и право. – 2018. – № 1. – С.121-126.

172. Виноградова, О.В., Методика внутрішнього контролю процесу прийняття управлінських рішень на підприємстві/ О.В. Виноградова, О.А. Кондрашов // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Економічні науки». Випуск 15. Частина 5. – 2015. – С. 60–64.

173. Саунин, А.Н. О понятийном аппарате государственного финансового контроля / А.Н. Саунин // Финансы и кредит. – 2014. – №13(589). – С. 2–9.

174. Машенко, Е.С. Аналитические методы государственного финансового контроля: теория и практика применения/ Е.С.Машенко// Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Донецкая академия управления и государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики»: сборник научных работ серии «Финансы, учёт, аудит». Вып. 10 // ГОУ ВПО «ДонАУиГС». – Донецк: ДонАУиГС, 2018. – 244 с. – С.98-109.

175. Максимова, Г.В. Контроль: ревизия и аудит [электронный ресурс]: учеб. пособие/ Г.В.Максимова, Г.В.Юсупова. – Иркутск: Изд-во БГУ, 2017. – 279с. – Режим доступа: <http://lib-catalog.isea.ru>.

176. Звіт про результати роботи Державної аудиторської служби України, її міжрегіональних територіальних органів та управлінь в областях –

[Электронный ресурс]. – Электрон. текст. дан. – 2018. – Режим доступа: URL <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/132210;jsessionid=80107703CA94BCF7DB7CF3F10996BD42.app1>

177. Сферы контрольной деятельности Министерства финансов республики Беларусь. – [Электронный ресурс]. – Электрон. текст. дан. – 2018. – Режим доступа: URL: http://www.minfin.gov.by/ru/administrative_procedures/

178. Boyne G. A. Local Government: Concepts and Indicators of Local Authority Performance: An Evaluation of the Statutory Frameworks in England and Wales// Public Money & Management. 2002. Vol. 22. Iss. 2. - P. 17–24.

179. Noman Z. Performance Budgeting in the United Kingdom/ OECD Journal on Budgeting. 2008. Vol. 8. № 1. - (<http://www.oecd.org/unitedkingdom/43411005.pd>.

180. Jackson P. The Political Economy of Bureaucracy. Oxford: Philip Allen, 1982; Diamond J. Establishing a Performance Management Framework for Government/ Washington: IMF. Working Paper WP/05/50.

181. Стандарт финансового контроля «Проведение аудита эффективности использования государственных средств», утвержденный решением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 09.06.2009, протокол № 31К (668). – [Электронный ресурс]. – Электрон. текст. дан. – 2018. – Режим доступа: <http://lawru.info/dok/2009/06/09/n49557.htm>

182. Карнейчик, В.В. Методика оценки социально-экономической эффективности функционирования спортивных объектов/ В.В.Карнейчик// Экономическая наука сегодня. – 2017. – №6. – С. 209–218.

183. 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.183-189.

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

185. Переверзева, Т.В. Параметры и методический инструментарий государственного финансового контроля использования бюджетных средств на содержание учреждений социальной сферы/ Т.В. Переверзева// Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Донецкая академия управления и государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики»: сборник научных работ серии «Финансы, учёт, аудит». – 2018. - Вып. 11. – Донецк: ДонАУиГС. - С. 211-219.

186. Сименко, И.В. Оценка эффективности расходов бюджета органами государственного финансового контроля: методический подход/ И.В. Сименко, Т.В. Переверзева// Торговля и рынок: научный журнал. – 2018. – Вып. № 1'(45)/ Главный редактор Е.М. Азарян. – Донецк: ГО ВПО «Донецкий национальный университет экономики и торговли имени Михаила Туган-Барановского».– С. 288-297.

187. Общие требования к стандартам внешнего государственного и муниципального финансового контроля. Стандарт утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 12 мая 2012 г. № 21К (854). – [Электронный ресурс]. – Электрон. текст. дан. – 2018. – Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/about/document/Trebovania.pdf>.

188. Порядок регистрации и учета юридических и финансовых обязательств распорядителей и получателей бюджетных средств. Приказ Министерства финансов от 30.06.2016г. № 139. – [Электронный ресурс]. – Электрон. текст. дан. – 2018. – Режим доступа: <https://minfindnr.ru/prikaz-139-ot-30-06-2016/>

189. Порядок составления Предупреждения о нарушении бюджетного законодательства. Приказ Министерства финансов ДНР от 21 июля 2016г. № 154. – [Электронный ресурс]. – Электрон. текст. дан. – 2018. – Режим доступа: <https://minfindnr.ru/prikaz-154-ot-21-07-2016/>

190. Мащенко, Е.С. Предупреждение о нарушении бюджетного законодательства как мера воздействия органов государственного финансового контроля/ Е.С.Мащенко// Торговля и рынок: научный журнал, выпуск № 4'(44), том 1, 2017/ Главный редактор Е.М. Азарян. – Донецк: ГО ВПО «Донецкий национальный университет экономики и торговли имени Михаила Туган-Барановского», 2017. – 206 с. – С.186-193.

191. Об утверждении Порядка проведения ревизий и проверок Департаментом финансового и бюджетного контроля Министерства финансов Донецкой Народной Республики. Постановление Совета министров ДНР № 13-32 от 22 июля 2015 г. – [Электронный ресурс]. – Электрон. текст. дан. – 2018. – Режим доступа: http://doc.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2015/03/Postanov_N13_32_2207.pdf

192. Сухарев, О.С. Бюджетные расходы, эффективность и приоритеты развития экономики/ О.С.Сухарев// Финансовый журнал. – 2015. - № 1(23).- С.17-28.

193. Татьяна Голикова: на 1 марта 2017 г. дефицит консолидированных бюджетов регионов составил 790 млрд. рублей. – [Электронный ресурс]. – Электрон. текст. дан. – 2018. – Режим доступа: URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/30020

194. Львова, И.Г. К вопросу об ответственности за неэффективное расходование бюджетных средств/ И.Г.Львова// Вестник Омской юридической академии. – 2017. – Том 14. - № 3. – С. 83 – 88.

195. Финансовые и инвестиционно-инновационные механизмы управления социально-экономическим развитием [Электронный ресурс] : коллективная монография / Л. М. Волощенко, Г.К. Губерная, Ф. Е. Поклонский и др.; под общ. ред. Л. М. Волощенко - Электрон. текстовые дан. – Донецк: ДонГУУ, 2015. – 400 с.

196. Переверзева, Т.В. Направления и типовые нарушения результатов ревизии расходов бюджета на финансирование социальной сферы/ Т.В. Переверзева// Торговля и рынок: научный журнал. – 2017. – Вып. № 4'(44). – Т.2./ Главный редактор Е.М. Азарян. – Донецк: ГО ВПО «Донецкий национальный

университет экономики и торговли имени Михаила Туган-Барановского». – С. 202 – 210.

197. 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-практич. конф., г. Симферополь, 10 - 12 октября 2018 г. – Симферополь: ФГАОУ ВО «Крымский федеральный университет имени В.И. Вернадского», 2018.– С. 217-220.

198. 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: научный журнал. – 2018. – Вып. № 2'(46)/ Главный редактор Е.М. Азарян. – Донецк: ГО ВПО «Донецкий национальный университет экономики и торговли имени Михаила Туган-Барановского», 2018. – С. 283-290.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение А

Акты (справки) о внедрении

В диссертационный совет Д 01.004.01
при ГО ВПО «Донецкий национальный
университет экономики и торговли имени
Михаила Туган-Барановского»

№ 01-04/413 от 01.10.2018 г.

АКТ ВНЕДРЕНИЯ

результатов выполнения диссертации Переверзевой Татьяны Викторовны
«Государственный финансовый контроль расходов бюджета на финансирование
социальной сферы» на соискание ученой степени кандидата экономических наук
по специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

Предоставлен Переверзевой Татьяне Викторовне о том, что основные
результаты выполнения диссертационной работы на соискание ученой степени
кандидата экономических наук «Государственный финансовый контроль
расходов бюджета на финансирование социальной сферы» внедрены в работу ГП
«Донецкий государственный академический театр оперы и балета им. А.Б.
Соловьяненко».

В учреждении культуры успешно используются:

- концептуальные основы государственного финансового контроля расходов
бюджета на финансирование социальной сферы, которые стали основой
оптимизации системы внутреннего финансового контроля;

- классификатор типовых ошибок и нарушений, выявленных в результате
ГФК расходов на финансирование социальной сферы, позволяет повысить
внимание сотрудников бухгалтерии на наиболее рискованных зонах;

Экономический эффект, достигнутый в результате внедрения основных
результатов выполнения диссертационной работы, заключается в следующем:

1. Повысилась степень оперативности контроля за использованием
бюджетных средств на содержание учреждения культуры через унификацию
контрольных процедур.

2. Повысилась степень эффективности и результативности контроля за
использованием бюджетных средств на содержание учреждения культуры.

3. Экономия бюджетных средств.

Генеральный директор
ГП «Донецкий государственный
академический театр оперы и
балета им. А.Б. Соловьяненко»



Е.И. Денисенко



**МИНИСТЕРСТВО ТРУДА И СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ
ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ**

ул. Университетская, 91, г. Донецк, 283048 тел./факс (062) 206-80-70, (062) 206-84-78
e-mail: odk@mtspdnr.ru Идентификационный код 51001688

В диссертационный совет Д 01.004.01
при ГО ВПО «Донецкий национальный
университет экономики и торговли имени
Михаила Туган-Барановского»

№ 01.1-14/3793 от 01 . 10 . 2018 г.

СПРАВКА

о внедрении результатов диссертационной работы **Переверзевой Т.В.** на тему:
**«ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ РАСХОДОВ
БЮДЖЕТА НА ФИНАНСИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ»**,
представленной на соискание ученой степени кандидата экономических наук по
специальности 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит

Выводы и рекомендации, изложенные в диссертационной работе
Переверзевой Т.В., представленной на соискание ученой степени кандидата
экономических наук по специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение
и кредит, были внедрены в деятельность Министерства.

В частности, представленная Татьяной Викторовной Переверзевой
методика оценки эффективности использования бюджетных средств была
апробирована при проведении внутреннего финансового контроля; интерпретация
полученных результатов проводилась на основании разработанного и
предложенного автором алгоритма. Результатом внедрения указанных
рекомендаций явилось повышение эффективности использования бюджетных
средств за счет оптимизации процесса управления.

**И.о. Министра труда и социальной
политики Донецкой Народной Республики**

Л. В. Толстыкина



ДОНЕЦКАЯ НАРОДНАЯ РЕСПУБЛИКА

АДМИНИСТРАЦИЯ ГОРОДА ДОНЕЦКА

ул. Артема, 98, г. Донецк, 83050, тел.: (062) 305-25-34, e-mail: office@gorod-donetsk.com, www.gorod-donetsk.com

01.10.2018 № 6074/02-23 изх.

на № _____ от _____

В диссертационный совет Д 01.004.01
при ГО ВПО «Донецкий национальный
университет экономики и торговли имени
Михаила Туган-Барановского»

СПРАВКА

о внедрении результатов выполнения диссертации на соискание ученой степени кандидата
экономических наук

Переверзевой Татьяны Викторовны
«ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ РАСХОДОВ БЮДЖЕТА НА
ФИНАНСИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ»

Настоящим подтверждаем, что теоретические положения и практические результаты выполнения Переверзевой Т.В. диссертационной работы представляют научный интерес и используются в работе Администрации г. Донецка, а именно:

- научно-методические рекомендации в части реализации методического подхода к формированию организационно-методических регламентов для повышения эффективности работы службы внутреннего контроля;
- рекомендации относительно применения научно-методического подхода к процессу проведения внутреннего финансового контроля расходов бюджета на финансирование государственных учреждений в части использования разработанного автором Стандарта;
- модели оценки эффективности расходов бюджета.

Внедрение указанных результатов способствует формированию условий для повышения эффективной работы системы внутреннего финансового контроля.

И.о. главы Администрации г. Донецка



 А.В. Кулемзин

В диссертационный совет Д 01.004.01
при ГО ВПО «Донецкий
национальный университет экономики
и торговли имени Михаила Туган-
Барановского»

№ 06.04/321 от 08.10.2018 г.

СПРАВКА

о внедрении результатов диссертационной работы **Переверзевой Т.В.** на
тему: «**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ
РАСХОДОВ БЮДЖЕТА НА ФИНАНСИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ
СФЕРЫ**»,

представленной на соискание ученой степени кандидата экономических наук
по специальности 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит

Полученные Татьяной Викторовной Переверзевой результаты исследования государственного финансового контроля расходов бюджета на финансирование социальной сферы имеют теоретическое и практическое значение. В деятельность Контрольно-ревизионного управления Администрации Главы Донецкой Народной Республики были внедрены и успешно используются следующие из них:

- Стандарт внешнего государственного финансового контроля «Общие требования к организации и проведению контрольного мероприятия расходов на содержание учреждений социальной сферы»;
- этапы и стадии разработки методического обеспечения органов внешнего финансового контроля ДНР;
- форма Отчета о результатах работы органов государственного финансового контроля;
- методика оценки эффективности использования расходов бюджета на финансирование учреждений социальной сферы.

Основное направление использования результатов диссертационной работы связано с практическим внедрением предложенных рекомендаций, следствием чего явилась научно-обоснованная оптимизация организационных и методических аспектов государственного финансового контроля расходов бюджета на финансирование учреждений социальной сферы.

**Начальник
Контрольно-ревизионного
управления Администрации Главы
Донецкой Народной Республики**



Я.С. Чаусова



**Министерство образования и науки
ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ**

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

ул. Щорса 31, г. Донецк, 283050 Тел.:342-90-40 Факс: (062)304-83-16 Эл. почта:info@donnuet.education

23.10.2018 № 08.04/1431 В диссертационный совет Д 01.004.01
на № _____ от _____ при ГО ВПО «Донецкий национальный
г _____ 7 университет экономики и торговли имени
Михаила Туган-Барановского»

СПРАВКА

о внедрении результатов диссертационной работы Переверзевой Т.В.
на тему: «Государственный финансовый контроль расходов бюджета на
финансирование социальной сферы», представленной на соискание ученой степени
кандидата экономических наук по специальности
08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

Диссертационная работа Т.В. Переверзевой соответствует тематике научно-исследовательской работы кафедры контроля и анализа хозяйственной деятельности ГО ВПО «Донецкий национальный университет экономики и торговли имени Михаила Туган-Барановского». Результаты проведенного исследования были использованы при разработке:

– конспектов лекций по дисциплинам: «Государственный финансовый контроль» (для студентов ОП ВПО бакалавриат), «Стандарты государственного финансового контроля и аудита», «Контроль в государственных и муниципальных учреждениях» (для студентов ОП ВПО магистратура);

– методических рекомендаций по выполнению курсовых работ по учебной дисциплине «Контроль в государственных и муниципальных учреждениях» студентами направления подготовки 38.04.09 «Государственный аудит» магистерская программа «Государственный аудит» ОП ВПО магистратура;

– методических рекомендаций для выполнения дипломных работ студентами направления подготовки 38.03.01 «Экономика» (профиль «Учет и аудит»); магистерских диссертаций студентами направления подготовки 38.04.09 «Государственный аудит» (магистерские программы «Государственный аудит», «Учет и аудит»).

Первый проректор,
д.э.н., профессор

Л.А. Омелянович



МИНИСТЕРСТВО ФИНАНСОВ
ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ
(Минфин ДНР)

ул. Соловьяненко, 115а, г. Донецк, 83087, тел/факс (062) 300 36 00
Сайт: <http://www.minfindnr.ru> E-mail: info@minfindnr.ru Идентификационный код ЕГРПО 51001489

№ 17.10.2018 № 01-01.1/5215
На № _____ от _____

В диссертационный совет Д 01.004.01
при ГО ВПО «Донецкий национальный
университет экономики и торговли имени
Михаила Туган-Барановского»

СПРАВКА

о внедрении результатов диссертационной работы **Переверзевой Т.В.** на тему:
**«ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ РАСХОДОВ БЮДЖЕТА НА
ФИНАНСИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ»,**

представленной на соискание ученой степени кандидата экономических наук по
специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

Полученные Татьяной Викторовной Переверзевой результаты исследования государственного финансового контроля расходов бюджета на финансирование социальной сферы имеют теоретическое и практическое значение. В деятельность Министерства финансов Донецкой Народной Республики были внедрены и успешно используются следующие из них:

- Положение о Департаменте казначейства;
- Должностная инструкция директора департамента финансового и бюджетного контроля;
- Стандарт внешнего государственного финансового контроля «Общие требования к организации и проведению контрольного мероприятия расходов на содержание учреждений социальной сферы»;
- этапы и стадии разработки методического обеспечения органов внешнего финансового контроля ДНР;
- форма Отчета о результатах работы органов государственного финансового контроля;
- методика оценки эффективности использования расходов бюджета на финансирование учреждений социальной сферы.

Основное направление использования результатов диссертационной работы связано с практическим внедрением предложенных рекомендаций, следствием чего явилась научно-обоснованная оптимизация организационных и методических аспектов государственного финансового контроля расходов бюджета на финансирование учреждений социальной сферы.

**И.о. Министра финансов
Донецкой Народной Республики**



Е.С. Матюшенко



МИНИСТЕРСТВО КУЛЬТУРЫ
ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ

ул. 50-летия СССР, 149, г. Донецк, 83015, тел. (062) 300-22-18, тел./факс (062) 300-22-17
e-mail: min.kultura@mail.ru Идентификационный код 51001721

01.10.2018 № 01-51/2531
На № _____ от _____

*В диссертационный совет
Д 01.004.01
при ГО ВПО «Донецкий национальный
университет экономики и торговли имени
Михаила Туган-Барановского»*

СПРАВКА

о внедрении результатов выполнения диссертации Переверзевой Татьяны Викторовны «ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ РАСХОДОВ БЮДЖЕТА НА ФИНАНСИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ» на соискание ученой степени кандидата экономических наук по специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

Выдана Переверзевой Татьяне Викторовне в том, что основные результаты выполнения диссертационной работы «Государственный финансовый контроль расходов бюджета на финансирование социальной сферы» внедрены и находятся на стадии внедрения в Министерстве культуры Донецкой Народной Республики.

Внедрены научно-методические рекомендации Переверзевой Т.В. в части реализации методического подхода к формированию организационно-методических регламентов для повышения эффективности работы службы внутреннего контроля.

На стадии внедрения находятся рекомендации относительно применения научно-методического подхода к процессу проведения внутреннего финансового контроля расходов бюджета на финансирование учреждений социальной сферы в части использования Стандарта внешнего государственного финансового контроля «Общие требования к организации и проведению контрольного мероприятия расходов на содержание учреждений социальной сферы»; модели оценки эффективности расходов бюджета на финансирование учреждений социальной сферы.

**И.о. Министра культуры
Донецкой Народной Республики**

М.В. Желтяков

Приложение Б

Систематизация подходов к трактованию терминов «социальная сфера» и «социальная инфраструктура» в работах отечественных и зарубежных исследователей

Таблица Б.1 – Систематизация подходов к трактованию термина «социальная сфера» в работах отечественных и зарубежных исследователей

Определение термина «социальная сфера»	Автор, источник
1	2
<i>Системный подход</i>	
Социальная сфера представляет собой целостную, непрерывно изменяющуюся подсистему общества, возникшую в результате объективной потребности социальных субъектов в воспроизводстве и развитии в благоприятных условиях, которые обеспечиваются посредством организации и управления.	Ю.Л. Балюшина [21, с.61]
Социальная сфера – одна из основных подсистем общества, сложный, интегрированный объект, требующий правильного понимания и представления. Социальная сфера связана с человеком, его жизнедеятельностью, удовлетворением его разнообразных и разнонаправленных интересов и потребностей.	Антонова Н.Б. [22, с.575]
Современная социальная сфера представляет собой подсистему национальной экономики, образованную из элементов социальной инфраструктуры, которые функционируют на основе внутренних отношений и внешних связей, обеспечивают воспроизводство человеческого капитала и регулируются государственными, рыночными и общественными институтами.	Дядечко О.В. [8, с.11], Дятлов С.А. [19, с.27-28]
Большая социетальная система, охватывающая условия (включая социальную инфраструктуру) и образ жизни членов данного общества и объединяемая социальными отношениями в качестве системообразующего фактора	Ю.Е.Волков [23, с.40]
<i>Структурный подход</i>	
Сфера общественных отношений, охватывающая интересы классов и социальных групп, наций и народностей, отношения общества и личности, условия труда и быта, здоровья и досуга.	Баранова Л.Я., Левин А.И. [24, с. 152]
Социальная сфера включает в себя все общественные группы, из которых состоит данное конкретное общество, и все взаимоотношения между ними, все процессы изменения и развития общественных групп.	М.В. Лашина [25, с. 18]
Социальная сфера является основным компонентом территориальных общественных систем и эффективного развития любого общества, состоит из различных объектов, выполняющих социальные задачи общества, к которым можно отнести учреждения социально защиты населения, а также предприятия, оказывающие социально-бытовые услуги населению.	Я. Б. Сотникова [26, с.569]
Социальная сфера – это совокупность следующих социальных систем: образования, здравоохранения (включая физическую культуру и спорт), культуры и социальной политики.	М.М. Стыров [27, с.170]

1	2
Социальной сфера – это ряд секторов: сектор социально-культурных услуг, ведущими отраслями которого являются образование, культура и здравоохранение, физкультура; сектор материально-бытовых услуг (жилищно-коммунальное хозяйство, бытовое обслуживание, услуги торговли и общественного питания); сектор рекреационных услуг (туризм, гостиничное хозяйство, спорт, отдых и другие виды досуговой деятельности); а также пассажирский транспорт и связь по обслуживанию населения.	Е.Н. Жильцов [28, с.5]
Совокупность отраслей, деятельность которых определяет не только уровень жизни людей, но и образ их жизни: образование; культура и искусство; здравоохранение; туризм, отдых; физическая культура и спорт; жилищно-коммунальное хозяйство; транспорт, связь; бытовые услуги; правовые услуги; банковские услуги.	Е.В. Горшенина [29, с.53]
Социальная сфера – это часть социально-трудовой сферы предприятия, включающая отрасли социально-культурного комплекса, образование, здравоохранение, культуру, спорт, жилищно-коммунальное хозяйство и социальные коммуникации (транспорт, связь и т.п.).	Т.Б. Надтока, Е.В.Смирнов [30, с.98]
Процессный подход	
К социальной сфере относится круг явлений и процессов, которые определяются формированием, деятельностью, взаимодействием и распадом групп людей в различных видах жизнедеятельности – экономике, политике, семье, культуре и т.д.	М.Г. Кац [31]
Воспроизводственный подход	
Пространство воспроизводства повседневной жизни, развития и самоосуществления человека как личности.	С.А. Шавель [32, с.17]
Социальная сфера – это сфера общественного производства самого человека с его интересами и их проявлениями в различных формах. Она включает в себя быт, услуги, образование, здравоохранение, социальное обеспечение, досуг, т.е. все то, что направлено на обслуживание жизненных потребностей человека.	А. В. Машенцев [33, с.30]
Экономический подход	
Совокупность отраслей народного хозяйства, в той или иной мере задействованных в процессе удовлетворения социальных потребностей граждан, работники которых получают соответствующие доходы из средств, выделяемых обществом на эти потребности.	М.С. Касымова [34, с. 51]
Это сфера, где непосредственно не создаются материальные блага. К ней относят: искусство, культуру, спорт, науку, образование, охрану здоровья.	А.Н. Азрилиян [35, с.1012]
Комплексный подход	
Подсистема социума, которая обеспечивает воспроизводство, необходимое качество жизни, а также духовное и интеллектуальное развитие людей. Социальная сфера – система отношений между различными группами, слоями и иными общностями, формирующих социальную структуру общества	Т.А. Заславская [36, с.148]
Социальная сфера – это не только категория, которая представляет собой совокупность отраслей и видов деятельности, предприятий, учреждений и организаций, обеспечивающих удовлетворение	А.Г. Ягодка [37, с.5]

1	2
<p>потребностей людей в материальных благах, услугах, воспроизведение рода, создании условий для сосуществования и сотрудничества людей в обществе согласно действующих законов и общепринятых правил, но и как сфера общественной деятельности, направленная на развитие в людях духовности, воспитание совести, способности различать добро и зло, оценивать свои поступки, формулировать для себя моральные предписания и выполнять их.</p>	
<p>Это пространство жизнедеятельности, где обеспечивается воспроизводство, развитие и самореализация социального субъекта (индивида, группы, общности), а также происходит его взаимодействие с другими социальными субъектами</p>	<p>В. С. Иванова [38, с.25]</p>
<i>Социальный подход</i>	
<p>Совокупность разных видов, функций и организационных форм социальной деятельности, общей целью которых является: охрана здоровья и жизни людей, улучшение их жилищных и бытовых условий; предоставление им равных прав и возможностей для получения образования, подходящей работы и справедливой оплаты труда; привлечение к современным средствам социокультурного развития; материально обеспеченная и достойная старость путем создания и доведения до потребителей соответствующих социальных гарантий, продуктов и услуг.</p>	<p>Г.Э. Слезингер [39, с.10]</p>
<p>Социальная сфера – это сфера жизнедеятельности человеческого общества, в которой реализуются интересы классов, социальных групп, этнонациональных сообществ, которая охватывает широкую палитру социального пространства – от условий труда, быта, здоровья до социально-классовых, этнонациональных, семейно-брачных отношений.</p>	<p>В.А. Скуративский., О.М. Палий, Е.М. Либанова [40, с.344]</p>
<i>Интеграционный подход</i>	
<p>Совокупность отраслей, организаций и предприятий, которые непосредственно связаны и определяют способ и уровень жизни людей, их благосостояние, потребление.</p>	<p>А.Б. Борисов [41, с.675]</p>
<p>Специфическая область общественных отношений, охватывающая систему социально-классовых, национальных отношений, связи общества и личности. В ее состав он также относит совокупность социальных условий и факторов жизнедеятельности общественных групп и личности, их развитие и совершенствование.</p>	<p>В. Н. Иванов [42, с.8]</p>
<i>Ситуационный подход</i>	
<p>Социальная сфера как система, предоставляет услуги населению, проживающему на определенной территории, что приводит к необходимости учета в региональной политике местных особенностей (преобладающие стили жизни, уровень бедности, состав населения и мн. др.).</p>	<p>Ю. В. Вертакова [43, с.16]</p>
<p>Социальная сфера находит свое проявление как в социальной инфраструктуре ..., так и в том социальном пространстве, в котором реально осуществляются деятельность индивидов, их общение, взаимодействие, многочисленные социальные связи.</p>	<p>С.В. Бойко, К.М. Оганян и др. [44]</p>

Таблица Б.2 – Систематизация подходов к трактованию термина «социальная инфраструктура» в работах отечественных и зарубежных исследователей

Определение термина	Автор, источник
Основным элементом социальной сферы является социальная инфраструктура, представляющая собой устойчивую совокупность материально-вещественных элементов, создающих условия для удовлетворения всего комплекса потребностей в целях воспроизводства человека и общества	Туишева М.Р. Социальная сфера как экономическая категория и ее структура/ М.Р.Туишева // Вопросы инновационной экономики. — 2012. — № 1 (11). — с. 35-39. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: URL: http://bgscience.ru/lib/8977/ - С.37
Четко определенный единый территориальный комплекс отраслей, направленный на удовлетворение потребностей населения конкретного региона в услугах, то есть это совокупность объектов, непосредственно обслуживающих население	Витренко Н.М. Социальная инфраструктура Украины: оценка уровня и перспектив развития/ Н.М.Витренко. — К.: Наукова думка, 1993. — 144 с. — С. 9-11.
Это совокупность объектов, предприятий, организаций и учреждений, деятельность которых направлена на удовлетворение личных потребностей, в том числе через предоставление услуг материального и нематериального характера, обеспечение жизнедеятельности, интеллектуальное развитие и высокую общественную активность людей, то есть как одну из подсистем общественного воспроизводства, призванную создать общие условия развития.	Кочерга А.И., Мазараки А.А. Народхозяйственный комплекс и социальные проблемы/ А.И.Кочерга, А.А.Мазараки. — М.: Мысль, 1981. — 271 с.
Роль социальной инфраструктуры сводится не только к удовлетворению необходимых социальных потребностей и до обслуживания производства, но и к развитию и воспроизводству основной продуктивной силы общества – человека.	Мареев С.Н., Солодков Г.П. Социальная сфера социалистического общества/ С.Н.Мареев, Г.П.Солодков. — М.: Знание, 1989. — 48 с. — С. 6.
Это стойкая совокупность материально-вещественных элементов, которые создают условия для удовлетворения всего комплекса потребностей, с целью воспроизводства человека и общества и по своей внутренней организации представляет собой систему учреждений, предприятий и органов управления, обеспечивающих функционирование всех институтов социальной сферы.	Осадчая Г. Социальная сфера: методология анализа и управления/ Г.Осадчая // Общество и экономика. — 2000. - № 9-10. — С. 8-29. — С. 10.
Сфера, которая непосредственно обеспечивает обслуживание разных потребностей человека, и характеризуется как комплекс отраслей народного хозяйства, выполняющих социально-экономические функции, удовлетворение материальных и духовных потребностей населения, создание нормальных условий жизнедеятельности.	Ягодка А.Г. Соціальна інфраструктура і політика: навч. Посібник/ А.Г.Ягодка. — К.: КНЕУ, 2000. — 212 с. — С. 5.
Совокупность организаций и предприятий, которые обеспечивают благоприятные условия жизнедеятельности людей на производстве и в быту, она (социальная сфера) призвана удовлетворять потребности населения в определенных условиях жизни, регулировать миграцию и воспроизведение рабочей силы, увеличивать свободное время	Соціальна сфера села України: (науково-аналітична розробка) / [М.Х.Вдовиченко, М.К. Орлатий, К.І. Якуба та ін.]; Укр. н.-д. ін-т економіки агропромислового виробництва. — К., 1992. — 200 с. — С. 199.

Приложение В

SWOT-анализ экономики Донецкой Народной Республики по состоянию на 2016 г. [1, с.76-80]

Сильные стороны	Слабые стороны
<p>Экономические факторы</p> <ul style="list-style-type: none"> • выгодное экономико-географическое положение (граница с РФ, выход к морю); • наличие полезных ископаемых и благоприятных природно-климатических условий; • наличие крупных промышленных предприятий; • наличие базовых отраслей промышленности; • высокий уровень развития транспортной инфраструктуры, сетей связи и коммуникаций; • способность субъектов малого предпринимательства быстро адаптироваться к изменяющимся условиям ведения бизнеса; • наличие сельскохозяйственных предприятий, обеспечивающих продовольственную безопасность; • высокий потенциал роста валовой продукции АПК. <p>Технологические факторы</p> <ul style="list-style-type: none"> • значительный научно-технический, промышленный, рекреационный, кадровый и интеллектуальный потенциал; • наличие научно-технических разработок для инновационного прорыва промышленного комплекса; • наличие значительного интеллектуального капитала (патенты, разработки, лицензии). <p>Социальные факторы</p> <ul style="list-style-type: none"> • рост общего объема выполненных работ по восстановлению инфраструктуры и жилого фонда; • выплата пенсий и социальных пособий в полном объеме; • высокая доля работников с высшим образованием; • наличие многоотраслевой системы образовательных учреждений; • наличие квалифицированных учебных заведений дополнительного образования; • наличие значительного интеллектуального человеческого капитала (ученые и специалисты академического уровня по физике, химии, математике, экономике, медицине, биологии, научно-исследовательских институтов различного профиля по ведущим отраслям промышленности); • развитая сеть лечебно-профилактических 	<p>Политический фактор</p> <ul style="list-style-type: none"> • усеченный политический статус территории. <p>Экономические факторы</p> <ul style="list-style-type: none"> • неразвитость (отсутствие) финансово – кредитных организаций; • разрушение промышленных предприятий, прекращение деятельности ряда предприятий; • значительное сокращение объемов реализованной продукции на ведущих промышленных предприятиях; • низкая конкурентоспособность продукции, товаров и услуг товаропроизводителей; • низкая рентабельность в отраслях обрабатывающей промышленности из-за устаревших производственных фондов предприятий; • высокая степень износа основных фондов на базовых предприятиях, предприятиях коммунальной сферы, в учреждениях здравоохранения; • недостаток собственных оборотных средств в отдельных отраслях экономики; • ограниченный рынок сбыта сельхозпродукции; • невозможность обрабатывать земли сельскохозяйственного назначения в приграничных районах; • низкая рентабельность отдельных видов сельхозпродукции (выращивание мясного крупного рогатого скота, выращивание зерновых культур); • высокая капиталоемкость производства сельхозпродукции; • отсутствие инвестиционной привлекательности земельных участков. <p>Технологические факторы</p> <ul style="list-style-type: none"> • низкий уровень производства инновационной продукции, неразвитость инновационной инфраструктуры; • несоответствие материально-технической базы современным требованиям. <p>Социальные факторы</p> <ul style="list-style-type: none"> • значительные разрушения в результате боевых действий социальных объектов, жилищного фонда, а также промышленных предприятий; • полное разрушение инфраструктуры аэропорта;

<p>учреждений;</p> <ul style="list-style-type: none"> • развитая сеть библиотек для детей и взрослых; • высокий уровень развитости массовых видов спорта; • разветвленная сеть учреждений культуры для организации досуга населения; • наличие квалифицированных профессиональных и самодетельных творческих коллективов. 	<ul style="list-style-type: none"> • недостаточный потребительский спрос на продукцию из-за низкой платежеспособности населения; • миграционный отток с преобладанием населения молодого трудоспособного возраста; • недостаточное кадровое обеспечение; • недостаточное медикаментозное и материально-техническое обеспечение больниц. <p>Правовой фактор</p> <ul style="list-style-type: none"> • отсутствие в законодательной базе льгот и гарантий прав инвесторов.
Возможности	Угрозы
<p>Экономические факторы</p> <ul style="list-style-type: none"> • аккумулирование средств на восстановление и развитие инфраструктуры из всех источников финансирования; • масштабное и системное привлечение инвестиций в экономику; • эффективное использование ресурсов (земли, недвижимости); • повышение конкурентоспособности продукции, товаров и услуг местных производителей на основе развития инновационных технологий, формирования традиционных и новых местных брендов; • налаживание внешнеэкономической деятельности; • развитие международных связей, стимулирование создания на территории иностранных и совместных предприятий; • использование неосвоенных промышленных зон для реализации инвестиционных проектов; • расширение рыночных возможностей субъектов предпринимательской деятельности; • расширение рынка сбыта продукции местных производителей; • сотрудничество органов власти и субъектов предпринимательства. <p>Социальные факторы</p> <ul style="list-style-type: none"> • улучшение демографической ситуации (развитие социальных программ); • формирование программ для обеспечения поддержки социально незащищенных слоев населения; • создание усовершенствованных форм коммунального обслуживания с внедрением электронной системы оплаты коммунальных услуг; • создание альтернативных форм обслуживания жилья; • создание возможностей для качественного образования независимо от места жительства, социального и материального положения семей и состояния здоровья обучающихся; • сохранение и развитие культурного потенциала территории; • разработка эффективных социально-экономических мер защиты и поддержки культуры и искусства. <p>Правовой фактор</p> <ul style="list-style-type: none"> • Возможность формирования законодательства максимально учитывающего специфику территории. 	<p>Политический фактор</p> <ul style="list-style-type: none"> • Непризнанность территории. <p>Экономические факторы</p> <ul style="list-style-type: none"> • недостаток собственных и заемных финансовых ресурсов для проведения модернизации предприятий базовых отраслей промышленности; • выход из строя основных фондов на промышленных предприятиях; • недостаточность информации относительно возможностей для малого и среднего предпринимательства; • уменьшение количества субъектов хозяйствования на территории; • отсутствие эффективной финансово-кредитной системы; • уменьшение базы налогообложения вследствие разрушения объектов инфраструктуры; • вероятность потери урожая сельскохозяйственных культур на землях, расположенных вблизи буферной зоны; • снижение уровня внесения минеральных удобрений вследствие их высокой стоимости приведет к снижению урожайности сельскохозяйственных культур; • снижение поголовья скота и птицы. <p>Технологический фактор</p> <ul style="list-style-type: none"> • рост технического и технологического отставания ряда производств от конкурентов в России и за рубежом. <p>Социальные факторы</p> <ul style="list-style-type: none"> • снижение привлекательности территории для проживания и ведения трудовой деятельности; • отсутствие средств на оказание материальной помощи населению (в том числе пострадавшим от боевых действий) на приобретение предметов первой необходимости и на лечение; • проблемы расселения граждан, потерявших жилье; • сокращение сети библиотек и учреждений культурно-досугового типа. <p>Правовой фактор</p> <ul style="list-style-type: none"> • несовершенство законодательной базы и государственной поддержки предпринимательства.

Приложение Г

Актуальные проблемы и пути решения социально-экономического развития г. Донецка на 2018 год в сфере образования, здравоохранения и культуры [66]

Проблема	Сущность проблемы	Пути решения
Образование		
Восстановление повреждений и разрушений учреждений образования	В результате военных действий повреждения получили 232 муниципальных объекта образования. На сегодняшний день в восстановлении нуждаются еще 97 учреждений образования	Финансирование и проведение ремонтно-восстановительных работ
Ненадлежащее техническое состояние элементов строительных конструкций и инженерных систем объектов образования	Износ имущественных комплексов образовательных организаций, предполагающий необходимость постоянного поддержания строительных элементов и инженерных систем в надлежащем техническом состоянии	Проведение капитальных и текущих ремонтов за счет бюджетного финансирования, а также с использованием гуманитарных строительных материалов
Недостаточное обеспечение мер комплексной безопасности (системы противопожарной безопасности, укрытия, ограждение территории и т. п.)	Отсутствие или повреждение элементов систем комплексной безопасности объектов образования. Наличие предписаний надзорных органов в отношении устранения замечаний по вопросам пожарной безопасности, гражданской обороны и т. п.	Исполнение предписаний надзорных органов в отношении обеспечения мер безопасности в образовательных организациях за счёт бюджетного финансирования
Правовая неурегулированность вопросов осуществления образовательной деятельности	Невыполнение норм Закона ДНР "Об образовании" в части наличия лицензий на осуществление образовательной деятельности	Получение лицензий на осуществление образовательной деятельности
Снижение уровня организации питания из-за изношенности технологического оборудования	Существенный износ технологического оборудования пищеблоков, который ставит под угрозу стабильность обеспечения учащихся и воспитанников горячим питанием	Приобретение холодильного, теплового и иного технологического оборудования за счёт бюджетного финансирования
Удалённое расстояние объектов образования от места жительства учащихся	Расположение объектов образования за пределами зоны шаговой доступности от места жительства Необходимость обеспечения безопасности детей по пути в учреждение и обратно	Организация подвоза учащихся школьными автобусами и привлечённым на договорной основе автотранспортом, а также организация безопасных пешеходных путей к

Проблема	Сущность проблемы	Пути решения
		образовательным учреждениям
Недостаточное кадровое обеспечение образовательной деятельности	Дефицит высококвалифицированных управленческих и педагогических кадров в сфере образования. Существенная доля кадров предпенсионного и пенсионного возраста	Совершенствование уровня управленческой компетентности руководителей и лиц, зачисленных в кадровый резерв на руководящие должности
		Привлечение молодых кадров, создание условий для развития творческого потенциала педагогических работников
Низкая энергоэффективность объектов образования	Увеличенные затраты бюджетных средств на оплату потребления энергоресурсов	Разработка комплекса мероприятий по энергоэффективности
		Формирование узлов учёта ресурсов за счёт бюджетного финансирования
Стабилизация и увеличение контингента образовательных организаций	Миграция населения приводит к дестабилизации количества учащихся в образовательных организациях. Из-за сложных военно-политических условий часть детей не посещает образовательные организации. При этом наполняемость образовательных организаций не соответствует проектной мощности	Разработка комплекса мероприятий по сохранению существующего и привлечению дополнительного контингента образовательных организаций
Здравоохранение		
Восстановление повреждений и разрушений лечебно - профилактических учреждений	В результате военных действий повреждения получили 98 учреждений здравоохранения, находящихся в коммунальной собственности. На сегодняшний день в восстановлении нуждаются 25 лечебно - профилактических учреждений	Финансирование и проведение ремонтно-восстановительных работ
Дефицит медицинских кадров	Укомплектованность должностей врачей в целом по городу составляет 65 %, младших медицинских специалистов – 57 %	Распределение выпускников Дон НМУ, медицинского училища в лечебно-профилактические учреждения
Недостаточное финансовое и материально-техническое обеспечение лечебно-профилактических учреждений	ЛПУ города недостаточно обеспечиваются медикаментами, предметами медицинского назначения и расходными материалами, отсутствуют средства для приобретения медицинского оборудования и аппаратуры	При принятии бюджета рассмотреть вопрос целевого финансирования, выделение гуманитарной помощи
Культура		

Проблема	Сущность проблемы	Пути решения
Восстановление поврежденных учреждений культуры	На сегодняшний день в восстановлении нуждаются 9 клубных учреждений, 4 библиотеки, 2 школы дополнительного образования, которые были повреждены в результате боевых действий	Выделение строительных материалов и финансирования
Капитальные и текущие ремонтные работы учреждений культуры	Около 30 учреждений культуры нуждаются в капитальном ремонте	Финансирование Программы «Капитального ремонта объектов социальной сферы по отрасли «Культура и искусство»
Пополнение библиотечных фондов книгами и периодическими изданиями	Пополнение книжного фонда и подписка периодических изданий за счет средств местного бюджета не осуществлялась. Библиотечные фонды пополнились на 2520 экземпляров за счет обменно-резервного фонда республиканских библиотек и подарков, из них 2249 экз. книг, 239 – периодические издания, 32 – аудио-визуальные документы	Выделение бюджетного финансирования с целью улучшения информационного обеспечения и читательских потребностей жителей города
Улучшение и модернизация существующей материально-технической базы учреждений культуры	Низкий уровень технической оснащенности и материальной базы учреждений (устаревшее звуковое и световое оборудование для проведения культурно-массовых мероприятий, обветшалые сценические костюмы и обувь, которые эксплуатируются на протяжении многих лет)	Выделение бюджетного финансирования

Приложение Д
Исследование термина «расходы бюджета» в нормативных документах и
работах отечественных и зарубежных ученых

Таблица Д1 – Систематизация подходов к трактованию термина «расходы бюджета» в работах отечественных и зарубежных исследователей

Год	Определение термина	Автор, источник
1978	Расходы государственного бюджета представляют собой объективную экономическую (бюджетную) категорию, т.е. абстрактное обобщение определенной, завершающей части бюджетах распределительных отношений. Расходы государственного бюджета, будучи разновидностью более общей финансовой категории – бюджета, обладают общими с ним свойствами: они носят распределительный характер, имеют денежную форму выражения, связаны с функционированием денежных фондов, планомерно организуются государством. Вместе с тем расходы бюджета как специфическая часть целого представлены лишь теми распределительными отношениями, которые обусловлены использованием централизованного фонда денежных средств государства и формированием соответствующих фондов в материальном производстве и непромышленной сфере.	Шерменев М.К. Государственный бюджет СССР [Текст]: учебник / Под ред. М.К. Шерменева. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Финанси, 1978. - 408 с.
1982	По экономическому содержанию расходы Государственного бюджета СССР представляют собой комплекс отношений, возникающих в связи с распределением централизованного фонда финансовых ресурсов государства. Формой указанных отношений является движение бюджетных средств на расширение производства, удовлетворение социально-культурных потребностей трудящихся, управление и оборону страны.	Василик О.Д. Государственный бюджет СССР [Текст] / О.Д. Василик. - К.: Вища школа, 1982. - С. 144.
1985	Бюджетные расходы имеют определенный экономический смысл, обусловленный общественным способом производства, природой и функциями данного государства. Бюджетные расходы Советского государства играют решающую роль в плановом распределении и перераспределении национального дохода СССР, обеспечении финансовыми ресурсами процесса расширенного воспроизводства, удовлетворении общегосударственных потребностей.	Аллахвердян Д.А. Экономическое содержание расходов советского бюджета / Д.А. Аллахвердян. - М.: Госфиниздат, 1958. - 71 с.
2002	Расходы бюджета – публичные, не создающие и не погашающие финансовых требований непрерывные затраты государства в виде строго опосредованных нормами права экономических отношений по поводу распределения и использования централизованных фондов денежных средств в целях обеспечения задач и функций государства (Российской Федерации и ее субъектов).	Крохина Ю.А. Базисные категории бюджетного права: доктрина и реальность //Журнал российского права, № 2, 2002.
2014	Расходы бюджета – средства, направляемые на осуществление программ и мероприятий,	Галушка С.О. Бюджетный менеджмент: навч.-метод.

Год	Определение термина	Автор, источник
	предусмотренных соответствующим бюджетом, за исключением средств на погашение основной суммы долга и возврат излишне уплаченных в бюджет сумм.	посібник для студ. вищих навч. закл. / Є.О. Галушка. - Чернівці: Книги-XXI, 2014. - 280 с.
2014	Расходы бюджета – это распределение централизованного фонда финансовых ресурсов государства и их использование по отраслевому, целевому и территориальному назначению. Материальную основу расходов бюджета составляют денежные средства, которые направляются государством на финансирование народного хозяйства, социальной сферы и социальных потребностей населения, на государственное управление, оборону и другие общегосударственные нужды.	Бюджетний менеджмент: підручник [Текст] / [В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.]; за заг. ред. В. Федосова. - К.: КНТЕУ, 2014. - 864 с.
2014	Под бюджетными расходами понимаются принятые уполномоченным лицом в установленном законом порядке и в строго определенной процедуре условные обязательства по перечислению денежных средств определенному получателю, имеющие строго целевой характер и сроки действия во времени, и носящих публичный характер.	Агамян А.А. К проблеме толкования понятия бюджетных расходов/ А.А.Агамян// Теория и наука административного и муниципального права. – 2014. - № 3. – С.1-11.
2015	Расходы бюджета: 1) государственные платежи, которые не подлежат возврату; бывают возмездным, то есть совершенными в обмен на товар или услугу, или безвозмездными (односторонними). Категория расходов не включает платежи в счет погашения государственного долга, которые классифицируются как финансирование. 2) средства, направляемые на осуществление программ и мероприятий, предусмотренных соответствующим бюджетом, за исключением средств на погашение основной суммы долга и возвращению избытка уплаченных в бюджет сумм.	Клець Л.Є. Бюджетний менеджмент: термінологічний словник для студентів економічних спеціальностей/ Л.Є. Клець. - Краматорськ: ДДМА, 2015 - 236 с.

Таблица Д2 – Подходы к трактованию термина «расходы бюджета» в нормативных документах

Страна	Законодательный или нормативный акт	Определение термина
Донецкая Народная Республика	Временное положение о бюджетной системе Донецкой Народной Республики. Утверждено постановлением Совета Министров ДНР от 17 декабря 2016 г. № 13-18	Расходы бюджета - средства, направленные на осуществление мероприятий, предусмотренных соответствующим бюджетом
Украина	Бюджетный кодекс Украины от 8 июля 2010 року № 2456-VI, ст. 2	Средства, направленные на осуществление программ и мероприятий, предусмотренных соответствующим бюджетом. К расходам бюджета не относятся: погашение долга; предоставление кредитов из бюджета; размещение бюджетных средств на депозитах; приобретение ценных бумаг; возвращение излишне уплаченных в бюджет сумм налогов и сборов (обязательных платежей) и других доходов бюджета, проведение их бюджетного возмещения
Российская Федерация	Бюджетный Кодекс Российской Федерации, Принят Государственной Думой 17 июля 1998 года, ст. 6	Выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с данного Кодекса источниками финансирования дефицита бюджета
Республика Беларусь	Бюджетный кодекс Республики Беларусь от 16 июля 2008 г. № 412-3	Расходы бюджета – денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства
Чехия	Section 2, act no.320/2001, collection of 24 august 2001 on financial control in public administration and amendments to some acts (the act on financial control)	Расходы из государственного бюджета, бюджетов местного самоуправления и других денежных фондов государства, местного самоуправления, которые выполняются за счет средств, накопленных в национальном фонде, а также внешних заимствований, полученных в соответствии с международными договорами или предоставленных для выполнения публичных административных задач
Латвия	Paragraph I. Terminology Used in the Law, the Law on budget and finance management	Все выплаты, которые осуществляются из государственного бюджета, кроме средств, направленных на погашение суммы основного долга
Болгария	Paragraph 1: Additional Provisions, Law on the Structure of the State Budget	Денежные средства, полученные и потраченные государством в соответствии с действующим законодательством страны

Приложение Е

Систематизация подходов к трактованию термина «государственный финансовый контроль»

№ п/п	Автор	Определение
Правовой аспект		
1	Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М.: Юриспруденция, 2000	подотрасль финансового права
2	Финансовое право в вопросах и ответах: учебное пособие / Е. Ю. Грачева. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Проспект, 2014. — 200 с.	регламентированная нормами права деятельность государственных, муниципальных, общественных органов и организаций, хозяйствующих субъектов и иных лиц по проверке своевременности и точности финансового планирования, обоснованности и полноты поступления доходов в соответствующие фонды денежных средств, правильности и эффективности их использования
3	Правовая доктрина финансового контроля / А. Ю. Ильин, М. А. Моисеенко // Финансовое право. — 2014. — № 4. — С. 14–23.	особая форма деятельности специально уполномоченных государственных органов и хозяйствующих субъектов, основанная на властных предписаниях правовых норм, направленная на проверку своевременности и точности финансового планирования, обоснованности и полноты поступления доходов в соответствующие фонды денежных средств, правильности и эффективности их использования, осуществление принудительных изъятий в бюджетную систему, установление оснований для применения мер ответственности за нарушение финансового законодательства
4	Филимонова К. А. Понятие финансового контроля: проблема определения // Молодой ученый. — 2015. — №11. — С. 1120-1122.. URL: https://moluch.ru/archive/91/19827/ (Дата обращения: 2017-12-01)	урегулированная нормами права деятельность государственных и муниципальных органов, общественных организаций, хозяйствующих субъектов и иных уполномоченных лиц, связанная с проверкой правильности, точности и своевременности формирования, распределения и использования централизованных и децентрализованных денежных фондов с целью установления законности и эффективности осуществления финансово-экономической деятельности
Финансовый аспект		
5	Воронин Ю. М. Государственный финансовый контроль. Вопросы теории и практики. — М.: ИД «Финансовый контроль», 2005. — 431 с.	экономические отношения по поводу формирования и эффективного использования государственных финансовых ресурсов государственной собственности, проявляющиеся в деятельности регулируемых правовыми нормами субъектов финансовых правоотношений (органов государственной власти, местного самоуправления и созданных ими структур) по контролю за поступлением, движением и расходованием государственных (и муниципальных) финансовых средств и государственной (и муниципальной) собственности

№ п/п	Автор	Определение
6	Гуцаленко Л. В. Державний фінансовий контроль: навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / Л. В. Гуцаленко, В. А. Дерій, М. М. Коцупатрій – К.: Центр учбової літератури, 2009. – 424 с.	Государственный финансовый контроль – разновидность финансового контроля, осуществляемого соответствующими органами государственного контроля. Он заключается в установлении фактического состояния дел по соблюдению требований действующего законодательства на подконтрольном объекте, направленный на обеспечение законности, финансовой дисциплины и рациональности в ходе формирования, распределения, владения, использования и отчуждения активов, принадлежащих государству, а также использования средств, остаются у субъекта финансовых правоотношений в связи с предоставленными льготами по платежам в бюджеты, государственные внебюджетные фонды и кредитов, полученных под гарантии Кабинета Министров Украины
7	Хмельков А. В. Державний фінансовий контроль : Навчальний посібник / А. В. Хмельков. – Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2013. – 549 с	Государственный финансовый контроль □ является синтезом разновидностей финансового контроля, осуществляемого соответствующими субъектами государственного финансового контроля для достижения целей и обеспечения жизненных интересов, определенных государством.
8	Волошко М.И. Государственный финансовый контроль в Республике Беларусь, пути его совершенствования http://www.konspekt.biz/index.php?text=51794	Финансовый контроль же в свою очередь представляет собой основную форму государственного контроля, заключающегося в проверке законности и эффективности действий, связанных с образованием, распределением и использованием государственных денежных средств.
Управленческий аспект		
9	Данилевский Ю. А. Проблемы становления государственного финансового контроля // Бухгалтерский учет. №3, 1996.	одна из важнейших функций и неотъемлемая составная часть общего механизма управления экономикой, производством, охватывающая финансовые, кредитные и производственные показатели
10	Ялбулганов А.А. Финансовый контроль как институт финансового права // Юрист, 1999	осуществляемая с использованием специфических организационных форм и методов деятельность государственных органов, наделенных законом соответствующими полномочиями в целях установления законности и достоверности финансовых операций, экономической эффективности деятельности и выявления резервов ее повышения, увеличения доходных поступлений в бюджет и сохранности государственной собственности
11	Родионова В. М., Шлейников В. И, Финансовый контроль: Учебник. М.:ФБК-Пресс, 2002.	одна из функций системы управления финансовыми отношениями, основной задачей которой является отслеживание правильности функционирования этих отношений на уровне конкретного управляемого объекта с целью определения обоснованности и эффективности управленческих решений и степени их реализации, выявления

№ п/п	Автор	Определение
		отклонений, о которых целесообразно информировать органы, способные повлиять на улучшение ситуации
12	Бурцев В.В. Организация системы государственного финансового контроля в Российской Федерации: Теория и практика. М.: ИТК «Дашков и КО», 2002. – 496 с.	установленная законодательством деятельность органов государственной власти и управления всех уровней по: 1) выявлению разного рода нарушений (ошибок, злоупотреблений, включая мошенничество и т. д.) в процедурах управления государственными финансовыми потоками (в том числе в ведении бухгалтерского учета и составлении бухгалтерской отчетности) и в финансово-хозяйственной деятельности экономических субъектов (инициирующей государственные финансовые потоки); 2) обеспечению их устранения(т. е. принятие корректирующих мер по результатам контроля); 3) анализу факторов их возникновения(включая определение мотивов нарушителей и т. д.) и разработки профилактических мер по их предотвращению в будущем
13	Колтович, С. П. Развитие государственного финансового контроля в Республике Беларусь / С. П. Колтович // Актуальные проблемы современной экономики : материалы республиканской конференции молодых ученых, Минск, 26 ноября 2004 г. Вып.2 / [редкол.: В.Н. Шимов (гл. ред.) и др.] ; М-во образования Респ. Беларусь, УО "Белорус. гос. экон. ун-т". - Минск : БГЭУ, 2005. – С. 138-140.	это установленная законодательством деятельность органов государственной власти и управления всех уровней по выявлению, предупреждению и пресечению: ошибок и злоупотреблений в управлении всеми денежными потоками и иными материальными ресурсами, а также используемыми в хозяйственной деятельности и отчуждаемыми нематериальными объектами государственной и иной собственности, наносящих прямой или косвенный финансовый и/или материальный ущерб государству; несоблюдения финансово-хозяйственного, в том числе бюджетного законодательства; недостатков в организации, системе управления финансово-хозяйственной деятельностью государственных органов, предприятий, организаций (в том числе внутреннего контроля) с полным или частичным государственным участием, а также других субъектов хозяйственных и рыночных отношений.
14	Финансовое право: учеб./под ред. О.Н. Горбуновой. - М., 2007. - С. 48.	представляет собой осуществляемую с использованием специфических организационных форм и методов деятельность государственных органов, наделенных законом соответствующими полномочиями в целях установления законности и достоверности финансовых операций, объективной оценки экономической эффективности финансово-хозяйственной деятельности и выявления резервов ее повышения, увеличения доходных поступлений в бюджет и сохранности государственной собственности
15	Грачева Е.Ю. Развитие государственного финансового контроля в РФ как тенденция формирования социального государства. - М., 2009. - С. 112.	деятельность со стороны уполномоченных государством органов и организаций за законностью в процессе собирания, распределения и использования денежных фондов государства и муниципальных образований в целях осуществления эффективной финансовой политики в обществе для обеспечения прав и свобод граждан

№ п/п	Автор	Определение
16	Слободчиков Д.Н., Лозовский С.В. Государственный и муниципальный бюджетный контроль (на примере Камчатского края): Монография. – М.: Издательский дом «Экономическая газета», 2012. – 164с.	как совокупность мер государственного регулирования в финансовой сфере направлен на обеспечение экономической безопасности России и соблюдение государственных и муниципальных интересов в процессе публичной финансовой деятельности.
17	Финансы: учебник / А.Г. Грязнова, Е.В. Маркина, М.И. Седова и др.; под ред. А. Г. Грязновой, Е. В. Маркиной. - 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Финансы и статистика, 2012. – 496 с.	совокупность действий и операций, осуществляемых органами государственной власти, а также специально созданными ими органами, с использованием специфических форм и методов его организации за соблюдением субъектами хозяйствования и органами государственной власти и местного самоуправления норм права с целью обеспечения законности, целесообразности, эффективности образования, распределения и использования финансовых ресурсов государства
Контрольный аспект		
18	Белобжецкий И.А. Финансовый контроль и новый хозяйственный механизм. М.: Финансы и статистика, 1989.	система надзора наделенных контрольными функциями государственных и общественных органов за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, объединений, учреждений, организаций и других подразделений материального производства и непромышленной сферы с целью объективно оценить экономическую эффективность этой деятельности, установить законность, достоверность и целесообразность хозяйственных и финансовых операций, сохранность социалистической собственности, выявить внутрихозяйственные резервы повышения эффективности
19	Шохин С.О., Воронина Л.И. Бюджетно-финансовый контроль и аудит. Теория и практика применения в России. М.: Финансы и статистика, 1997	межотраслевая система надзора наделенных контрольными функциями государственных и общественных органов за финансово-хозяйственной деятельностью субъектов хозяйствования в целях объективной оценки экономической эффективности этой деятельности, установления законности и целесообразности финансовых операций и выявления резервов роста государственного бюджета
20	Крикунов А.В. Сущность, организация и перспективы государственного финансового контроля в РФ. СПб.: Изд. СПб государственного университета экономики и финансов, 2001	совокупность мероприятий по проверке полноты и своевременности формирования и использования бюджета на уровне как Федерации, так и субъектов Федерации, а также международных финансовых обязательств, организации денежного обращения и рынка ценных бумаг, состояния государственного долга, эффективности использования государственных ресурсов всех видов
21	Белуха Н.Т. Контроль и ревизия в отраслях народного хозяйства: учебник. М.: Финансы и статистика, 2002	система наблюдения и проверки соответствия процесса функционирования управляемого объекта принятым управленческим решениям, определение результатов управленческих воздействий на управляемый объект путем выявления отклонений, допущенных в ходе

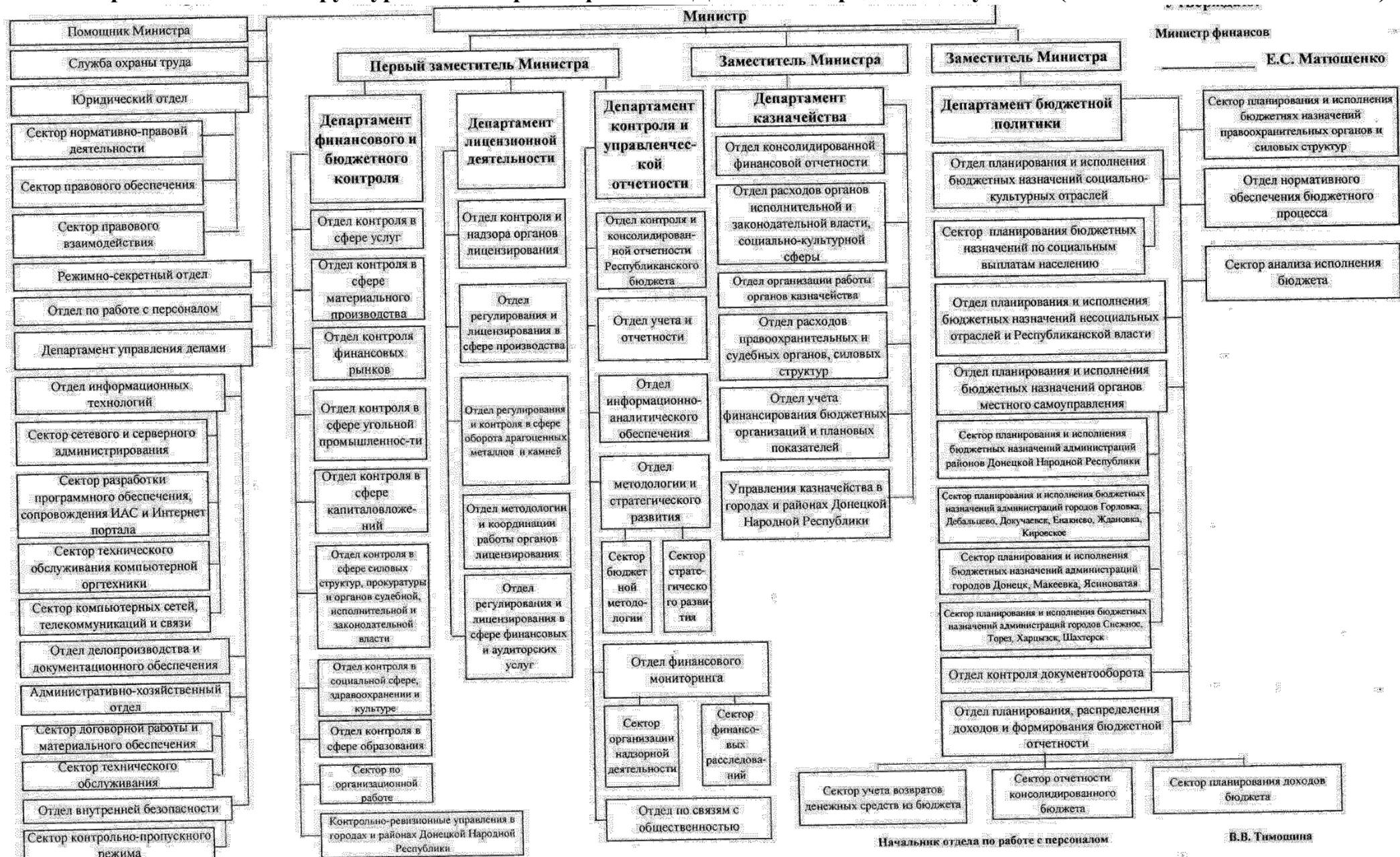
№ п/п	Автор	Определение
		выполнения этих решений
22	Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. М.: Финансы, ЮНИТИ. 2003	совершение контрольной деятельности за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием внутреннего и внешнего государственного долга, государственных резервов
23	Финансовое право: учебник / под ред. Н.И. Химичевой. М. Юрист, 2004	деятельность контрольных органов по проверке законности, целесообразности действий в области образования, распределения и использования денежных фондов государства и муниципальных образований в целях эффективного социально-экономического развития страны и ее регионов
24	Романова Т. Ф., Карепина О. И., Альбеков З. А. Государственный финансовый контроль: проблемы и направления модернизации: монография. Ростов н/Д.: АзовПечать, 2009. – 240 с.	система действий государственных контрольных органов, функциональными обязанностями которых является выявление нарушений в процессе управления государственными финансовыми ресурсами на стадии рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов, а также разработка превентивных мероприятий по их предотвращению
25	Платонова С.Е. Механизм совершенствования государственного финансового контроля. Авт-т. кандидат экономических наук Специальность 08.00.10 Финансы, денежное обращение и кредит. Москва. 2013 г.	совокупность непрерывных превентивных, текущих и последующих контрольных действий уполномоченных государственных, региональных, местных органов государственной власти, способствующих качественному управлению государственными финансами на всех уровнях и всех этапах финансов.
26	Пенчук А.В. Государственный финансовый контроль в Российской Федерации и направления его совершенствования // Экономика и менеджмент инновационных технологий. 2014. № 6 [Электронный ресурс]. URL: http://ekonomika.snauka.ru/2014/06/5502 (дата обращения: 29.09.2017).	государственный контроль – это деятельность контрольных органов, которая осуществляется на основании законодательства; контроль осуществляется с помощью специфических приемов и методов; целью контроля является проверка законности, целесообразности и эффективности формирования, распределения и использования бюджетных средств.
Комплексный подход		
27	Финансовое право России: учебник / Ю. А. Крохина. - 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – 720 с.	В широком аспекте государственный и муниципальный финансовый контроль - это совокупность мер государственного регулирования, обеспечивающих в целях осуществления эффективной государственной финансовой политики экономическую безопасность России и соблюдение государственных и муниципальных интересов в процессе публичной финансовой деятельности.

№ п/п	Автор	Определение
		<p>В узком аспекте государственный и муниципальный финансовый контроль - это контроль государства и муниципальных образований в лице компетентных органов, а также иных уполномоченных органов за законностью и целесообразностью действий в процессе аккумулирования, распределения и использования денежных фондов государства и муниципальных образований в целях эффективного социально-экономического развития страны</p>
28	<p>Колесов Р.В., Юрченко А.В. Система государственного финансового контроля РФ: проблемы и перспективы: Монография. - Ярославль: ЯФ МФЮА, 2013. - 100 с.</p>	<p>Государственный финансовый контроль с позиций теоретико-правового подхода - это направление реализации государственного контроля, объектом которого является образование, распределение и использование фондов денежных средств во всех звеньях финансовой системы в целях реализации интересов государства в финансовой сфере.</p> <p>Государственный финансовый контроль с позиций управленческого подхода - это функция государственного управления, заключающаяся в деятельности по установлению достоверности фактического состояния дел в финансовой сфере запланированному уровню, в изучении и оценке деятельности государственных органов и должностных лиц по образованию, распределению и использованию фондов денежных средств, а также в оценке конкретных действий государственных органов и должностных лиц по эффективности и законности образования, распределения и использования фондов денежных средств.</p> <p>Государственный финансовый контроль с позиции финансово-правового подхода - это форма реализации контрольной функции финансов, заключающаяся в деятельности компетентных государственных органов и должностных лиц по проверке законности и эффективности действий в области образования, распределения и использования фондов денежных средств государства, государственных органов, предприятий и учреждений, муниципальных образований, иных организаций, предпринимателей в целях осуществления эффективной финансовой политики, для обеспечения прав и свобод граждан, а также в целях соблюдения действующего законодательства всеми субъектами финансовых правоотношений.</p>
29	<p>https://ru.wikipedia.org/wiki/Государственный_финансовый_контроль_(Россия)</p>	<p>это проверка соблюдения органами государственной власти и местного самоуправления, юридическими и физическими лицами финансового законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, рациональности и эффективности использования государственных финансовых и материальных ресурсов.</p>

№ п/ п	Принципы ГФК	Плановость	Системность	Непрерывность	Законность	Объективность	Независимость	Гласность	Эффективность контроля	Ответственность	Разграничение функций и полномочий (сбалансированность)	Координация	Компетентность	Уважительность	Конфиденциальность	Полнота	Сплошной характер проверок	Возмещение убытков	Согласованность	Беспристрастность	Своевременность и предусмотрительность	Эндогенность	Компаративность
	Научные работы																						
	ред. А. Г. Грязновой, Е. В. Маркиной. - 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Финансы и статистика, 2012. – 496 с.																						
11	Слободчиков Д.Н., Лозовский С.В. Государственный и муниципальный бюджетный контроль (на примере Камчатского края): Монография. – М.: Издательский дом «Экономическая газета», 2012. – 164с.				+	+	+	+															
12	Лукин А.Г. Постулаты и принципы государственного финансового контроля в Российской Федерации // Основы экономики, управления и права. – 2013. - №5(11). – С. 29 – 34.																						
13	Собкова Н. Принципы державного фінансового контролю // ХХІІ Міжнародна наукова конференція студентів, аспірантів та молодих учених «Актуальні проблеми функціонування господарської системи України» м. Львів 15-16 травня 2015 р. С. 189 – 190.	+		+		+		+						+	+			+	+	+			

Приложение И

Организационная структура Министерства финансов Донецкой Народной Республики (по состоянию на 01.01.2018г.)



Приложение К

Проект

Положения о Департаменте казначейства Министерства финансов
Донецкой Народной Республики
(разработано автором)

УТВЕРЖДАЮ:
Министр финансов
Донецкой Народной Республики
_____ Е.С. Матющенко
« ___ » _____ 2018 г.

ПОЛОЖЕНИЕ

о Департаменте казначейства Министерства финансов Донецкой Народной Республики

СОДЕРЖАНИЕ

- I. Общие положения
- II. Функции, задачи и права казначейства
- III. Взаимосвязь с отделами Министерства финансов и с внешними субъектами
- IV. Организация работы Директора Департамента казначейства

I. Общие положения

1.1. Департамент казначейства Министерства финансов Донецкой Народной Республики (далее – Казначейство) является одним из структурных подразделений Министерства финансов Донецкой Народной Республики, деятельность которого направляется и координируется Министерством финансов Донецкой Народной Республики.

1.2. Полное официальное наименование Казначейства – Департамент казначейства Министерства финансов Донецкой Народной Республики, сокращенное наименование - Казначейство Минфина ДНР.

1.3. Казначейство руководствуется в своей деятельности Конституцией Донецкой Народной Республики, законами Донецкой Народной Республики, нормативными правовыми актами Главы Донецкой Народной Республики, нормативными правовыми актами Совета Министров Донецкой Народной Республики, Министерства финансов Донецкой Народной Республики, касающимися деятельности Департамента, а также настоящим Положением.

1.4. Казначейство осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими органами республиканской власти Донецкой Народной Республики, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями, юридическими и физическими лицами в пределах предоставленных полномочий.

1.5. Казначейство создается для реализации республиканской политики в сфере казначейского обслуживания бюджетных средств.

1.6. Задачи, функции и полномочия, возложенные на Казначейство, осуществляют его структурные подразделения. Организационная структура Казначейства представлена в приложении 1 к данному Положению.

1.7. Казначейство осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении структурных подразделений по вопросам финансового и бюджетного контроля.

1.8. Образование, реорганизация или упразднение Казначейства осуществляется в порядке, установленном действующим законодательством.

1.9. Предельная численность работников Казначейства утверждается в соответствии с действующим законодательством.

1.10. Структура аппарата Казначейства утверждается Министром финансов.

1.11. Штатное расписание Казначейства утверждается Министром финансов.

1.12. Финансовое обеспечение деятельности Казначейства осуществляется за счет средств Республиканского бюджета.

1.13. Казначейство является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба Донецкой Народной Республики и со своим наименованием, иные печати, штампы и бланки установленного образца, а также счета, открываемые в соответствии с законодательством Донецкой Народной Республики.

II. Функции, задачи и права казначейства

1. Функции казначейства.

2.1.1. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ:

- разработка организационного и методического обеспечения деятельности Департамента Казначейства и его территориальных органов;
- кадровое, информационное, правовое, организационно-техническое сопровождение деятельности Казначейства;
- обеспечение исполнения республиканского и местного бюджетов;
- кассовое обслуживание исполнения бюджетов;

2.1.2. УЧЕТНЫЕ:

- учет и распределение поступлений;
- ведение учет и составление отчетности Казначейства;
- ведение и обслуживание государственных информационных систем;

2.1.3. КОНТРОЛЬНЫЕ:

- реализация предварительного и текущего контроля в финансово-бюджетной сфере.

2. Задачи казначейства

2.2.1. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ:

- управляет ликвидностью субсчетов единого казначейского счета;
- по указанию Министра финансов Донецкой Народной Республики привлекает на возвратной основе средства единого казначейского счета для покрытия временных кассовых разрывов местных бюджетов, Пенсионного фонда Донецкой Народной Республики, предоставляет краткосрочные и среднесрочные займы местным бюджетам;
- осуществляет открытие и закрытие счетов бюджетным организациям и учреждениям;
- осуществляет бесспорное списание средств Республиканского бюджета и местных бюджетов на основании решения суда;
- осуществляет бесспорное изъятие средств из местных бюджетов согласно Закону о бюджете Донецкой Народной Республики;
- осуществляет распределение средств между республиканским бюджетом, местными бюджетами согласно нормативам отчислений, определенных бюджетным законодательством, и перечисление распределенных средств на соответствующие виды бюджетов;
- проводит взаимные расчеты между республиканским бюджетом и местными бюджетами в порядке, согласно законодательству;
- осуществляет по заданию Министерства финансов погашение и обслуживание республиканского долга в национальной и иностранной валютах;
- осуществляет Уведомление участников бюджетного процесса о ненадлежащем выполнении ими бюджетного законодательства;
- останавливает операции с бюджетными средствами и инициирует остановку бюджетных ассигнований в случае совершения участником бюджетного процесса нарушения бюджетного законодательства;
- обобщает практику применения законодательства по вопросам, принадлежащих к его компетенции, разрабатывает предложения относительно усовершенствования законодательных актов, актов Главы Донецкой Народной Республики, Совета Министров Донецкой Народной Республики, нормативно-правовых актов Министерств и в установленном порядке подает их Министру;
- предоставляет консультационную помощь участникам бюджетного процесса по вопросам, которые относятся к компетенции Казначейства;
- осуществляет другие полномочия, определенные законами Донецкой Народной Республики и возложенные на Казначейство Министром финансов Донецкой Народной Республики;
- организовывает рассмотрение обращений граждан по вопросам, связанных с деятельностью Казначейства, его территориальных органов;
- обеспечивает в пределах полномочий реализацию республиканской политики относительно республиканской тайны, контроль за ее сохранением в аппарате Казначейства;
- организовывает ведение делопроизводства согласно установленным правилам;
- осуществляет прогнозирование и кассовое планирование средств республиканского и местного бюджетов;
- осуществляет в соответствии с законодательством Донецкой Народной Республики работу по комплектованию, хранению, учету и использованию архивных документов, образовавшихся в ходе деятельности Казначейства.

2.2.2. УЧЕТНЫЕ:

- ведет базу данных о сети распорядителей и получателей бюджетных средств;
- ведет учет бюджетных ассигнований, доводит до распорядителей и получателей бюджетных средств Извлечения из росписи республиканского бюджета и изменения в него;
- осуществляет регистрацию и учет бюджетных обязательств распорядителей и получателей бюджетных средств и отображает их в отчетности об исполнении бюджета;
- ведет бухгалтерский учет всех операций по выполнению Республиканского и местных бюджетов;
- сводит и составляет отчетность о выполнении Республиканского и местных бюджетов и

подает отчетность органам законодательной и исполнительной власти в объеме и сроки, определенные бюджетным законодательством; составляет и подает соответствующим местным финансовым органам отчетность о выполнении местных бюджетов.

2.2.3. КОНТРОЛЬНЫЕ:

- осуществляет предварительный контроль за возвратом средств, ошибочно или чрезмерно уплаченных в бюджет, по представлению органов, которые контролируют поступление бюджета;
- осуществляет предварительный и текущий контроль за ведением операций со средствами республиканского и местных бюджетов главными распорядителями, распорядителями и получателями средств бюджета;
- осуществляет в пределах полномочий контроль за:
 - ведением бухгалтерского учета всех поступлений и затрат республиканского бюджета и местных бюджетов, составлением и предоставлением финансовой и бюджетной отчетности;
 - соответствием смет распорядителей бюджетных средств показателям росписи бюджета;
 - соответствием взятых распорядителями бюджетных средств бюджетных обязательств соответствующим бюджетным ассигнованием;
 - соответствием платежей взятым бюджетным обязательствам и соответствующим бюджетным ассигнованиям;
- деятельностью территориальных органов Казначейства.
- осуществляет контроль за своевременностью и полнотой устранения объектами контроля нарушений законодательства Донецкой Народной Республики и (или) возмещения причиненного такими нарушениями ущерба Донецкой Народной Республике в установленной сфере деятельности;
- представляет в установленном порядке в судебных органах права и законные интересы Донецкой Народной Республики по вопросам, отнесенным к компетенции Казначейства.

3. Права казначейства

2.3.1. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ:

- открывать корсчета в национальной валюте и другие счета в Центральном Республиканском Банке и других уполномоченных банках для выполнения своих функций;
- списывать ссуды, предоставленные местным бюджетам, согласно законодательству;
- созывать совещания, создавать комиссии и рабочие группы;
- проводить конференции и семинары по вопросам, относящимся к компетенции Казначейства;
- осуществлять в пределах полномочий Казначейства сотрудничество с международными финансовыми организациями, с казначейскими службами других государств относительно изучения опыта работы по организации их деятельности и готовить предложения относительно внедрение такого опыта в Донецкой Народной Республике;
- Казначейство в процессе выполнения возложенных на него задач взаимодействует в установленном порядке с другими органами исполнительной власти, вспомогательными органами и службами, образованными Главой Донецкой Народной Республики, с органами местного самоуправления, соответствующими органами иностранных государств и международных организаций, а также с предприятиями, учреждениями, организациями.
- Казначейство в пределах своих полномочий, на основании и во исполнение Конституции и законов Донецкой Народной Республики, актов и Указов Главы Донецкой Народной Республики, актов Совета Министров Донецкой Народной Республики, приказов Министерства финансов Донецкой Народной Республики издает приказы организационно-распорядительного характера, которые подписываются Министром финансов Донецкой Народной Республики.
- давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности;
- организовывать проведение необходимых экспертиз, испытаний, анализов и оценок, а также научных исследований в установленной сфере деятельности;
- создавать, реорганизовывать и ликвидировать территориальные органы казначейства по согласованию с Министром финансов Донецкой Народной Республики;
- применять предусмотренные законодательством Донецкой Народной Республики меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) пресечение нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных

требований в установленной сфере деятельности, а также меры по ликвидации последствий указанных нарушений;

- обращаться в суд с исковыми заявлениями в случае неисполнения предписаний о возмещении ущерба, причиненного нарушениями бюджетного законодательства Донецкой Народной Республики и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

2.3.2. УЧЕТНЫЕ:

- не принимать к исполнению и оформлению документы по операциям, которые противоречат требованиям действующего законодательства, а также без соответствующего распоряжения уполномоченного лица;

- представлять в установленном порядке от имени Казначейства по вопросам, относящимся к компетенции бухгалтерии во взаимоотношениях с налоговыми, финансовыми органами, органами государственных внебюджетных фондов, банками, иными государственными и муниципальными организациями, а также другими предприятиями, организациями, учреждениями.

- требовать от руководителей структурных подразделений Казначейства и отдельных специалистов принятия мер, направленных на повышение эффективности использования средств Казначейства, обеспечение сохранности собственности, обеспечение правильной организации бухгалтерского учета.

2.3.3. КОНТРОЛЬНЫЕ:

- требовать от должностных лиц министерств, других центральных и местных органов исполнительной власти, предприятий, учреждений и организаций соблюдения установленного порядка казначейского обслуживания республиканского и местных бюджетов, ведения бухгалтерского учета, составления отчетности;

- запрашивать и получать сведения и документы, необходимые для осуществления контроля, а также для принятия решений по вопросам установленной сферы деятельности;

- инициировать вопросы о привлечении к ответственности за допущение нарушения бюджетного законодательства согласно законам Донецкой Народной Республики;

- осуществлять контроль за деятельностью территориальных органов Казначейства.

III. Взаимосвязь с отделами Министерства финансов и с внешними субъектами

3.1. Регулируется Инструкцией по делопроизводству в Управлении делами Совета Министров Донецкой Народной Республики, утвержденной Приказом Руководителя Управления делами Совета Министров Донецкой Народной Республики №44 от 19.04.2017 г.

3.2. Осуществляется путем организации бумажного (электронного) документооборота.

3.3. Казначейство организует процесс получения информации, документов и материалов, необходимых для выполнения возложенных на него задач:

- от республиканских органов и органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций всех форм собственности и их должностных лиц;

- от распорядителей и получателей бюджетных средств, других клиентов в пределах, предусмотренных законодательством;

- от налоговых органов:

- в электронном виде списки налогоплательщиков, состоящих на налоговом учете;

- о принятых мерах по взысканию просроченной задолженности;

- документы, необходимые для возврата налогоплательщикам ошибочно и/или излишне уплаченных сумм денежных обязательств;

- информацию о налогах, сборах (обязательных платежах) и других доходах бюджета;

- документы, необходимые для возврата средств, ошибочно и/или излишне зачисленных в бюджет, с проведением сверки поступлений в бюджет;

- реестры налогоплательщиков для открытия, закрытия счетов и их обслуживание в системе электронного администрирования налогов.

3.4. Казначейство информирует общественность о своей деятельности и о состоянии

реализации государственной политики в сфере казначейского обслуживания бюджетных средств.

3.5. Казначейство осуществляет рассмотрение обращений граждан по вопросам, связанным с деятельностью Казначейства, предприятий, учреждений и организаций, принадлежащих к сфере его управления.

3.6. Получение / передача информации осуществляется:

- лицами, имеющими на это право и несущими ответственность за указанные действия в соответствии с положениями Должностных инструкций;
- с соблюдением условий к порядку делопроизводства и реализации республиканской политики относительно республиканской тайны;
- сроки и периодичность получения / передачи информации определяются в соответствующих нормативных документах.

IV. Организация работы Директора Департамента казначейства

4.1. Департамент Казначейства возглавляет Директор, которого назначает на должность и освобождает от должности Министр финансов Донецкой Народной Республики.

4.2. Директор департамента казначейства имеет заместителей согласно штатного расписания. Заместителей Директора департамента казначейства назначает и освобождает от должности Министр финансов Донецкой народной Республики.

4.3. Директор департамента казначейства выполняет следующие обязанности:

- вносит на рассмотрение Министру финансов предложения относительно формирования республиканской политики в сфере казначейского обслуживания бюджетных средств и разработанные Казначейством проекты законов, актов Главы Донецкой Народной Республики, Совета Министров Донецкой Народной Республики;
- вносит на рассмотрение Министру финансов проекты нормативно-правовых актов Министерства финансов по вопросам, которые относятся к сфере деятельности Казначейства;
- обеспечивает выполнение Казначейством актов и поручений Главы Донецкой Народной Республики, актов Совета Министров Донецкой Народной Республики;
- отчитывается перед Министром финансов о выполнении возложенных на него задач, об устранении нарушений и недостатков, выявленных во время проведения проверок деятельности Казначейства, его территориальных органов, а также о привлечении к ответственности должностных лиц, виновных в допущенных нарушениях;
- вносит предложения Министру финансов относительно кандидатур на должности своих заместителей;
- предлагает Министру финансов назначение на должность и освобождение от должности руководителей и заместителей руководителей структурных подразделений Казначейства;
- подготавливает на утверждение Министру финансов, структуру аппарата Казначейства;
- обеспечивает выполнение представленных Министром финансов поручений;
- вносит Министру финансов предложения относительно содержания в границах предельной численности работников Казначейства и средств, предусмотренных на его содержание, а также относительно ликвидации, реорганизации.
- предлагает на должности по согласованию с Министром финансов и главами соответствующих местных государственных администраций руководителей территориальных органов Казначейства;
- обеспечивает взаимодействие Казначейства с определенными Министром финансов структурными подразделениями Министерства финансов;
- обеспечивает соблюдение установленного Министром финансов порядка обмена информацией между структурными подразделениями Министерства финансов и Казначейством и своевременность ее предоставления;
- инициирует привлечение к дисциплинарной ответственности работников Казначейства, руководителей территориальных органов Казначейства и их заместителей;
- распределяет обязанности между своими заместителями;
- организывает контроль за исполнением приказов организационно-распорядительного характера в деятельности Казначейства.

4.4. Директор Департамента казначейства имеет следующие права:

- знакомиться с проектами решений Министра финансов Донецкой Народной Республики, касающимися его деятельности;
- вносить на рассмотрение Министру финансов предложения по совершенствованию работы, связанной с предусмотренными обязанностями;
- запрашивать лично или по поручению Министра финансов от подразделений информацию и документы, необходимые для выполнения его должностных обязанностей;
- привлекать специалистов всех (отдельных) структурных подразделений к решению задач, возложенных на него (если это предусмотрено положениями о структурных подразделениях, если нет - то с разрешения Министра финансов);
- вступать во взаимоотношения с подразделениями сторонних учреждений и организаций для решения оперативных вопросов производственной деятельности, входящей в компетенцию Директора Департамента казначейства;

4.5. Директор Департамента казначейства несет персональную ответственность, предусмотренную действующим законодательством Донецкой Народной Республики, в случаях противоправных действий или бездействий, ненадлежащего исполнения служебных обязанностей.

Приложение 1

Организационная структура Департамента казначейства Министерства финансов Донецкой Народной Республики



Приложение Л

Проект

Должностной инструкции директора Департамента
финансового и бюджетного контроля
Министерства финансов Донецкой Народной Республики
(разработано автором)

УТВЕРЖДАЮ:
Министр финансов
Донецкой Народной Республики
_____ Е.С. Матющенко
« ____ » _____ 2018 г.

ДОЛЖНОСТНАЯ ИНСТРУКЦИЯ

**директора Департамента
финансового и бюджетного контроля
Министерства финансов
Донецкой Народной Республики**

1. Общие положения

1.1. Должностная инструкция директора Департамента финансового и бюджетного контроля Министерства финансов Донецкой Народной Республики (далее по тексту – Инструкция) разработана в соответствии с действующим законодательством, на основании Положения о Министерстве финансов Донецкой Народной Республики, Положения о Департаменте финансового и бюджетного контроля Министерства финансов Донецкой Народной Республики и внутренних нормативных документов Министерства финансов Донецкой Народной Республики.

1.2. Положения Инструкции распространяются на лицо, принятое в установленном порядке на работу в Департамент финансового и бюджетного контроля Министерства финансов Донецкой Народной Республики (далее по тексту – Департамент контроля) на должность директора Департамента (далее по тексту – директор Департамента).

1.3. Директор Департамента относится к категории руководителей, назначается на должность и освобождается с неё приказом Министра финансов Донецкой Народной Республики.

1.4. На должность директора Департамента назначается лицо, имеющее полное высшее образование соответствующего профессионального направления (магистр, специалист) и стаж контрольно-ревизионной работы не менее 5-ти лет.

1.5. Директор Департамента подчиняется непосредственно заместителю Министра финансов и Министру финансов Донецкой Народной Республики.

1.6. В своей деятельности директор Департамента руководствуется:

- Конституцией и Законами Донецкой Народной Республики;
- нормативными документами Совета Министров Донецкой Народной Республики;
- указами и распоряжениями Главы Донецкой Народной Республики;
- Положением о Департаменте финансового и бюджетного контроля Министерства финансов Донецкой Народной Республики (далее по тексту - Департамент);
- приказами и распоряжениями Министерства финансов Донецкой Народной Республики;
- правилами внутреннего трудового распорядка;
- настоящей должностной Инструкцией.

1.7. Директор Департамента должен знать:

- Конституцию Донецкой Народной Республики;
- Постановления Народного Совета Донецкой Народной Республики, относящиеся к деятельности Департамента финансового и бюджетного контроля;
- Положение о Департаменте финансового и бюджетного контроля и Положение о Министерстве финансов Донецкой Народной Республики;
- правила и нормы по охране труда, противопожарной безопасности.

1.8. В случае временного отсутствия директора Департамента, его обязанности исполняет заместитель директора Департамента или лицо, назначенное приказом Министра финансов, которое несет ответственность за надлежащее их исполнение.

2. Задачи

Директор Департамента осуществляет в пределах своих компетенций, функции следующего характера:

2.1. *организационно-распорядительные и консультационно-совещательные* по:

- осуществлению государственного финансового контроля за использованием и сохранностью государственных финансовых ресурсов, необоротных и других активов, эффективному использованию средств и имущества, состоянию и достоверностью бухгалтерского учета и финансовой отчетности на подконтрольных объектах;
- проведению проверок на подконтрольных предприятиях;

- обобщению результатов проверок и уведомлению о результатах органам законодательной и исполнительной власти, а в случаях, предусмотренных действующим законодательством - правоохранительным органам.

2.2. *организационно-контрольные* по:

- обеспечению финансового контроля за рациональным и целевым расходованием бюджетных средств и средств государственных бюджетных и внебюджетных фондов, специальных бюджетных счетов;
- обеспечению контроля за соблюдением законодательства предприятиями и организациями в рамках полномочий Департамента, определенных законодательными и другими нормативными актами.

2.3. *контрольные*:

- контролирует составление отчетности по осуществлению финансового и бюджетного контроля;
- осуществляет контроль за ведением делопроизводства Департамента, соблюдением сроков работы с письмами, запросами учреждений и организаций, юридических и физических лиц;
- осуществляет контроль за соблюдением правил защиты информации в Департаменте и государственной тайны.

3. Должностные обязанности

Директор Департамента обязан:

постоянно повышать свой профессиональный уровень и квалификацию;
исполнять требования трудового законодательства, правила внутреннего трудового распорядка, правила охраны труда, техники безопасности и противопожарной безопасности, предусмотренные соответствующими правилами и инструкциями;
в сфере:

3.1. *организационно-распорядительной* работы:

разрабатывать Положение о Департаменте и должностные инструкции работников Департамента;

планировать деятельность Департамента;

согласовывать программы и рабочие планы проверок;

осуществлять непосредственное руководство деятельностью Департамента, распределять обязанности между отделами Департамента и секторами;

вносить на рассмотрение Министру финансов предложения относительно формирования республиканской политики в сфере финансового и бюджетного контроля и разработанные Департаментом проекты законов, актов Главы Донецкой Народной Республики, Совета Министров Донецкой Народной Республики;

вносить на рассмотрение Министру финансов проекты нормативно-правовых актов Министерства финансов по вопросам, которые относятся к сфере деятельности Департаментом;

обеспечивать выполнение Департаментом актов и поручений Главы Донецкой Народной Республики, актов Совета Министров Донецкой Народной Республики;

вносить предложения Министру финансов относительно кандидатур на должности своих заместителей;

предлагать Министру финансов назначение на должность и освобождение от должности руководителей и заместителей руководителей структурных подразделений Казначейства;

подготавливать на утверждение Министру финансов, структуру аппарата Департамента;

обеспечивать выполнение представленных Министром финансов поручений;

вносить Министру финансов предложения относительно содержания в границах

предельной численности работников Департамента и средств, предусмотренных на его содержание, а также относительно ликвидации, реорганизации;

предлагать на должности по согласованию с Министром финансов и главами соответствующих местных государственных администраций руководителей территориальных органов контрольно-ревизионных управлений;

обеспечивать взаимодействие Департамента с определенными Министром финансов структурными подразделениями Министерства финансов;

обеспечивать соблюдение установленного Министром финансов порядка обмена информацией между структурными подразделениями Министерства финансов и Департаментом и своевременность ее предоставления;

распределять обязанности между своими заместителями.

3.2. *консультационно-совещательной* работы:

обеспечивать проведение семинаров, совещаний по вопросам изучения законодательных и инструктивных документов, по обмену опытом между работниками Департамента, а также со специалистами других структурных подразделений Министерства финансов.

3.3. *организационно-контрольной* работы:

отчитывается перед Министром финансов о выполнении возложенных на него задач, об устранении нарушений и недостатков, выявленных во время проведения проверок деятельности Департаментом, его территориальных органов, а также о привлечении к ответственности должностных лиц, виновных в допущенных нарушениях;

обеспечивать проведение проверок, комплексных и документальных ревизий финансово-хозяйственной деятельности организаций и предприятий, соблюдение государственной дисциплины и законности совершаемых операций, сохранности денежных средств и материальных ценностей, эффективности использования материальных, финансовых и трудовых ресурсов, правильности и достоверности ведения действующего порядка установления цен и тарифов, выполнения указаний по устранению недостатков, выявленных предыдущими ревизиями и проверками;

руководить ревизиями и проверками планов, смет, денежных, бухгалтерских и других документов, наличия денежных средств и ценностей, полноты оприходования готовой продукции в подведомственных организациях;

организовывать контроль за исполнением приказов организационно-распорядительного характера в деятельности Департамента;

инициировать привлечение к дисциплинарной ответственности работников Департамента, руководителей территориальных органов контрольно-ревизионных управлений и их заместителей;

осуществлять анализ соблюдения объектами контроля финансовой дисциплины и готовить предложения курирующему заместителю Министра финансов.

3.4. *контрольной* работы:

обеспечивать контроль и выполнение распоряжений и приказов Министерства финансов;

обеспечивать своевременное и качественное выполнение заданий и поручений руководства;

обеспечивать своевременное составление отчетности по результатам проведенного финансового и бюджетного контроля;

организовывать проведение контрольных обмеров выполненных работ, проверку правильности проведения инвентаризации основных фондов, нематериальных активов, товарно-материальных ценностей, денежных средств и расчетов;

обеспечивать защиту государственных, служебных и коммерческих тайн в соответствии с действующим законодательством.

4. Права

Директор Департамента имеет право в сфере:

4.1. организационно-распорядительной работы:

вносить на рассмотрение курирующего заместителя Министра финансов вопросы, входящие в компетенцию Департамента;

организовывать в пределах предоставленных полномочий деловую переписку с органами исполнительной власти, предприятиями, учреждениями и организациями для исполнения заданий, возложенных на Департамент;

подписывать и визировать служебную документацию в пределах своей компетенции;

знакомиться с проектами решений Министра финансов Донецкой Народной Республики, касающимися его деятельности;

вносить на рассмотрение Министру финансов предложения по совершенствованию работы, связанной с предусмотренными обязанностями.

4.2. консультационно-совещательной работы:

инициировать, организовывать и участвовать в проведении, семинаров и совещаний по вопросам, которые относятся к функциональным обязанностям Департамента.

4.3. организационно-контрольной работы:

подавать представления курирующему заместителю Министра финансов по вопросам приема, увольнения, перемещения сотрудников Департамента, их поощрения и применения мер дисциплинарных взысканий;

запрашивать лично или по поручению Министра финансов от подразделений информацию и документы, необходимые для выполнения его должностных обязанностей;

привлекать специалистов всех (отдельных) структурных подразделений к решению задач, возложенных на него (если это предусмотрено положениями о структурных подразделениях, если нет – то с разрешения Министра финансов);

в пределах своей компетенции давать поручения работникам Департамента, обязательные для исполнения.

4.4. контрольной работы:

вступать во взаимоотношения с подразделениями сторонних учреждений и организаций для решения оперативных вопросов производственной деятельности, входящей в компетенцию Директора Департамента;

привлекать квалифицированных специалистов соответствующих ведомств, государственных комитетов, других органов государственной исполнительной власти, государственных фондов, предприятий, учреждений и организаций для проведения контрольных обмеров строительных, монтажных, ремонтных и др. работ, контрольных запусков сырья и материалов в производство, контрольных анализов сырья, материалов и готовой продукции, других проверок.

получать от банковских и других кредитных учреждений необходимые сведения, копии документов, справки о банковских операциях и об остатках средств на счетах объектов, которые контролируются, а от других предприятий и организаций, в т.ч. негосударственной формы собственности - справки и копии документов об операциях и расчетах с предприятиями, учреждениями и организациями, которые проверяются;

предъявлять руководителям и другим должностным лицам объектов, которые проверяются, требования по устранению выявленных нарушений и привлекать их к ответственности, в соответствии с действующим законодательством.

5. Ответственность

Директор Департамента контроля несет персональную ответственность, предусмотренную действующим законодательством Донецкой Народной Республики, в случаях противоправных

действий или бездействий, ненадлежащего исполнения служебных обязанностей, предусмотренных разделом 3. А так же за:

5.1. Неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей и распоряжений руководства Министерства финансов.

5.2. Несоблюдение нормативных документов Минфина.

5.3. Разглашение государственной тайны и информации, имеющей конфиденциальный характер.

5.4. Нарушение требований дисциплины в соответствии с нормами действующего трудового законодательства.

5.5. Некачественное исполнение обязанностей подчиненных ему работников.

5.6. Низкую исполнительскую и трудовую дисциплину подчиненных ему работников.

5.7. Нарушение внутреннего трудового распорядка Министерства финансов.

5.8. Нарушение Правил противопожарной охраны, технической безопасности и производственной санитарии, а также, за неразглашение информации о деятельности органов Департамента, которая составляет служебную/государственную тайну.

Директор Департамента персонала

В.В. Тимошина

Согласовано:

Заместитель Министра финансов

О.А. Таран

Директор Юридического Департамента

Ж.А. Орлова

С инструкцией ознакомлен (а):

_____ «__» _____ 2018 г.

Приложение М

Подходы к оценке эффективности использования бюджетных средств в границах теории общественного сектора

(составлено на основании [162, 165, 166])

Подход	Сущность	Характеристики
Анализ издержек и выгод (cost—benefit analysis, CBA)	Отношение результатов в форме денежной выгоды к затратам	<p>Наиболее распространенный метод оценки эффективности бюджетных расходов.</p> <p>Преимущества:</p> <ul style="list-style-type: none"> – универсальный характер данного показателя для сравнения программ между собой и во времени; – возможность оценки агрегированного долгосрочного эффекта на основе приведения показателя чистых выгод по ставке дисконтирования к текущему моменту; - легкая интерпретация <p>Недостатки:</p> <ul style="list-style-type: none"> - сложность или невозможность оценки социального эффекта и результатов в денежном выражении.
Анализ издержек и полезности (cost—utility analysis, CUA)	Отношение некоторого сводного неденежного показателя (при невозможности измерения результата в денежном эквиваленте) к затратам	Целесообразно использовать, когда полученные результаты не представляется возможным выразить в деньгах. В настоящее время очень часто используется для оценки расходов, касающихся здравоохранения.
Анализ издержек и результативности (cost—effectiveness analysis, CEA)	Отношение натурального показателя конечного результата к затратам	<p>При использовании данного метода возможна оценка результатов или социального эффекта в натуральных или условных единицах. Нет необходимости оценивать показатели в денежном выражении, т.к. они рассчитываются в натуральных или условных единицах.</p> <p>Недостатки (как и в методе CBA):</p> <ul style="list-style-type: none"> - отсутствие учета конечного объема затрат на реализацию программы, так как при уточнении в течение года бюджета соответствующего уровня затраты на программу могут изменяться; - игнорирование экономического, экологического, организационного и других эффектов, учитывается лишь социальный эффект от реализации программы.
Анализ издержек и взвешенной результативности (weighted cost—effectiveness analysis, WCEA)	Отношение издержек к общей результативности, с учетом весового значения эффектов, установленного экспертным путем	<p>Метод, базирующийся на анализе издержек и взвешенной результативности, применяют при возникновении необходимости объединения целого множества социальных результатов, при этом выгоды нельзя измерять в денежном выражении.</p> <p>В настоящее время часто используется для оценки бюджетных расходов, относящихся к здравоохранению и образованию.</p>

Приложение Н

Систематизация общенаучных методов исследования

Общенаучный метод	Характеристика
Анализ	Предмет изучается с помощью воображаемого или практического его разделения на составные части, стороны, тенденции развития с целью их самостоятельного изучения.
Синтез	Снтез - прием мышления, связанный с объединением отдельных частей в целое с целью получения знаний о целом путем выявления тех существенных связей и отношений, которые объединяют отдельные части в одно целое.
Индукция	Исследование проводится от частных фактов к общим. В результате этого строится определенная гипотеза относительно фактических обстоятельств.
Дедукция	Состояние объекта исследуется в целом, а затем в разрезе его составляющих элементов.
Аналогия	Познание объекта достигается на основе его сходства с другими.
Моделирование	Исследование любых явлений, процессов или систем объектов, основанный на построении и исследовании их моделей.
Абстрагирование	Представляет собой метод, при котором мало значимые для исследователя факторы, значительно не влияют на рассматриваемый объект, могут не учитываться, игнорироваться.
Аналогия	Метод, с помощью которого на основании сходства объектов по некоторым признакам, свойствам и отношениям выдвигают предположение об их сходство в других отношениях.
Конкретизация	Состояние объектов исследуется соответствии с конкретными условиями его существования.
Гипотеза	Предполагает построение возможного, проблематичного знания, когда формулируется одна из возможных ответов на вопрос, возникший в процессе исследования, один из возможных вариантов решения проблемы.
Наблюдение	Метод систематического, целенаправленного восприятия действия и объектов, цель которого заключается в обобщении и формулировании выводов о деятельности предприятия в целом и его аппарата управления. Контролер может наблюдать за тем, когда и как начинают рабочий день сотрудники учреждения, как работает бухгалтерия и тому подобное.
Измерение	Метод определения числового значения отдельных величин, фигурирующих в документах и операциях.
Эксперимент	Метод целенаправленного изучения явлений в точно фиксированных условиях их протекания, которые могут воспроизводиться и контролироваться самим исследователем.
Обобщение	Логический процесс перехода от единичного к общему, от менее к более общему знанию, объединение общих свойств однородных предметов.
Сравнение	Метод сопоставления объектов исследования с целью выявления подобных или отличительных черт между ними (или этого одновременно)

Приложение II
Классификация методов государственного финансового контроля
использования бюджетных средств в Донецкой Народной Республике

Форма ГФК	Сущность и цель контроля	Преимущества	Недостатки
Проверка	<p>Проверка применяется в целях документального исследования отдельных действий (операций) или определенного направления финансовой деятельности объекта аудита (контроля) за определенный период, указанных в решении о проведении проверки.</p> <p>Плановая выездная проверка – проверка отдельных вопросов финансово-хозяйственной деятельности в подконтрольных учреждениях, предусмотренная планом контрольно-ревизионной работы контролирующего органа и проводится по местонахождению такого подконтрольного учреждения или по месту расположения объекта права собственности, относительно которого проводится проверка, не чаще, чем один раз в квартал.</p> <p>Целью проверки является установление состояния дел по использованию средств Государственного бюджета, общегосударственных целевых фондов, валютных и кредитно-финансовых ресурсов, других государственных средств, связанных с Государственным бюджетом и его оценка с точки зрения законности, эффективности и целесообразности, а также оценка состояния внутреннего контроля объекта проверки, предоставление предложений по устранению нарушений действующего законодательства.</p> <p>Предметом проверки является порядок использования средств Государственного бюджета, общегосударственных целевых фондов, валютных и кредитно-финансовых ресурсов, других государственных средств связанных с Государственным бюджетом, их движение, нормативно-правовые акты, распорядительные и другие документы, связанные с деятельностью участников бюджетного процесса в этой сфере.</p>	<p>Направлена не только на познание содержания и сущности каждой хозяйственной операции в отдельности, но и ее взаимосвязей с другими операциями.</p>	<p>Носит, как правило, документальный характер с использованием приемов выборочного контроля.</p>
Ревизия	<p>Ревизия применяется в целях комплексной проверки деятельности объекта аудита (контроля), которая выражается в документальной и фактической проверке законности совершенных финансовых и хозяйственных операций, достоверности и правильности их отражения в бухгалтерской (финансовой) и бюджетной отчетности.</p> <p>Ревизия местного бюджета - форма контроля за выполнением функций по составлению и выполнению местного бюджета, которая заключается в одновременном проведении ревизий состояния соблюдения требований бюджетного законодательства местными финансовыми органами, органами Казначейства и участниками бюджетного процесса, которые осуществляют</p>	<p>Наиболее глубокий и всеобъемлющий метод. Это полное исследование финансово-хозяйственной деятельности контролируемого объекта.</p> <p>Исходит из принципа регулярности, оперативности, действенности и объективности.</p>	<p>Не оценивает методы управления или организации объекта контроля.</p>

Форма ГФК	Сущность и цель контроля	Преимущества	Недостатки
	управление средствами соответствующего местного бюджета или коммунальным имуществом и/или их используют		
Мониторинг	<p>Применяется в целях сбора и анализа информации о предмете и деятельности объекта аудита (контроля) на системной и регулярной основе.</p> <p>Обязательный финансовый мониторинг — совокупность мероприятий, осуществляемых субъектами первичного финансового мониторинга, по выявлению финансовых операций, подлежащих обязательному финансовому мониторингу, идентификации участников таких операций и изучение их деятельности, ведения учета этих операций и сведений об их участниках, обязательной отчетности о них Специально уполномоченному органу, а также представление дополнительной информации о финансовых операциях и их участниках, стали объектом Финансового мониторинга со стороны Специального уполномоченного органа.</p>	<p>Совокупность показателей мониторинга всегда согласована с наиболее общими тенденциями в развитии социальной сферы, выработанными правительством страны и другими органами управления.</p> <p>Система мониторинга обеспечивает обратную связь, позволяет судить о сильных и слабых аспектах.</p> <p>Сочетает количественные и качественные методы исследования.</p>	<p>Требует продвинутых знаний использования качественного инструментария и современного программного обеспечения для обработки и анализа данных мониторинга.</p>
Обследование	Применяется в целях анализа и оценки состояния определенной сферы предмета и деятельности объекта аудита (контроля).	Охватывает более широкий спектр финансово-экономических показателей, чем проверка. Метод предварительного контроля.	Оценивается положение дел по отдельным вопросам.
Государственный аудит	<p>Осуществляется с целью оценки эффективности и законности использования государственных или коммунальных средств и имущества, других активов государства, правильности ведения бухгалтерского учета и достоверности финансовой отчетности, функционирования системы внутреннего контроля объекты аудита.</p> <p>Проводится в виде финансового аудита (контроля), аудита эффективности, стратегического аудита, иных видов аудита (контроля).</p>	Результаты государственного аудита имеют форму не критических замечаний, а конструктивных предложений по повышению эффективности использования бюджетных средств.	<p>Являясь достаточно новым методом контроля, еще не достаточно обеспечен методически.</p> <p>Требует переосмысления подхода к проведению контрольного мероприятия и подготовки профессиональных кадров.</p>

Составлено на основании:

10. Проект Закона Донецкой Народной Республики «О счетной палате», 2015г.
11. Постановление Совета Министров ДНР «О создании контрольно-ревизионной службы ДНР» от 16.08.2016 г. №10-33.
12. Постановление Совета Министров ДНР «Порядок проведения ревизий и проверок Департаментом финансового и бюджетного контроля Министерства финансов ДНР» № 13-32 от 22.07.2015г.
13. Минаева Е.А. Развитие государственного финансового контроля за расходами бюджета на реализацию целевых программ: дис.-я к.э.н. по специальности 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит». – Москва – 2015. – 199с.
14. Система государственного аудита эффективности: теория, методология, организация: монография / Л. А. Сухарева, Т. В. Федченко; М-во образования и науки Донец. Народ. Респ., Гос. орг. высш. проф. образования «Донец. нац. ун-т экономики и торговли им. М. Туган-Барановского», каф. контроля и анализа хоз. деятельности. – Донецк : ГО ВПО «ДонНУЭТ», 2017. – 240 с.

Приложение Р

Систематизация приемов государственного финансового контроля объектов социальной сферы

Прием	Характеристика
<i>Приемы документального контроля</i>	
Формальная проверка	Предусматривает установление полноты и правильности оформления документов, заполнения реквизитов, соответствие подписей лиц, составивших документ; позволяет убедиться, что для оформления исследуемой операции использовано бланк необходимой формы.
Арифметическая проверка	Осуществляется путем пересчета результатов общих итогов, правильность таксировки, согласования начислений и удержаний, скидок с целью определения правильности подсчетов и выявления отклонений, сокрытых за неправильными арифметическими данными.
Нормативно-правовая проверка	Заключается в изучении хозяйственных операций относительно их соответствия нормативным актам, инструкциям, стандартам, положениям государственных органов власти и руководства предприятия.
Взаимная проверка	Сравниваются различные по своему наименованию и характеру документы, отражающие различные аспекты одной и той же или нескольких взаимосвязанных операций. Так, например, сравниваются авансовые отчеты и сопроводительные к ним документы или по одной и той же операции проверяются документы бухгалтерии и отдела кадров.
Встречная проверка	Предполагает сопоставление двух экземпляров одного и того же документа, находящихся в разных учреждениях или подразделениях учреждения. Ее задачей является выявление фиктивных документов и фактически несбывшихся операций, неоприходованных материалов, присвоенных средств, списание ценностей не по назначению и тому подобное.
Контрольное сличение	Определение максимально возможного остатка товарно-материальных ценностей на определенную дату с использованием материалов инвентаризации.
Восстановления количественного учета	Применяется для проверки правильности расходования продуктов питания. С помощью приема определяется натуральный расход продуктов на питание путем умножения норм по рецептуре на количество отпущенных блюд.
Хронологическая проверка	Проверка движения ценностей по документам с определением ежедневных остатков на конец дня или после каждой операции
<i>Приемы фактического контроля</i>	
Контрольный просчет	Как прием контроля по содержанию, технике проведения оформлению аналогичен инвентаризации, проводимой в бухгалтерском учете. Заключается в определении фактического объема и качества хозяйственных средств и сопоставлении фактических данных с данными бухгалтерского учета. Отличия от инвентаризации: только внезапные контрольные просчеты (нет плановых); могут проводиться сплошным и выборочным способом; процессом, как правило, руководит ревизор.
Лабораторный анализ	Проводится по требованию контролера, когда определить качественные признаки сырья, материалов, готовой продукции, выполненных строительно-монтажных работ другими средствами

Прием	Характеристика
	невозможно. Целью является уточнение существенных характеристик объекта контроля и получения на этой основе качественно новой информации.
Личное наблюдение	Осуществляется при проверке объектов основных средств после завершения ремонта, установки объектов капитального ремонта, износа основных средств, порядка хранения, приема и отпуска материальных ценностей, организации производства, инвентаризации; организации внутреннего контроля и т.д.
<i>Смешанные приемы контроля</i>	
Экономическая проверка	Устанавливается целесообразность хозяйственных операций путем выяснения того, какую пользу, экономическую выгоду они приносят, были ли составлены экономически обоснованные расчеты, к каким результатам привела хозяйственная операция. Экономическая целесообразность той или иной операции определяется исходя из ее эффективности с позиций управления.
Логическая проверка	Является способом изучения объективной возможности проведения хозяйственных операций во времени, объеме, пространстве и содержании.
Экспертиза	<p>Экспертиза (от лат. expertus — опытный, сведущий) — исследование, проводимое лицом, сведущим в науке, технике, искусстве или ремесле, привлечённым по поручению заинтересованных лиц, в целях получения ответа на вопросы, требующие специальных познаний.</p> <p>Экспертиза может быть и документальной, и фактической.</p> <p>Экспертиза, которая относится к документальным приемам контроля, предполагает оценку проектов бюджета, законов и иных нормативных правовых актов, международных договоров, бюджетных программ и иных документов, затрагивающих вопросы формирования и исполнения бюджета и финансов государства.</p> <p>Экспертиза, которая относится к фактическим приемам контроля, предполагает техническую оценку зданий и сооружений, пищевых продуктов, экологической среды и т.д.</p>

Приложение С

Сущностный анализ ключевых параметров государственного финансового контроля расходов бюджета на финансирование социальной сферы города

Параметры	Содержание
Экономичность	Степень достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств.
Рациональность	Способ выбора оптимальных и наиболее выгодных решений, основанный на стремлении получить наибольший экономический результат с минимально возможными затратами всех необходимых ресурсов.
Качество	Совокупность технико-экономических, экологических и других параметров, характеризующих сущность объекта (продукции, товара, работы, услуги, труда), позволяющих удовлетворить потребности производителя или потребителя.
Продуктивность	Соотношение между объемом произведенной продукции (оказанных услуг, других результатов деятельности объекта проверки) и затраченными на получение этих результатов материальными, финансовыми, трудовыми и другими ресурсами.
Результативность	Степень достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств
Эффективность	Соотношение между достигнутым результатом и использованными ресурсами
Законность операции	Хозяйственные операции, отраженные в документе, должны быть законны по своему содержанию и быть санкционированными в установленном порядке ответственными должностными лицами
Целевое использование	Использование полученных бюджетных средств на конкретные цели, устанавливаемые положением о бюджетной системе ДНР, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным правовым основанием их получения на очередной финансовый год.
Достоверность отражения в учете и отчетности	Соблюдение методологии учета, правильность и реальность сумм, отраженных в учете и отчетности бюджетного учреждения, по операциям поступления и использования бюджетных средств

Приложение Т



Рисунок 1 – Трактовка дефиниции «эффективность» в научных трудах зарубежных авторов (источник: [179, 180])

Приложение У

Декомпозиционный анализ термина «эффективность» в законодательной (нормативной) базе, научных трудах и практических разработках

Источник	Определение	Экономичность	Продуктивность	Результативность	Другие параметры
Законодательная (нормативная) база					
«Об утверждении Временного положения о бюджетной системе Донецкой Народной Республики» – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://minfindnr.ru/wp-content/uploads/2017/03/postanovlenie-13-18.pdf	Достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств и/или достижения максимального результата при расходовании определенного бюджетом объема средств	+		+	
Бюджетный кодекс Российской Федерации" от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 04.06.2018) – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/	Принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности).	+		+	
Бюджетный Кодекс Украины– [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://urist-ua.net/кодекси/бюджетний_кодекс_україни/	Принцип эффективности и результативности - при составлении и исполнении бюджетов все участники бюджетного процесса должны стремиться к достижению целей, запланированных на основе национальной системы ценностей и задач инновационного развития экономики, путем обеспечения качественного предоставления услуг, гарантированных государством, Автономной Республикой Крым, местным самоуправлением (далее - гарантированы услуги), при	+		+	

Источник	Определение	Экономичность	Продуктивность	Результативность	Другие параметры
	привлечении минимального объема бюджетных средств и достижения максимального результата при использовании определенного бюджетом объема средств.				
<p>Основополагающие принципы аудита эффективности ISSAI 300 [Электронный ресурс] // Международные стандарты для высших органов финансового контроля (ISSAI). - Комитет профессиональных стандартов (PSC) ИНТОСАИ [2017]. – Режим доступа: http://www.eurosai.org/ru/topMenu/ISSAI.html.</p>	<p>Принцип эффективности означает получение максимальной отдачи от доступных ресурсов. Он относится к взаимосвязи задействованных ресурсов и результатов, с точки зрения объема, качества и своевременности.</p>		+		
<p>Стандарт финансового контроля «Проведение аудита эффективности использования государственных средств», утвержденный решением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 09.06.2009, протокол № 31К (668). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://lawru.info/dok/2009/06/09/n49557.htm</p>	<p>Эффективность использования государственных средств характеризуется соотношением между результатами использования государственных средств и затратами на их достижение, которое включает определение экономичности, продуктивности и результативности использования государственных средств.</p> <p>Экономичность выражает наилучшее соотношение между ресурсами и результатами их использования, продуктивность характеризует рациональность использования ресурсов, а результативность показывает степень достижения намеченных целей или решения поставленных задач.</p> <p>Продуктивность использования государственных средств определяется соотношением между объемом произведенной продукции (оказанных услуг, других результатов деятельности объекта проверки) и затраченными на получение этих результатов материальными, финансовыми, трудовыми и другими ресурсами.</p> <p>Для оценки продуктивности использования государственных средств должны применяться плановые и фактические результаты деятельности объекта проверки, выраженные в соответствующих количественных показателях, а также нормативы бюджетных расходов на оказание государственных услуг и другие нормативы, определяющие планируемые уровни затрат различных видов</p>	+	+	+	

Источник	Определение	Экономичность	Продуктивность	Результативность	Другие параметры
	<p>ресурсов.</p> <p>Результативность характеризуется степенью достижения запланированных результатов использования государственных средств или деятельности объектов аудита эффективности и включает в себя определение экономической результативности и социально-экономического эффекта.</p> <p>Экономическая результативность определяется путем сравнения достигнутых и запланированных экономических результатов использования государственных средств или деятельности объектов, которые выступают в виде конкретных продуктов деятельности (объемы произведенной продукции и оказанных услуг, количество людей, получивших услуги, и т.п.).</p> <p>Социально-экономический эффект использования государственных средств определяется на основе анализа степени достижения установленных социально-экономических целей и решения поставленных задач, на которые были использованы государственные средства.</p>				
Научные труды и практические разработки					
Пашков А.С. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления / А.С. Пашков, Д.М. Чечот // Советское государство и право. – М.: Наука, 1965. - № 8. – С. 3-11.	Эффективность – это действенность, результативность, т.е. способность влиять на общественные отношения в определенном, полезном для общества направлении			+	
Самошенко И.С. К методике изучения эффективности правовых норм / И.С. Самошенко, В.И. Никитинский, А.Б. Венгеров // Советское государство и право. — М.: Наука, 1971. - № 9. - С. 70-78.	Эффективность – соотношение между фактически достигнутым результатом и той целью, достижение которой предусматривалось			+	
Бурцев В. В. К вопросу о стандартизации государственного финансового контроля / В. В. Бурцев // Менеджмент в России и за рубежом. – 2000. – № 1. – С. 82-94. – С.83	Неэффективное управление средствами из бюджета – их использование происходило с задержками, если они долгое время «мертвым грузом» лежали на счетах и не использовались в хозяйственном обороте и т.д.				+
Финансово-кредитный энциклопедический словарь /	Эффективность экономическая – характеристика экономической	+			

Источник	Определение	Экономичность	Продуктивность	Результативность	Другие параметры
Под общ. ред. А.Г. Грязновой. – М.: «Финансы и статистика», 2002 - 1168 с. - С.1118	системы с позиции соотношения затрат и результатов ее функционирования				
Кураков, Л.П. Толковый словарь экономических и юридических терминов. Московский психолого-социальный институт / Л.П. Кураков, В.Л. Кураков. - М.: Изд-во МПСИ; Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2002. - 748с. - С.726	Эффективность деятельности – результативность экономической деятельности, определяемая как отношение полученного экономического эффекта и затрат, обусловивших получение этого эффекта			+	
Румянцева Е.Е. Новая экономическая энциклопедия. – М.: ИНФРА-М, 2005. – С.692.	Эффективность – степень соизмерения результатов с затратами; система показателей, характеризующих уровень использования производственных мощностей системы.		+	+	
Филиппова В. В. Аудит эффективности в системе государственного финансового контроля : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.12 / В. В. Филиппова. – М., 2005. – 26 с. – С.4	Эффективность – степень достижения определенного результата, что требует изучения в рамках аудита эффективности не только качества государственного управления, но также и эффекта от определенных управленческих решений; во-вторых, «эффективность» - это показатель минимизации затрат на единицу выпускаемого или оказанных услуг.		+	+	
Методика оценки эффективности использования государственных средств: монография / А.К. Осипов, В.Н. Аникин, О.В. Котлячков, Э.К. Конярова, Т.А. Ильина. – Ижевск: Изд-во ИжГТУ, 2006. - С.8.	Эффективность – совокупная результативность работы, действия, системы мероприятий, являющихся следствием определенных материальных усилий.			+	
Большой словарь иностранных слов / сост. А.Ю. Москвин. – М.: ЗАО Центрполиграф, 2007. – С. 810.	Эффективность – действенность, результативность, принесение результата.			+	
Борисов А. Н. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации [Текст] / А.Н. Борисов. – М.: Юстицинформ, 2008	Эффективность использования бюджетных средств – это достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема этих средств.	+			
Богомолова Н.І. Ефективність бюджетної політики в	Под эффективностью бюджетной политики следует понимать степень			+	

Источник	Определение	Экономичность	Продуктивность	Результативность	Другие параметры
системі фінансової безпеки держави / Н.І. Богомоллова // Ефективна економіка. – 2011. – № 11 (электронне фахове видання).	достижения поставленных при бюджетировании целей с позиции государственных интересов – укрепление доходной части бюджетов и создание условий макроэкономической стабилизации; эффективность характеризует результативность осуществления бюджетного процесса по созданию государством основ по повышению роли бюджета как инструмента формирования и оптимального распределения финансовых ресурсов между различными звеньями бюджетной системы для эффективного ее развития.				
Зиганшина Л.А. О результативности и эффективности расходов бюджета на социальную политику // Финансы и кредит. – 2011. - №26 (458). – С. 57 – 65.	Затраты, которые требуются для получения продукта и результата	+	+	+	
Валеев А. Р. Эффективность бюджетных расходов: планирование и контроль: дис-я к.э.н. по спец. 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит». – Москва, 2012. – 292 с.	Применительно к бюджетным расходам категория «эффективность» раскрывается через три их взаимосвязанные стороны, характеризующие эффективность – экономичность, продуктивность и результативность.	+	+	+	
Михайлов А.В. Определение эффективности и результативности расходов бюджета // Vedecko vydavatelске centrum Sociosfera-CZ s.r.o. – 2012. - №25. – С. 49 – 52.	Рассмотрев различные подходы к определению результативности, эффективности и экономности бюджетных расходов, предлагаем следующую трактовку: – результативность бюджетных расходов – уровень достижения запланированных целей в результате деятельности соответствующих участников бюджетного процесса по предоставлению ими бюджетных услуг с использованием определенного бюджетом объема средств; – эффективность бюджетных расходов – соотношение затраченных средств, определенных бюджетом, и результатов от деятельности соответствующих участников бюджетного процесса, в рамках установленных им бюджетных полномочий; – экономность бюджетных расходов – деятельность соответствующих участников бюджетного процесса, в рамках установленных им бюджетных	+			

Источник	Определение	Экономичность	Продуктивность	Результативность	Другие параметры
	полномочий, направленная на достижение наилучшего результата с использованием наименьшего объема бюджетных средств.				
Ярошенко Т. П., Каратаева Г. Е. Модель эффективности бюджетных расходов муниципального образования // Современные проблемы науки и образования. – 2012. - №3. – С. 289 – 296.	Эффективность бюджетных расходов муниципального образования – показатель действенности решений по соотношению результатов и ресурсов, использованных для достижения стратегических целей муниципального образования и реализации общественных интересов			+	+
Боголиб Т.М. Механизм повышения эффективности расходов бюджета // Економічний часопис - XXI. – 2013. - №7-8 (1). – С. 58 – 61.	Под эффективностью расходов бюджета мы понимаем достижение наилучшего результата при использовании определенного объема бюджетных средств			+	
Маковецкий М.Ю. Зарубежный опыт оценки эффективности расходов бюджета на образование // Universum: Экономика и юриспруденция : электрон. научн. журн. – 2015. - № 8(19). URL: http://7universum.com/ru/economy/archive/item/2471	При этом под эффективностью, как это принято в экономической науке, нами понимается количественное отношение полученного результата (эффекта) к осуществленным затратам ресурсов (факторов производства) для его получения.	+			
Елистратова Е.Ю. Методические аспекты оценки эффективности расходов бюджета на оказание общеобразовательных услуг с учетом их институциональной особенности// МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). – 2016. – Т. 7. - № 4. – С. 205 – 210.	Эффективность бюджетных расходов представляет собой соотношение полученного результата и затрат на его осуществление.	+			
Гусева П.В., Комов В.Э. Разработка и внедрение механизма оценки эффективности расходов бюджета на оказание государственных услуг в сфере здравоохранения как элемент управления финансированием сферы здравоохранения // Вестник Тульского филиала финуниверситета. – 2016. - №1. – С. 133 – 137.	Эффективность расходов бюджета на оказание государственных услуг характеризуется соотношением между результатами использования выделенных государственных средств и затратами на их достижение, которое включает определение влияния различных эффектов от оказания той или иной государственной услуги.	+			

Приложение Ф

Методики оценки эффективности расходов бюджета на финансирование социальной сферы

Автор	Группы показателей	Показатели	Методика расчета
Бйгузина Л.З., Галимова Г.А. Показатели эффективности расходов регионального бюджета // Наука и бизнес: пути развития. – 2017. - №4(70). – С. 44 – 47.	Общие	Показатели оценки качества планирования	Соотношение плановых и фактических показателей, среднесрочное планирование
		Оценка структуры бюджета	Долговая нагрузка, доля заработной платы
		Оценка качества исполнения бюджета	Кредиторская и дебиторская задолженность, исполнение бюджета казначейством, лимиты потребления энергии
		Показатели контроля качества, аналитическая работа и последующее использование результатов планирования	Опросы населения, бюджетный аудит, доля злоупотребления фондами
	Частные	Индикатор прямых результатов: объем и качество государственных услуг оказанных органами исполнительной власти	Эффективность бюджетных расходов = Результаты полученные при использовании бюджетных ресурсов / Расходы бюджета
		Индикатор конечных результатов: социально значимые результаты от населения от социально-значимых услуг	Коэффициент бюджетной обеспеченности = Расходы бюджета / Численность населения
Мультипликатор бюджетных расходов = Изменение валового регионального продукта / Изменение расходов бюджета			
Бушинская Т.В., Бушинский А.С. Обеспечение эффективности расходов бюджета в сфере культуры // Вестник Тульского филиала финуниверситета. – 2017. - №1.– С. 9 – 11.	-	Оценка социальной эффективности	Оценка результативности бюджетных расходов основывается на показателях, характеризующих: – степень достижения целей, решения тактических задач; – степень соответствия запланированному уровню затрат; – экономическую эффективность, под которой понимается соотношение непосредственных результатов деятельности, результатов, полученных и планируемых для достижения в рамках тактических задач, программ, программных мероприятий,
		Оценка экономической эффективности	
		Оценка организационной эффективности	

Автор	Группы показателей	Показатели	Методика расчета	
			<p>с затратами на их достижение;</p> <ul style="list-style-type: none"> – общественную эффективность, под которой понимается соотношение общественно значимого результата деятельности по отношению к непосредственным результатам деятельности; – общественно-экономическую эффективность, под которой понимается соотношение величины общественно значимого результата и величины затрат на его достижение. 	
<p>Валова Е. Ю. Определение эффективности расходов бюджета: проблемы и пути решения // Альманах современной науки и образования. - Тамбов: Грамота, 2010. - № 7 (38). – С. 156 – 159.</p>	-	<p>Финансовые Кадровые Социальные Специальные (производственные)</p>	<p>где Э - интегральная оценка эффективности бюджетных расходов; Wi - вес i-того индикатора; Ii - значение индикатора в баллах. На основании рассчитанной величины Э общий уровень эффективности бюджетных расходов предлагается определять следующим образом. При значении показателя интегральной оценки эффективности в диапазоне: от 0 до 40% уровень эффективности расходов считать критическим; от 40 до 60% - низким; от 60 до 80% - средним (удовлетворительным); более 80% - оптимальным.</p>	
<p>Гусева П.В., Комов В.Э. Разработка и внедрение механизма оценки эффективности расходов бюджета на оказание государственных услуг в сфере здравоохранения как элемент управления финансированием сферы здравоохранения // Вестник Тульского филиала</p>	-	<p>Экономическая Медицинская Социальная</p>	<p>Индекс экономической эффективности Индекс медицинской эффективности Индекс социальной эффективности</p>	<p>Отношение эталонного значения критерия к его фактическому значению</p>

Автор	Группы показателей	Показатели	Методика расчета
финуниверситета. – 2016. - №1. – С. 133 – 137.			
Елистратова Е.Ю. Методические аспекты оценки эффективности расходов бюджета на оказание общеобразовательных услуг с учетом их институциональной особенности // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). – 2016. – Т. 7. - № 4. – С. 205 – 210.	-	Экономическая эффективность	Соотношение объема оказанных образовательных услуг к величине расходов на их оказание (стоимость услуги)
		Результативность	Отношение конечного результата к непосредственному результату деятельности в области общего образования
		Общая эффективность расходов бюджета (социально-экономическая эффективность)	Произведение показателей экономической эффективности и результативности
		Сравнительные индикаторы результативности и эффективности	Соотношение результативности расходов бюджета в текущем периоде к базисному.
Маковецкий М.Ю. Зарубежный опыт оценки эффективности расходов бюджета на образование // Universum: Экономика и юриспруденция : электрон. научн. журн. – 2015. - № 8(19). URL: http://7universum.com/ru/economy/archive/item/2471		School Matters's Return on Spending Index from Standard&Poor's (RoSI)	Доля учащихся, которые овладели чтением и математикой, приходящуюся на 1 тыс. долларов расходов бюджета в расчете на одного учащегося
		Yecke's Efficiency / Effectiveness Index (EEI)	Индекс эффективности: отношение процента выпущенных школьников к расходам бюджета в расчете на одного школьника конкретного школьного округа в сравнении с квартилем бедности, к которому относится данный школьный округ. Числитель EEI - это соотношение процента выпущенных школьников в конкретном округе и процента выпущенных школьников в соответствующем округе квартиле бедности. Знаменатель EEI – соотношение расходов бюджета на 1-го школьника в конкретном школьном округе и расходов бюджета на 1-го школьника в соответствующем округе квартиле бедности. Школьные округа с более высоким уровнем EEI признаются более эффективными.
		School Matters's Error Band Model	Сравнение фактических данных по тестам по чтению и математике малообеспеченных школьников школ с так

Автор	Группы показателей	Показатели	Методика расчета
		(ЕВМ)	называемой прогнозируемой «зоной производительности». «Зона производительности» - это диапазон допустимых баллов по тестам по чтению и математике всех школьников школы. Расходы бюджета признаются более эффективными, если фактически достигнутые баллы по тестам выше, чем баллы, определенные в «зоне производительности». Расходы бюджета на образование школы признаются низкоэффективными, если фактически достигнутые баллы по тестам ниже, чем баллы, определенные в «зоне производительности».
Михайлов А.В. Определение эффективности и результативности расходов бюджета // Vedecko vydavatelске centrum Sociosfera-CZ s.r.o. – 2012. - №25. – С. 49 – 52.	Общие показатели	Индикаторы оценки качества планирования	- соотношение плановых и фактических показателей; - среднесрочное планирование.
		Индикаторы оценки структуры бюджета	- долговая нагрузка; - доля расходов на заработную плату.
		Индикаторы оценки качества исполнения бюджета	- кредиторская и дебиторская задолженности; - казначейское исполнение бюджета; - лимиты потребления энергоресурсов.
		Индикаторы качества контроля и аналитический работы и последующего применения результатов в планировании	- опросы населения; - аудит бюджета; - доля нецелевого использования средств.
	Частные показатели эффективности и результативности	Показатели непосредственных результатов	объем и качество государственных услуг, оказанных органами исполнительной власти;
Показатели конечных результатов		социально значимые результаты для внешних потребителей (населения) от государственных услуг.	
Ярошенко Т. П., Каратаева Г. Е. Модель	Общие показатели	Финансовые показатели	- доля расходов местного бюджета на выполнение программных мероприятий по ведомству в общей сумме расходов за период;

Автор	Группы показателей	Показатели	Методика расчета
<p>эффективности бюджетных расходов муниципального образования // Современные проблемы науки и образования. – 2012. - №3. – С. 289 – 296.</p>			<ul style="list-style-type: none"> - отклонение кассового исполнения областного бюджета по расходам ведомства за период в процентах от плановых значений; - количество изменений, внесенных в бюджетную роспись ведомства в течение периода и пр.
		Кадровые показатели	<ul style="list-style-type: none"> - доля специалистов в ведомстве с высшим образованием; - уровень оценки результатов деятельности персонала по ведомству; - уровень текучести кадров.
		Социальные показатели	<ul style="list-style-type: none"> - публикация отчетности в периодической печати; - наличие официального Интернет-сайта в ведомстве.
		Производственные показатели	<ul style="list-style-type: none"> - темпы роста строительства новых автомобильных дорог; - темпы роста работ по ремонту автомобильных дорог.
<p>Система государственного аудита эффективности: теория, методология, организация : монография / Л. А. Сухарева, Т. В. Федченко; М-во образования и науки Донец. Народ. Респ., Гос. орг. высш. проф. образования «Донец. нац. ун-т экономики и торговли им. М. Туган-Барановского», каф. контроля и анализа хоз. деятельности. – Донецк : ГО ВПО «ДонНУЭТ», 2017. – 240 с.</p>	<p>Общая эффективность по бюджетной программе по охране здоровья</p>	<p>Экономность использования бюджетных ресурсов</p>	<p>Соотношение объема кассовых расходов бюджетного фонда к объему бюджетного назначения</p>
		<p>Эффективность использования материальных ресурсов</p>	<ul style="list-style-type: none"> - соотношение фактических и плановых затрат на 1 кв. м. здания, введено в эксплуатацию за счет бюджетной программы; - соотношение фактических и плановых затрат на единицу приобретенного и смонтированного технологического и медицинского оборудования; - соотношение фактических и плановых показателей; - удельного веса активной части основных средств в совокупности основных средств; - соотношение фактических и плановых показателей; - фондооснащенности больничной койки (стоимость р. пассивной и активной части основных фондов в расчете на 1 кровать); - соотношение фактических и плановых показателей износа основных средств; - соотношение фактических и плановых показателей фондовооруженности труда медицинского персонала; - активная часть основных фондов в расчете на 1 работника медицинского персонала.

Автор	Группы показателей	Показатели	Методика расчета
		Социальный эффект от бюджетной программы	<ul style="list-style-type: none"> - смертность младенцев, лиц; - соотношение фактических и плановых показателей по смертности матерей; - соотношение фактических и плановых показателей по смертности лиц трудоспособного возраста; - соотношение фактических и плановых показателей средней продолжительности жизни в указанных группах населения; - соотношение фактических и плановых показателей уровня заболеваемости (количество выявленных больных на 1000 человек в год).
		Экономическая эффективность медицинской помощи	<ul style="list-style-type: none"> - стационарная экономическая эффективность (стоимость 1 койко-дня), тыс. р.; - амбулаторно-поликлиническая экономическая эффективность (стоимость одного посещения), тыс. р.; - скорая медицинская помощь (стоимость одного вызова), тыс. р.; - стационарозамещающие технологии (стоимость одного дня лечения), р.; - стоимость лечения одного больного, р.
		Эффективность использования трудовых ресурсов	<ul style="list-style-type: none"> - обеспеченность населения врачами (на 10 тыс. населения), всего, лиц; - обеспеченность населения средним медицинским персоналом (на 10 тыс. населения), всего, лиц; - уровень оплаты труда медицинского персонала в соотношении с уровнем оплаты труда, проц.

Приложение X

Основания для составления отказов в регистрации обязательств бюджетным учреждениям, организациям и предприятиям в Донецкой Народной Республике [188]

Юридические обязательства	Финансовые обязательства
<ul style="list-style-type: none"> – отсутствие у распорядителя бюджетных средств утвержденных сметных назначений на соответствующий бюджетный период; – несоответствия направлений расходования бюджетных средств сметным назначениям; 	<ul style="list-style-type: none"> – отсутствие в учете органов Казначейства зарегистрированного юридического обязательства; – отсутствие у распорядителя бюджетных средств фактических поступлений специального (в части собственных поступлений бюджетных учреждений) фонда бюджета; – несоответствия финансового обязательства соответствующему юридическому обязательству, предоставленному для регистрации в орган Казначейства;
<ul style="list-style-type: none"> – несоблюдение требований по оформлению предоставленных документов; – отсутствие документов, подтверждающих факт взятия обязательства; – несоблюдение распорядителями бюджетных средств бюджетных полномочий и ограничений, которые вводятся законодательными и другими нормативными правовыми актами Донецкой Народной Республике; 	

Приложение Ц

Проект

Стандарта внешнего государственного финансового контроля
«Общие требования к организации и проведению контрольного мероприятия:
расходов на содержание учреждений социальной сферы»
(разработано автором)

СТАНДАРТ ВНЕШНЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

«Общие требования к организации и проведению контрольного мероприятия:
расходы на содержание учреждений социальной сферы»¹⁸

Разработчик:

Дата разработки:

«__» _____ 2018г.

СОДЕРЖАНИЕ

1. Основные положения.

- 1.1 Термины и определения.
- 1.2 Цель и задачи стандарта.
- 1.3 Взаимосвязь с действующей нормативной базой.
- 1.4 Значение стандарта для контроля качества.

2. Принципы осуществления контрольных процедур.

3. Объекты и параметры (критерии) контроля расходов бюджета на финансирование социальной сферы.

4. Организация и проведение контрольного мероприятия, оформление его результатов:

- 2.1 Общие положения об организации проведения контрольного мероприятия и оформления его результатов.
- 2.2 Планирование контрольного мероприятия.
- 2.3 Подготовка и назначение контрольного мероприятия.
- 2.4 Проведение контрольного мероприятия и оформление его результатов.
- 2.5 Рассмотрение и реализация результатов проведения контрольного мероприятия;
- 2.6 Контроль исполнения представлений (предписаний), направленных по результатам контрольного мероприятия;
- 2.7 Составление и представление отчетности о результатах контрольных мероприятий.

5. Особенности осуществления контрольного мероприятия расходов бюджета на финансирование социальной сферы.

Приложения.

1. Основные положения.

¹⁸ Составлено на основании:

- 1) Приказа Казначейства России от 01.03.2017 N 39 (ред. от 13.10.2017) "Об утверждении Стандарта внутренней организации контрольного мероприятия "Общие требования к внутренней организации контрольного мероприятия".
- 2) СГА 101 «Общие правила проведения контрольного мероприятия» (утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации, протокол от 2 апреля 2010 г. № 15К (717)
- 3) Сухарева Л.А. Система государственного аудита эффективности: теория, методология, организация: монография / Л. А. Сухарева, Т. В. Федченко; М-во образования и науки Донец. Народ. Респ., Гос. орг. высш. проф. образования «Донец. нац. ун-т экономики и торговли им. М. Туган-Барановского», каф. контроля и анализа хоз. деятельности. – Донецк: ГО ВПО «ДонНУЭТ», 2017. – 240 с.

1.1. Термины и определения.

Термины и определения, установленные в настоящем разделе, применяются в настоящем Стандарте, во всех видах документации в рамках осуществления контрольной деятельности Министерством финансов ДНР и его структурными подразделениями (Департамент финансового и бюджетного контроля, Казначейство, Контрольно-ревизионная служба ДНР) в соответствии с настоящим Стандартом, а также для всех этапов контрольного мероприятия, организуемых и осуществляемых в соответствии с настоящим Стандартом.

Контрольная деятельность - деятельность по финансовому контролю бюджетных учреждений социальной сферы, осуществляемая Министерством финансов ДНР и его структурными подразделениями.

Контрольное мероприятие – это организационная форма осуществления контрольной деятельности, посредством которой обеспечивается реализация задач, функций и полномочий Министерства финансов ДНР и его структурных подразделений.

Контрольным мероприятием является мероприятие, которое отвечает следующим требованиям:

мероприятие исполняется на основании годового плана работы контрольного органа или при наличии обстоятельств, предполагающих внеплановую проверку;

проведение мероприятия оформляется соответствующим распоряжением;

мероприятие проводится в соответствии с программой его проведения, утвержденной в установленном порядке;

по результатам мероприятия оформляется отчет.

Рабочая документация - документы и иные материалы, содержащие зафиксированную на бумажном или электронном носителе информацию с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать, подготавливаемые или получаемые в связи с проведением контрольного мероприятия.

Материалы контрольного мероприятия - документы, полученные в ходе проведения контрольного мероприятия, а также составляемые должностными лицами Министерства финансов ДНР и его структурными подразделениями в рамках контрольного мероприятия.

Нарушение - установленный факт несоответствия деятельности объекта контроля требованиям законодательных и (или) нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики, регламентирующих его деятельность в части, подлежащей контролю в финансово-бюджетной сфере.

Недостаток - установленный факт в деятельности объекта контроля, способный оказать негативное влияние на деятельность объекта контроля, в том числе на ее эффективность, не являющийся нарушением законодательных и иных нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики, регламентирующих его деятельность в части, подлежащей контролю в финансово-бюджетной сфере.

Результаты контрольного мероприятия - сведения о нарушениях и недостатках, а также иные сведения, содержащиеся в отчете о деятельности объекта контроля, оформляемом по итогам контрольного мероприятия.

1.2 Цель и задачи стандарта

Настоящий Стандарт разработан для использования Министерством финансов ДНР и его структурными подразделениями, уполномоченными на осуществление финансового контроля в социальной сфере (далее - контрольная деятельность), а также привлекаемыми к контрольной деятельности сотрудниками иных структурных подразделений:

при организации и проведении плановых и внеплановых проверок, а также проведении только в рамках полномочий по внутреннему государственному финансовому контролю в сфере бюджетных правоотношений плановых и внеплановых ревизий и обследований (далее - контрольные мероприятия);

при организации и осуществлении рассмотрения результатов контрольных

мероприятий;

при реализации результатов проведения контрольных мероприятий.

Целью разработки настоящего Стандарта является установление общих правил, требований и процедур организации деятельности контрольно-ревизионных органов ДНР при осуществлении государственного финансового контроля расходов на содержание учреждений социальной сферы.

Задачами Стандарта являются:

определение содержания и порядка организации контрольного мероприятия;

определение общих правил и процедур проведения этапов контрольного мероприятия.

Настоящий Стандарт регламентирует проведение следующих этапов осуществления контрольного мероприятия:

планирование контрольного мероприятия;

подготовка и назначение контрольного мероприятия;

проведение контрольного мероприятия и оформление его результатов;

рассмотрение и реализация результатов проведения контрольного мероприятия;

контроль исполнения представлений (предписаний), направленных по результатам контрольного мероприятия;

составление и представление отчетности о результатах контрольных мероприятий.

1.3 Взаимосвязь с действующей нормативной базой.

Стандарт разработан с учетом требований и положений Лимской декларации руководящих принципов аудита государственных финансов, Международных стандартов ИНТОСАИ для высших органов финансового контроля ISSAI 100-400, лучшего опыта Российской Федерации и других зарубежных стран.

Стандарт также разработан с учетом актуальной законодательной базы Донецкой Народной Республики:

- Постановление Совета Министров ДНР «О создании контрольно-ревизионной службы ДНР» от 16.08.2016 г. №10-33.

- Постановление Совета Министров ДНР «Порядок проведения ревизий и проверок Департаментом финансового и бюджетного контроля Министерства финансов ДНР» № 13-32 от 22.07.2015г.

- Временный порядок о проведении закупок товаров, работ и услуг за бюджетные средства и средства предприятий в ДНР. Постановление Совета Министров ДНР от 31.05.2016г. № 7-2.

- Об утверждении временного положения о бюджетной системе Донецкой Народной Республики. Постановление Совета Министров ДНР от 17 декабря 2016 г. № 13-18.

- Об утверждении временного порядка проведения предварительной оплаты товаров, работ, услуг, закупаемых за бюджетные средства Республиканского фонда. Приказ Министерства финансов ДНР от 08 декабря 2017г. № 182.

- Об утверждении Положения о Министерстве финансов ДНР, организационной структуры, штатного расписания. Постановление Совета Министров ДНР № 13-33 от 22.07.2015 г.

- Об утверждении Временного положения о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Постановление Совета министров ДНР № 24-3 от 04.12.2015г.

- Закон «О налоговой системе Принят Постановлением Народного Совета 25 декабря 2015 года от 10.02.2017 № 166-ИНС.

1.4. Значение стандарта для контроля качества

Стандарт позволяет осуществлять надлежащее руководство и надзор за работой государственных контролеров для обеспечения уверенности, что проведение контрольно-ревизионных мероприятий за расходами бюджета на социальную сферу соответствует требованиям качества по следующим направлениям:

- профессиональные требования к государственным контролерам, а также специалистам, которые привлечены к проведению контрольного мероприятия;

- делегирование полномочий между государственными контролерами, привлеченными к проведению контрольного мероприятия;
- общее руководство и надзор за планированием и осуществлением контрольного мероприятия;
- выявление недостатков при проведении контрольного мероприятия и определение мер по совершенствованию этого процесса;
- документирование контрольного процесса и составление рабочих документов;
- обеспечение доверия общественности к результатам контрольного мероприятия;
- обеспечение ответственности государственных контролеров и специалистов за объективное формирование выводов по результатам контрольного мероприятия

2. Принципы осуществления контрольных процедур.

Принципы осуществления контрольных процедур:

- оперативность - разрыв времени между проведением государственного финансового контроля и проверяемой операцией должен быть минимальным. процесс контроля должен проходить с учетом установленных временных границ;
- системность - организация деятельности государственного финансового контроля с точки зрения системного подхода;
- согласованность - многоуровневость государственных (муниципальных) финансов вызывает многообразие субъектов, форм, методов государственного финансового контроля которые при этом должны быть непротиворечивы;
- комплексность - государственный финансовый контроль должен проводиться: на всех этапах государственного финансового управления: сбор, распределение и расходование финансовых ресурсов бюджетов различных уровней; по всем направлениям расходования бюджетных средств; по всем параметрам контроля.
- плановость - эффективность функционирования государственного финансового контроля в значительной мере зависит от качества составления планов и не формального их выполнения;
- эффективность - расходы, связанные с проведением государственного финансового контроля должны быть сопоставимы с суммами выявленных отклонений и нарушений;
- адаптивность - способность системы государственного финансового контроля эффективно и результативно выполнять свои функции в изменяющихся условиях внутренней и внешней среды;
- специализация - предполагает распределение и ограничение функциональных обязанностей за каждой штатной единицей в системе государственного финансового контроля;
- координация - обеспечивает согласованность, целостность, непрерывность процесса государственного финансового контроля:
 - во времени и пространстве;
 - внутри системы государственного финансового контроля и с внешней средой.

3. Объекты и параметры (критерии) контроля расходов бюджета на финансирование социальной сферы

Объектом ГФК является расходы бюджета республиканского и местного уровня на содержание учреждений социальной сферы.

Параметры государственного финансового контроля использования бюджетных средств на содержание учреждений социальной сферы города:

- экономичность - степень достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств;
- рациональность - способ выбора оптимальных и наиболее выгодных решений, основанный на стремлении получить наибольший экономический результат с минимально возможными затратами всех необходимых ресурсов;

- качество - совокупность технико-экономических, экологических и других параметров, характеризующих сущность объекта (продукции, товара, работы, услуги, труда), позволяющих удовлетворить потребности производителя или потребителя;
- продуктивность - соотношение между объемом произведенной продукции (оказанных услуг, других результатов деятельности объекта проверки) и затраченными на получение этих результатов материальными, финансовыми, трудовыми и другими ресурсами;
- результативность - степень достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств;
- эффективность - соотношение между достигнутым результатом и использованными ресурсами;
- законность операции - хозяйственные операции, отраженные в документе, должны быть законны по своему содержанию и быть санкционированными в установленном порядке ответственными должностными лицами;
- целевое использование - использование полученных бюджетных средств на конкретные цели, устанавливаемые положением о бюджетной системе ДНР, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным правовым основанием их получения на очередной финансовый год;
- достоверность отражения в учете и отчетности - соблюдение методологии учета, правильность и реальность сумм, отраженных в учете и отчетности бюджетного учреждения, по операциям поступления и использования бюджетных средств.

4. Организация и проведение контрольного мероприятия, оформление его результатов

2.1 Общие положения об организации проведения контрольного мероприятия и оформления его результатов

Организация контрольного мероприятия предполагает проведение следующих этапов:

- планирование контрольного мероприятия;
- подготовка и назначение контрольного мероприятия;
- проведение контрольного мероприятия и оформление его результатов;
- рассмотрение и реализация результатов проведения контрольного мероприятия;
- контроль исполнения представлений (предписаний), направленных по результатам контрольного мероприятия;
- составление и представление отчетности о результатах контрольных мероприятий.

При проведении контрольного мероприятия применяются следующие методы: проверка, ревизия, аудит, мониторинг, обследование, конкретное сочетание которых зависит от вида аудита и целей контрольного мероприятия.

Непосредственное руководство проведением контрольного мероприятия и координацию действий контролеров (ревизоров, государственных аудиторов) и иных сотрудников на объектах контроля осуществляет руководитель контрольного мероприятия, в качестве которого могут назначаться начальник, заместитель начальника структурного подразделения контрольного органа, главный/ ведущий специалист.

В случае проведения контрольного мероприятия одновременно на нескольких объектах контроля в каждой группе контролеров (ревизоров, аудиторов) и иных сотрудников, осуществляющих контрольные действия на этих объектах, назначается руководитель группы.

Численность контролеров и иных сотрудников, осуществляющих контрольное мероприятие на объекте контроля, должна быть не менее двух человек.

Группа контролеров (ревизоров, государственных аудиторов) и иных сотрудников должна формироваться с условием, что профессиональные знания, навыки и опыт контрольной работы ее членов позволят обеспечить качественное проведение контрольного мероприятия.

Формирование группы контролеров (ревизоров, государственных аудиторов) и иных

сотрудников для проведения контрольного мероприятия должно осуществляться таким образом, чтобы не допускалось возникновение конфликта интересов, исключались ситуации, когда личная заинтересованность контролера может повлиять на исполнение им должностных обязанностей в процессе проведения контрольного мероприятия.

В контрольном мероприятии не имеют права принимать участие сотрудники Министерства финансов ДНР и его структурных подразделений, состоящие в родственной связи с руководством объекта контрольного мероприятия. Они обязаны заявить о наличии таких связей. Запрещается привлекать к участию в контрольном мероприятии сотрудника органа ГФК, если он в проверяемом периоде был штатным сотрудником объекта контрольного мероприятия.

В случае, если на объекте контрольного мероприятия планируется проверка сведений, составляющих государственную тайну, в данном контрольном мероприятии должны принимать участие контролера и иные сотрудники, имеющие оформленный в установленном порядке допуск к государственной тайне.

Контролер (ревизор, государственный аудитор) и иной сотрудник обязаны соблюдать конфиденциальность в отношении полученной от объекта контрольного мероприятия информации до принятия решения об утверждении отчета о результатах контрольного мероприятия и снятия с отчета ограничительных пометок, если иное не предусмотрено решением органа ГФК, а также в отношении ставших известными сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну.

В случае возникновения в ходе контрольного мероприятия конфликтных ситуаций, контролер (ревизор, государственный аудитор) и иной сотрудник должны в устной или письменной форме изложить руководителю контрольного мероприятия суть данной ситуации, а в случае конфликта с самим руководителем контрольного мероприятия – непосредственному начальнику органа контроля или директору соответствующего Департамента для принятия решения.

В случаях, когда для достижения целей контрольного мероприятия и получения ответов на поставленные вопросы необходимы специальные знания, навыки и опыт, которыми не владеют контролеры, к участию в проведении контрольного мероприятия могут привлекаться негосударственные аудиторские организации и отдельные специалисты (далее – внешние эксперты).

Привлечение внешних экспертов осуществляется посредством:

выполнения внешним экспертом конкретного вида и определенного объема работ на основе заключенного с ним государственного контракта или договора возмездного оказания услуг;

включения внешних экспертов в состав группы контролеров и иных сотрудников для выполнения отдельных заданий, подготовки аналитических записок, экспертных заключений и оценок;

В ходе проведения контрольного мероприятия формируется рабочая документация в целях:

предварительного изучения предмета и деятельности объектов контрольного мероприятия;

обеспечения качества и контроля качества контрольного мероприятия;

формирования доказательств в ходе контрольного мероприятия;

подтверждения результатов контрольного мероприятия, в том числе фактов нарушений и недостатков, выявленных в ходе контрольного мероприятия;

подтверждения выполнения контролерами и иными сотрудниками программы и рабочего плана проведения контрольного мероприятия.

В состав рабочей документации включаются документы и материалы, послужившие основанием для результатов каждого этапа контрольного мероприятия. К рабочей документации относятся документы (их копии) и иные материалы, получаемые от должностных лиц объекта контрольного мероприятия и третьих лиц, а также документы

(справки, расчеты, аналитические записки и т.п.), подготовленные контролерами и иными сотрудниками самостоятельно на основе собранных фактических данных и информации.

Рабочая документация, временно необходимая для работы, не включается в дело контрольного мероприятия постоянного хранения, а формируется в отдельное дело с временным сроком хранения (до 10 лет), предусмотренное номенклатурой дел на очередной год. В деле рабочая документация должна быть систематизирована в порядке, отражающем последовательность выполнения этапов и отдельных контрольных процедур контрольного мероприятия.

2.2 Планирование контрольного мероприятия.

Планирование контрольных мероприятий осуществляется в соответствии с Порядком планирования контрольных мероприятий по контролю в финансово-бюджетной сфере, проводимых Министерством финансов ДНР и его структурными подразделениями.

Проект Плана контрольных мероприятий направляется на согласование в Министерство финансов ДНР не позднее 20 сентября года, предшествующего планируемому.

Проекты планов контрольных мероприятий по субъектам ДНР в финансово-бюджетной сфере согласовываются руководителем (заместителем руководителя) соответствующего Департамента не позднее 31 декабря года, предшествующего планируемому.

Отбор контрольных мероприятий при формировании плана контрольных мероприятий соответствующего Департамента в финансово-бюджетной сфере на соответствующий год (плана контрольных мероприятий в финансово-бюджетной сфере на соответствующий год) осуществляется в соответствии с методикой отбора контрольных мероприятий в целях реализации полномочий по внешнему государственному финансовому контролю в сфере бюджетных правоотношений при формировании плана контрольных мероприятий казначейства (его территориального органа) в финансово-бюджетной сфере, утвержденной приказом органа ГФК.

2.3 Подготовка и назначение контрольного мероприятия.

Основанием для подготовки и назначения контрольного мероприятия является наличие контрольного мероприятия в плане контрольных мероприятий Министерства финансов ДНР и его структурных подразделений на соответствующий год либо решение руководителя (заместителя руководителя) контрольного органа о проведении внепланового контрольного мероприятия.

В случае поступления обращений (поручений) Главы ДНР, Администрации Главы ДНР, Правительства ДНР, Аппарата Правительства ДНР, Министра финансов ДНР, Следственного комитета, правоохранительных органов, иных государственных органов, депутатских запросов, обращений граждан и организаций решение о проведении внепланового контрольного мероприятия принимается руководителем (заместителем руководителя) органа контроля в установленные сроки.

Контрольные мероприятия назначаются приказом соответствующего Департамента Министерства финансов ДНР.

Подготовка и назначение контрольного мероприятия организуются структурным подразделением Министерства финансов ДНР, ответственным за организацию и проведение контрольного мероприятия.

Сроки подготовки и назначения внепланового контрольного мероприятия устанавливаются законодательства ДНР о проведении ревизии, проверок.

Подготовка и назначение контрольного мероприятия предусматривают следующие действия:

- подготовка и издание приказа о проведении контрольного мероприятия;
- оформление на основании приказа о проведении контрольного мероприятия удостоверения на проведение выездной, встречной проверки (ревизии) или обследования

(далее - Удостоверение).

Подготовка и издание приказа соответствующего Департамента Министерства финансов ДНР о проведении контрольного мероприятия осуществляются в порядке, установленном Инструкцией по делопроизводству.

В приказе о проведении контрольного мероприятия указываются:

полное и сокращенное наименование либо фамилия, имя, отчество (при наличии) объекта контроля;

основной государственный регистрационный номер (ОГРН), идентификационный номер налогоплательщика (ИНН) объекта контроля;

тема контрольного мероприятия;

проверяемый период;

основание проведения контрольного мероприятия;

дата начала контрольного мероприятия и срок его проведения;

перечень основных вопросов, подлежащих изучению в ходе проведения контрольного мероприятия;

должности, фамилии и инициалы федеральных государственных служащих органа ГФК, которым поручается проведение контрольного мероприятия, с указанием руководителя проверочной (ревизионной) группы, должностного лица контрольного органа, уполномоченного на проведение обследования;

должности, фамилии и инициалы экспертов, иных специалистов в случае их привлечения к проведению контрольного мероприятия;

должность, фамилия, инициалы лица, назначившего контрольное мероприятие.

Численность членов проверочной (ревизионной) группы на каждом объекте контроля должна составлять не менее двух человек.

Форма и требования к содержанию Удостоверения устанавливается соответствующим приказом Департамента.

Удостоверение подписывается руководителем (заместителем руководителя) органа ГФК и заверяется печатью.

Оформление Удостоверения при проведении камеральной проверки не требуется.

Проверочная (ревизионная) группа должна формироваться с условием, что профессиональные знания, навыки и опыт контрольной работы ее членов позволят обеспечить качественное проведение контрольного мероприятия.

В ходе подготовки к проведению контрольного мероприятия руководителем проверочной (ревизионной) группы, должностным лицом органа ГФК, уполномоченным на проведение обследования, также:

организуется работа по сбору информации об объекте контроля и предмете контроля, достаточной для подготовки программы контрольного мероприятия;

определяется массив документов, информации и сведений, подлежащих проверке в ходе контрольного мероприятия, необходимый для достижения цели контрольного мероприятия;

осуществляется подготовка программы контрольного мероприятия, в том числе организуется формирование проверочной (ревизионной) группы, распределяются обязанности между членами проверочной (ревизионной) группы;

обеспечивается доведение программы контрольного мероприятия до членов проверочной (ревизионной) группы;

осуществляется, в случае необходимости, подготовка рабочего плана осуществления контрольного мероприятия;

осуществляется, в случае необходимости, формирование письменного запроса о предоставлении объектом контроля электронных документов, копий соответствующих баз данных, удаленного доступа к иным информационным системам;

организуется, в случае необходимости, выделение адресов и подключение ящиков электронной почты каждому из членов проверочной (ревизионной) группы, а также информирование членов проверочной (ревизионной) группы о предоставленных им адресах электронной почты.

При подготовке к проведению контрольного мероприятия члены проверочной (ревизионной) группы, должностное лицо органа ГФК, уполномоченное на проведение обследования, должны изучить:

законодательные и нормативные правовые акты ДНР, правовые акты Министерства финансов и Казначейства, иные документы, регламентирующие деятельность объекта контроля по соответствующим направлениям деятельности объекта контроля (вопросам программы контрольного мероприятия);

отчетные и статистические данные о деятельности объекта контроля;

материалы контрольных мероприятий, проведенных органами государственного финансового контроля и иными контрольно-надзорными органами на объекте контроля (при наличии таких материалов в органе казначейства, а также материалы контрольных мероприятий, ранее проведенных контрольно-ревизионными подразделениями органа казначейства на объекте контроля;

другие материалы, характеризующие деятельность объекта контроля, имеющиеся в распоряжении органа ГФК.

Обязательным условием проведения контрольного мероприятия является наличие утвержденной программы контрольного мероприятия (Приложение Ц1).

Программа контрольного мероприятия должна содержать:

метод осуществления контрольного мероприятия, полное и сокращенное наименование объекта(ов) контроля, деятельность которых подлежит изучению, проверяемый период (в заголовочной части);

тему контрольного мероприятия;

идентификатор контрольного мероприятия;

основание для проведения контрольного мероприятия;

цель контрольного мероприятия;

срок проведения контрольного мероприятия;

перечень вопросов, подлежащих изучению (составленный с учетом перечня основных вопросов, подлежащих изучению в ходе проведения контрольного мероприятия, включенных в приказ о назначении контрольного мероприятия).

Программа контрольного мероприятия утверждается заместителем руководителя органа ГФК (руководителем (иным уполномоченным лицом)), осуществляющим курирование и контроль деятельности контрольно-ревизионного подразделения органа ГФК.

Контрольно-ревизионное подразделение, ответственное за организацию контрольного мероприятия, обеспечивает согласование Программы контрольного мероприятия с Министерством финансов в установленном порядке.

При необходимости Программа контрольного мероприятия может быть изменена до начала или в ходе проведения контрольного мероприятия.

Руководитель проверочной (ревизионной) группы обеспечивает доведение Программы контрольного мероприятия, изменений в Программу контрольного мероприятия до членов проверочной (ревизионной) группы, экспертов в течение одного рабочего дня с даты утверждения соответствующего документа.

В случае доведения указанных документов членам проверочной (ревизионной) группы посредством электронной почты к рабочей документации приобщаются скриншоты уведомлений о доставке и прочтении соответствующих сообщений адресатами. Указанные уполномоченные лица несут ответственность за своевременное прочтение таких сообщений.

Руководителем проверочной (ревизионной) группы, по его решению, может составляться рабочий план проведения контрольного мероприятия, в котором указываются:

полное и сокращенное наименование объекта(ов) контроля;

проверяемый период;

идентификатор контрольного мероприятия;

фамилия, инициалы и наименование должности члена проверочной (ревизионной) группы и наименования вопросов Программы контрольного мероприятия, подлежащих

изучению соответствующим членом проверочной (ревизионной) группы;

дата и, при необходимости, время представления соответствующим членом проверочной (ревизионной) группы руководителю проверочной (ревизионной) группы рабочей документации по проверенному направлению деятельности объекта контроля (вопросу Программы контрольного мероприятия).

В случае составления Рабочего плана указанный документ передается руководителем проверочной (ревизионной) группы членам проверочной (ревизионной) группы не позднее первого дня проведения контрольного мероприятия. При необходимости, исходя из конкретных обстоятельств, допускается уточнение (корректировка) Рабочего плана руководителем проверочной (ревизионной) группы в ходе проверки.

В случае проведения камеральной проверки (обследования в случае проведения обследования в рамках камеральной проверки) доведение Рабочего плана до членов проверочной (ревизионной) группы может осуществляться с использованием электронной почты с уведомлением о доставке и прочтении сообщения получателем, скриншоты которых приобщаются к материалам контрольного мероприятия.

В случае проведения выездной проверки (обследования, за исключением случаев проведения обследования в рамках камеральной проверки):

Рабочий план составляется в одном экземпляре и подписывается руководителем проверочной (ревизионной) группы;

копия Рабочего плана передается руководителем проверочной (ревизионной) группы каждому члену проверочной (ревизионной) с отметкой о дате его предоставления на оригинале и копии Рабочего плана, оригинал Рабочего плана остается у руководителя проверочной (ревизионной) группы и приобщается к материалам контрольного мероприятия.

Члены проверочной (ревизионной) группы до начала контрольного мероприятия должны изучить программу контрольного мероприятия и Рабочий план.

2.4 Проведение контрольного мероприятия и оформление его результатов

Основной этап контрольного мероприятия состоит в проведении контрольных действий непосредственно на объектах контрольного мероприятия, сборе и анализе фактических данных и информации, необходимых для формирования доказательств в соответствии с целями и вопросами контрольного мероприятия, содержащимися в программе его проведения. Результатом проведения данного этапа являются оформленные акты и рабочая документация (Приложение Ц2-Ц4).

Этап проведения контрольного мероприятия и оформления его результатов предусматривает следующие действия и сроки их выполнения согласно профильного законодательства ДНР в части порядка проведения выездной проверки (ревизии), камеральной проверки, государственного аудита, обследования.

В ходе проведения контрольного мероприятия и до принятия решения по результатам контрольного мероприятия руководитель проверочной (ревизионной) группы ежедневно осуществляет контроль за работой членов проверочной (ревизионной) группы и несет ответственность за проведение контрольного мероприятия с надлежащим качеством и в установленные сроки.

При выявлении в ходе проведения контрольных мероприятий административных правонарушений должностные лица Департамента финансового и бюджетного контроля осуществляют производство по делам об административных правонарушениях в порядке, предусмотренном законодательством ДНР об административных правонарушениях.

Выявленные в ходе контрольного мероприятия нарушения (недостатки) подтверждаются копиями соответствующих документов, заверенными оттиском штампа "Копия верна" и подписью руководителя объекта контроля (иного уполномоченного лица). Копии электронных документов, подписанных электронной подписью, распечатываются на бумажном носителе и заверяются в порядке, установленном в Департаменте для заверения бумажных копий электронных документов. Оформление документов, содержащих сведения,

составляющие государственную тайну, осуществляется в соответствии с требованиями законодательства ДНР о государственной тайне.

В случае проведения камеральной проверки допускаются распечатка скан-копий доказательств и их заверение подписями члена проверочной (ревизионной) группы, ответственного за проведение проверки по соответствующему вопросу Программы контрольного мероприятия, и руководителя проверочной (ревизионной) группы.

При отказе руководителя объекта контроля (иного уполномоченного лица) заверить копии документов, сформированных на бумажном носителе, их заверение осуществляется членом проверочной (ревизионной) группы, ответственным за проведение контрольного мероприятия по соответствующему вопросу Программы контрольного мероприятия, и руководителем проверочной (ревизионной) группы. При этом на таких копиях документов проставляется отметка "В заверении отказано" с указанием причин такого отказа.

Результаты контрольного мероприятия оформляются:

при проведении камеральной проверки - актом камеральной проверки;

при проведении выездной проверки (ревизии) - актом выездной проверки (ревизии);

при проведении встречной проверки - актом встречной проверки;

при проведении обследования - заключением по результатам обследования.

Акт, заключение по результатам обследования составляется руководителем проверочной (ревизионной) группы по проверенным вопросам Программы контрольного мероприятия.

Акт, заключение по результатам обследования должны отражать нарушения (недостатки), выявленные в ходе контрольного мероприятия.

Акт включает заголовочную, вводную и описательную части.

Заголовочная часть Акта должна содержать:

полное и сокращенное наименование объекта(ов) контроля;

указание на место составления и дату Акта. Датой Акта является дата его подписания руководителем проверочной (ревизионной) группы.

Вводная часть Акта должна содержать:

основание проведения контрольного мероприятия (реквизиты приказа о назначении контрольного мероприятия, а также пункт Плана контрольных мероприятий;

фамилии, инициалы и наименования должностей руководителя проверочной (ревизионной) группы, членов проверочной (ревизионной) группы, проводивших контрольное мероприятие, экспертов, привлекавшихся к проведению контрольного мероприятия;

информацию о проведении в рамках контрольного мероприятия встречной проверки (обследования), наименовании организации (лица), в отношении которой (которого) проведена встречная проверка (обследование);

приостановлении проверки, продлении проверки;

наименование объекта(ов) контроля;

метод осуществления контрольного мероприятия;

цель контрольного мероприятия;

По решению руководителя проверочной (ревизионной) группы во вводную часть Акта может быть включена иная информация, относящаяся к контрольному мероприятию.

Описательная часть Акта должна содержать сведения об объеме и прочие характеристики проведенного контрольного мероприятия по каждому вопросу Программы контрольного мероприятия.

Нарушения (недостатки), излагаемые в Акте, должны быть подтверждены доказательствами.

Акте при описании каждого нарушения (недостатка), установленного в ходе контрольного мероприятия, должны быть указаны:

положения законодательных и нормативных правовых актов ДНР, иных документов, которые были нарушены (для выявленных нарушений);

сведения о периоде, к которому относятся выявленные нарушения (недостатки); информация о том, в чем выразилось нарушение (недостаток), с указанием реквизитов, позволяющих однозначно идентифицировать операцию, документ (положение документа), при изучении которого выявлено нарушение (недостаток);

сумма нарушения, исчисляемая в количественном и денежном (если применимо) выражении, а также указание на документы, на основании которых сделаны выводы о данном нарушении.

Формулировка нарушения должна начинаться со слов "В нарушение", после чего должны указываться конкретные пункты, части, статьи нормативных правовых актов, иных документов, а также иные реквизиты, позволяющие однозначно идентифицировать положения указанных документов, которые были нарушены.

Сумма нарушения, исчисляемая в денежном выражении, указывается в Акте в случаях, если исчисление соответствующего нарушения в денежном выражении предусмотрено классификатором нарушений (рисков), выявляемых контрольным органом в ходе осуществления контроля в финансово-бюджетной сфере, утвержденным приказом Департамента финансового и бюджетного контроля.

В Акте должны также содержаться обобщенная информация о результатах проведения контрольного мероприятия, в том числе о выявленных нарушениях, сгруппированных по видам.

При составлении Акта должны быть обеспечены объективность, обоснованность, системность, четкость, доступность и лаконичность (без ущерба для содержания) изложения.

Текст Акта не должен содержать:
выводов, не подтвержденных доказательствами;
морально-этической оценки действий должностных лиц и сотрудников объекта контроля.

Заключение по результатам обследования включает заголовочную, вводную и описательную части.

Заголовочная часть заключения по результатам обследования должна содержать:
полное наименование объекта(ов) контроля;
тему контрольного мероприятия;
указание на место составления и дату заключения по результатам обследования. Датой заключения по результатам обследования является дата его подписания руководителем проверочной (ревизионной) группы (уполномоченным должностным лицом).

Вводная часть заключения по результатам обследования должна содержать:
основание проведения контрольного мероприятия (реквизиты приказа контрольного органа о назначении контрольного мероприятия, а также реквизиты контрольного мероприятия);

фамилии, инициалы и наименования должностей руководителя проверочной (ревизионной) группы, членов проверочной (ревизионной) группы, ФИО, должность уполномоченного должностного лица, проводивших контрольное мероприятие;

наименования объекта(ов) контроля;
тему контрольного мероприятия;
метод осуществления контрольного мероприятия;
срок проведения обследования в соответствии с приказом органа ГФК о назначении контрольного мероприятия (период с даты начала проведения контрольного мероприятия по дату окончания контрольного мероприятия в соответствии с приказом о назначении контрольного мероприятия включительно);

цель контрольного мероприятия;
краткую информацию об объекте(ах) контроля.

По решению руководителя проверочной (ревизионной) группы во вводную часть заключения по результатам обследования может быть включена иная информация, относящаяся к контрольному мероприятию.

Описательная часть заключения по результатам обследования должна содержать сведения об объеме и прочие характеристики проведенного контрольного мероприятия по каждому вопросу Программы контрольного мероприятия.

Нарушения (недостатки), излагаемые в заключении по результатам обследования, должны быть подтверждены доказательствами.

В заключении по результатам обследования при описании каждого нарушения (недостатка), установленного в ходе контрольного мероприятия, должны быть указаны:

положения законодательных и нормативных правовых актов ДНР, иных документов, которые были нарушены (для нарушений);

сведения о периоде, к которому относятся выявленные нарушения (недостатки);

информация о том, в чем выразилось нарушение (недостаток), с указанием реквизитов, позволяющих однозначно идентифицировать операцию, документ (положение документа), при изучении которого выявлено нарушение (недостаток);

документально подтвержденная сумма нарушения, исчисляемая в количественном и денежном (если применимо) выражении;

информация о причинах нарушений (недостатков).

Формулировка нарушения должна начинаться со слов "В нарушение", после чего должны указываться конкретные пункты, части, статьи нормативных правовых актов, иных документов, а также иные реквизиты, позволяющие однозначно идентифицировать положения указанных документов, которые были нарушены.

В заключении по результатам обследования должны также содержаться предложения по выводам о соответствии деятельности объекта контроля требованиям законодательных и нормативных правовых актов, исполнение которых изучалось в ходе контрольного мероприятия.

При составлении заключения по результатам обследования должны быть обеспечены объективность, обоснованность, системность, четкость, доступность и лаконичность (без ущерба для содержания) изложения.

Текст заключения по результатам обследования не должен содержать:

выводов, не подтвержденных доказательствами;

морально-этической оценки действий должностных лиц и сотрудников объекта контроля.

Приложениями к Акту, заключению по результатам обследования являются:

перечень законодательных и нормативных правовых актов, соблюдение которых изучено при проведении контрольного мероприятия,

копии соответствующих документов, заверенных в порядке.

2.5 Рассмотрение и реализация результатов проведения контрольного мероприятия

Рассмотрение результатов контрольного мероприятия осуществляется руководителем (заместителем руководителя) органа ГФК (его территориального органа).

Результаты обследований, проводимых в рамках камеральных и выездных проверок, ревизий рассматриваются в составе материалов соответствующих контрольных мероприятий.

Результаты встречных проверок, проводимых в рамках камеральных и выездных проверок, ревизий рассматриваются в составе материалов соответствующих контрольных мероприятий.

Основанием для начала этапа рассмотрения результатов контрольного мероприятия является наличие оформленных в установленном порядке акта проверки (ревизии) либо заключения по результатам обследования, а также иных материалов контрольного мероприятия.

Реализация результатов проведения контрольного мероприятия (за исключением результатов, содержащих сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну) предусматривает:

принятие руководителем органа ГФК одного из следующих решений:

- о направлении предписания и (или) представления и (или) наличии оснований для направления уведомления о применении бюджетных мер принуждения и (или) направлении информации и (или) документов и иных материалов, содержащих сведения о наличии в действиях (бездействии) должностных лиц объекта контроля или иных лиц признаков состава преступления или иного нарушения, в правоохранительный или иной государственный орган (должностному лицу) в соответствии с его компетенцией;

- о назначении внеплановой выездной проверки (ревизии);

- об отсутствии оснований для направления предписания, представления и уведомления о применении бюджетных мер принуждения;

оформление документов, указанных в решении руководителя органа ГФК - в течение установленных сроков со дня принятия такого решения.

В случае принятия по результатам рассмотрения акта и иных материалов выездной проверки (ревизии) решения о назначении внеплановой выездной проверки (ревизии) реализация результатов контрольного мероприятия осуществляется после ее проведения в порядке, установленном настоящим Стандартом.

При принятии решений о направлении предписания, представления, о наличии оснований для направления уведомления о применении бюджетных мер принуждения, о направлении информации, документов и материалов о наличии в действиях должностных лиц объекта контроля, иных лиц признаков состава преступления или иного нарушения в правоохранительный или иной государственный орган руководитель органа ГФК/ иное уполномоченное лицо) руководствуется следующими критериями:

- наличие в материалах контрольного мероприятия достаточных оснований для принятия указанных решений;

- законность и обоснованность направления предписания и (или) представления объекту контроля и (или) уведомления о применении бюджетных мер принуждения;

- подтверждение факта выявленных нарушений материалами контрольного мероприятия.

2.6 Контроль исполнения представлений (предписаний), направленных по результатам контрольного мероприятия

Организация применения к должностному лицу объекта контроля, не исполнившему представление и (или) предписание, выданное по результатам контрольного мероприятия, мер ответственности осуществляется контрольно-ревизионным подразделением органа контроля, организовавшим проведение соответствующего контрольного мероприятия.

Контроль исполнения вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях, рассмотрение которых осуществляется органов ГФК, осуществляет уполномоченное подразделение.

2.7 Составление и представление отчетности о результатах контрольных мероприятий.

Отчетность о результатах контрольных мероприятий, проведенных органами ГФК, формируется, подписывается и направляется руководству органа ГФК, а также в адрес Министерства финансов ДНР в установленном порядке.

5. Особенности осуществления контрольного мероприятия расходов на содержание учреждений социальной сферы

Основными направлениями осуществления контрольных мероприятий расходов бюджета на финансирование социальной сферы является:

1. Общие для учреждений социальной сферы

1) *Правоустанавливающие и организационные документы.*

- соответствуют ли учредительные документы действующим нормативно-правовым актам ДНР;
- приведены ли локальные нормативные документы в соответствие с законодательством ДНР и нет ли ссылок на Устав в редакции, утратившей силу;
- как обеспечивается открытость и доступность информации об учреждении, есть ли вся необходимая справочная информация;
- есть ли в учреждении утвержденные должностные инструкции, ознакомлен ли персонал с их содержанием, случаи превышения полномочий;
- вся ли деятельность, которую осуществляет бюджетное учреждение, предусмотрена учредительными документами (внеурочные занятия, дополнительные кружки, дополнительные услуги по лечению и профилактике заболеваний);
- наличие всех внутренних документов, подтверждающих функционирование внутренней системы контроля/ качества.

2) *Кадровое обеспечение:*

- своевременность прохождения курсов повышения квалификации и их соответствие профилю сотрудника;
- соблюдение порядка аттестации педагогических сотрудников;
- соответствие образования педагогических работников требованиям, установленным квалификационными характеристиками;
- степень укомплектованности штата, «раздутый» штат сотрудников;
- работа сотрудников по совместительству в других учреждениях на ставку, которая в целом превышает 1,5 ставки, проверка соблюдения обоснованности списания ежедневной нагрузки;

3) *Финансовое обеспечение (из бюджета и др.источников) и направления использования денежных средств:*

- направления расходования бюджетных средств сверх утвержденных нормативов;
- случаи использования бюджетных средств на оплату расходов, которые должны осуществляться за счет бюджетов других уровней;
- перемещение бюджетных средств по кодам бюджетной классификации;
- направления использования средств целевых бюджетных фондов, резервных фондов согласно положений об этих фондах;
- расходование бюджетных средств на оплату работ и услуг, не связанных с деятельностью учреждения;
- обоснованность накопления на денежных счетах остатков денежных средств;
- погашение учреждениями в установленные сроки кредиторской задолженности при наличии соответствующих денежных средств;
- принятие мер по взысканию дебиторской задолженности по договорам, заключенным в рамках деятельности учреждения;
- заключение контракта (договора) по завышенным/ заниженным ценам;
- переплата и неположенная выплата зарплаты;
- соблюдение требований минимального размера оплаты труда при выплате заработной платы;
- обоснованность стимулирующих выплат или их отмены;
- соблюдение требований по оплате работы в выходные, сверхурочные, по совместительству, выходного пособия при сокращении штата;
- выдача под отчет денег материально ответственным лицам;
- степень соблюдения предельных размеров наличных расчетов, лимита кассы;
- организация заказов при планировании закупок, проведении тендеров, выборе поставщика, заключении и исполнении контрактов,

4) *Материально-техническая база:*

- использование поставленного и оплаченного оборудования;
- приобретение по целевому финансированию морально устаревшего оборудования или работ (услуг), выполняемых (оказываемых) с применением морально устаревших технологий (методов);
- наличие неиспользуемого оборудования, его качественное состояние, условия хранения;
- обоснованность приватизации, оценки основных фондов, в том числе и при реализации, передачи другим организациям, предприятиям и частным лицам и сдачи их в аренду;
- правильность оформления и обоснованность списания основных средств: оприходуются ли материалы, в том числе драгоценные, полученные от ликвидации, их оценка;

- передача объектов недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за учреждением, иному лицу;
- соблюдение предельных норм расхода топлива для автомобильного транспорта;
- соблюдение порядка списания имущества; передачи в аренду;
- соблюдение порядка гос. регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- обеспечение сохранности государственной собственности;
- состояние складского хозяйства, условия хранения и обеспечения сохранности товарно-материальных ценностей;
- своевременность и полноту оприходования полученных материальных ценностей;
- соблюдение норм расхода сырья и материалов;
- хранение медикаментов и лекарств;
- эффективность использования учреждением выделяемых ему материальных ресурсов.

5) *Бухгалтерский учет и отчетность:*

- наличие приказа об учетной политике и его качество составления;
- соблюдение применения бюджетной классификации;
- наличие оправдательных документов при отражении в бухгалтерском учете хозяйственных операций;
- полнота и своевременность заполнения первичных документов и регистров учета;
- наличие разрешительных записей или подписей должностных лиц;
- составление документов по унифицированной форме;
- наличие исправлений в документах, в которых исправления не допускаются;
- соблюдение методологии бухгалтерского учета;
- наличие договоров с МОЛ о материальной ответственности;
- соблюдение правил проведения инвентаризации;
- правильность определения срока полезного использования актива;
- наличие и качество внутреннего бухгалтерского контроля;
- постоянство применения способов списания материальных запасов;
- наличие инвентарных номеров и их соответствие по документам и фактически;
- наличие плана документооборота и его выполнение, распределение должностных обязанностей среди работников бухгалтерии;
- своевременность составления и качество оформления первичных документов;
- соответствие данных аналитического учета по всем счетам данным синтетического учета;
- достоверность бухгалтерских данных, характеризующих основные экономические показатели ревизуемого учреждения (прибыль, себестоимость, уровень рентабельности, отчисления в фонды и их использование, исполнение смет и так далее);

б) *Профильные услуги (качество, объем, принципы формирования цены и т.д.):*

- соблюдение требований при отчислении обучающихся;
- зачисление детей;
- обоснованность включения в списочный состав детей;
- длительное отсутствие воспитанников/ обучающихся по причинам, не связанным с болезнью или без соответствующих разрешительных документов;
- жалобы родителей и тех, кому непосредственно оказывается профильная услуга;

7) *Другие*

- случаи отказа в предоставлении необходимых контролеру документов;
- истечение срока исполнения ранее выданного Представления об устранении выявленных нарушений;

2. Частные для учреждений социальной сферы

2.1 Организация питания

- полнота и правильность распределения гуманитарной помощи, отражение операций в бухгалтерском учете;
- наличие единого порядка организации питания, использование единых сборников рецептур;
- соблюдение норм по питанию в группах кратковременного пребывания;
- соответствие квалификации сотрудников, составляющих меню;
- соблюдение утвержденных дневных меню, закладки продуктов питания, выхода готовых блюд, предусмотренных технологическими нормами;
- недополучение детьми фруктов, овощей, молочных и мясных продуктов, масла коровьего и растительного и т.д.;

- соблюдение норм по дератизации.

2.2 *Билетное хозяйство:*

- полнота оприходования средств от продажи билетов;
- заключение договора о полной материальной ответственности с кассиром;
- сохранность билетов и денежных средств, проведение инвентаризации;

2.3 *Другие*

- исполнение муниципального задания, индикативных показателей, целевой программы.

6. Приложения.

Приложение Ц1

Утверждаю:

Начальник
Департамента финансового и бюджетного контроля
Министерства финансов ДНР

_____ "___" _____ 2018 г.

ПРОГРАММА РЕВИЗИИ (ПРОВЕРКИ)

_____ (название ревизии (проверки), проверяемый период деятельности,

_____ наименование министерства, ведомства, предприятия, учреждения, организации)

1. Основание для проведения ревизии (проверки) _____
2. Цель ревизии (проверки) _____
3. Предмет ревизии (проверки) _____
4. Вопросы ревизии (проверки) _____

_____ (перечень законодательных и других нормативно-правовых актов, соблюдение которых подлежит контролю; перечень направлений (вопросов) деятельности ревизуемого объекта, подлежащих проверке)

5. Срок проведения ревизии (проверки) с _____ по _____
6. Состав ответственных исполнителей

Руководитель ревизии (группы) _____ (Ф.И.О., должность)

Инспекторы: _____ (Ф.И.О., должность)

_____ (Ф.И.О., должность)

_____ (Ф.И.О., должность)

_____ (Ф.И.О., должность)

7. Срок представления отчета и других документов по результатам проведения контрольного мероприятия на рассмотрение начальником контрольно-ревизионного управления "___" _____ 200__ г.

Руководитель
ревизии (группы)

_____ (должность)

_____ (подпись)

_____ (Ф.И.О.)

Бюджетное учреждение: _____

Рабочая группа: _____

Основание для ревизии/проверки: _____

Период ревизии (проверки): _____

ПАСПОРТ БЮДЖЕТНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

Название показателя	Ответ контролера
Наименование учреждения (полное, краткое)	
Юридический адрес, почтовый адрес учреждения, электронный адрес	
Численность, чел.	
Дата начала функционирования	
Тема проверки	
Проверяемый период	
Кем проводится проверка (руководитель и состав рабочей группы контролеров)	
Ф.И.О. руководителя бюджетного учреждения, номер телефона (факс)	
Ф.И.О. главного бухгалтера, телефон	
Дата и № регистрации учредительных документов	
Данные о регистрации в налоговом органе, во внебюджетных фондах	
Дата выдачи и свидетельства гос. регистрации	
ИНН	
Форма собственности	
Ведомственная принадлежность Министерство, департамент	
Наличие на балансе подведомственных учреждений, их статус	
Источники финансирования: в том числе, %: - Республиканский бюджет - Местный бюджет	
Открыто счетов в банках	
Финансирование осуществляется № счетов (где)	
Главный распорядитель	
Виды деятельности	
Численность сотрудников бухгалтерии	
Форма бухгалтерского учета, степень его автоматизации, регистры учета	
Форма хранения учетных регистров (бумажная, электронная), состояние учетных регистров	
Наличие подразделения (службы) внутреннего контроля, его структура, численность работников	
Результаты предыдущих гос. проверок (дата, орган ГФК, результаты проверки)	

Составил: _____

Бюджетное учреждение: _____

Рабочая группа: _____

Основание для ревизии/проверки: _____

Период ревизии (проверки): _____

ОСНОВНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧРЕЖДЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

Показатели	Прошлый год	Отчетный год	Абсолютное отклонение	Относительное отклонение, %
<i>Учреждения образования</i>				
Количество учащихся за проверяемый период				
Количество классов за проверяемый период				
Наполняемость классов				
Общая численность педагогических работников, в том числе: - с высшим образованием - средним профессиональным образованием				
Коэффициент текучести кадров				
Степень финансирования дошкольного учреждения: - из республиканского фонда - из местных бюджетов - размер благотворительной помощи				
Доля педагогических работников из числа профессорско-преподавательского состава, имеющих ученую степень или ученое звание				
Абсолютная и качественная успеваемость 1 студента				
Количество трудоустроенных выпускников				
<i>Учреждения здравоохранения</i>				
Численность населения на одном участке				
Количество физических лиц, которым была оказана медицинская помощь				
Укомплектованность врачебных должностей				
Нагрузка 1 врача в стационаре				
Использование койко-мест за проверяемый период				
Количество детей и взрослых, которым были оказаны услуги по диспансеризации				

полнота охвата населения профилактическими осмотрами				
Степень финансирования дошкольного учреждения: - из республиканского фонда - из местных бюджетов - размер благотворительной помощи				
<i>Детские дошкольные учреждения</i>				
Общая численность воспитанников: - в режиме полного дня - в режиме кратковременного пребывания				
Коэффициент посещаемости, в т.ч. Пропущено по болезни 1 ребенком				
Степень наполняемости группы				
Общая численность педагогических работников, в том числе: - с высшим образованием - средним профессиональным образованием				
Коэффициент текучести кадров				
Общая площадь помещений, в которых осуществляется образовательная деятельность				
Степень финансирования дошкольного учреждения: - из республиканского фонда - из местных бюджетов				
Средняя величина расходов на содержание 1 воспитанника				
Степень удовлетворенности родителей качеством образования обучающихся (результаты анкетирования – 1 раз в год)				

Приложение Ц4

Рабочий документ _____

Бюджетное учреждение: _____

Рабочая группа: _____

Акт ревизии/ проверки _____

Период ревизии (проверки): _____

КОНТРОЛЬ УСТРАНЕНИЯ НАРУШЕНИЙ, ВЫЯВЛЕННЫХ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ РЕВИЗИИ (ПРОВЕРКИ)

Содержание предложения	Запланированные мероприятия	Сроки выполнения	Ответственное лицо (ФИО, тел.)	Степень выполнения	Примечания

Составил: _____

Приложение Ш

Классификатор общих нарушений по результатам ГФК расходов на содержание учреждений социальной сферы и их характеристика

Группа	Характеристика
<p>Правоустанавливающие и организационные документы</p>	<ul style="list-style-type: none"> - содержание учредительных документов не соответствует законодательству ДНР; - локальные нормативные документы не приведены в соответствие с законодательством ДНР или ссылаются на Устав в редакции, утратившей силу; - не обеспечивается открытость и доступность информации об учреждении, отсутствует справочная информация; - формальность или отсутствие должностных инструкций; - ведение деятельности, не предусмотренной учредительными документами; - отсутствие внутренних документов, подтверждающих функционирование внутренней системы контроля/ качества
<p>Кадровое обеспечение</p>	<ul style="list-style-type: none"> - курсы повышения квалификации не проходились в установленные сроки или не соответствуют профилю сотрудника; - нарушения порядка аттестации педагогических сотрудников; - превышение полномочий; - несоответствие образования педагогических работников требованиям, установленным квалификационными характеристиками; - некомплектованность штата; - работа сотрудников по совместительству в других учреждениях на ставку, которая в целом превышает 1,5 ставки.
<p>Финансовое обеспечение (из бюджета и др.источников) и направления использования денежных средств</p>	<ul style="list-style-type: none"> - расходование бюджетных средств сверх утвержденных нормативов; - использование бюджетных средств на оплату расходов, которые должны осуществляться за счет бюджетов других уровней; - несанкционированное перемещение бюджетных средств по кодам бюджетной классификации; - использование средств целевых бюджетных фондов, резервных фондов на цели, не предусмотренные положениями об этих фондах; - расходование бюджетных средств на оплату работ и услуг, не связанных с деятельностью учреждения (внесение взносов в уставный капитал юридических лиц, затраты на капитальный ремонт и реконструкцию арендуемых помещений); - необоснованное накопление на счетах остатков денежных средств; - непогашение учреждениями в установленные сроки кредиторской задолженности при наличии соответствующих денежных средств; - непринятие мер по взысканию дебиторской задолженности по договорам, заключенным в рамках деятельности учреждения; - заключение контракта (договора) по завышенным/ заниженным ценам; - переплата и неположенная выплата зарплаты; - выплата заработной платы с нарушением требований минимального размера оплаты труда; - необоснованная отмена стимулирующих выплат; - нарушение при оплате работы в выходные, сверхурочные, по совместительству, выходного пособия при сокращении штата;

Группа	Характеристика
	<ul style="list-style-type: none"> - выдача под отчет денег лицам, ранее не отчитавшимся за выданные средства; - несоблюдение предельных размеров наличных расчетов, превышение лимита кассы; - нарушения при организации заказов, при планировании закупок, проведении тендеров, выборе поставщика, заключении и исполнении контрактов,
Материально-техническая база	<ul style="list-style-type: none"> - неиспользование поставленного и оплаченного оборудования; - приобретение по целевому финансированию морально устаревшего оборудования или работ (услуг), выполняемых (оказываемых) с применением морально устаревших технологий (методов); - передача объектов недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за учреждением, иному лицу без согласия собственника; - превышение предельных норм расхода топлива для автомобильного транспорта; - нарушения порядка списания имущества; передачи в аренду; - несоблюдение порядка гос.регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним; - необеспечение сохранности государственной собственности; - хранение медикаментов с просроченным сроком годности;
Бухгалтерский учет и отчетность	<ul style="list-style-type: none"> - отсутствие приказа об учетной политике или его некачественное составление; - нарушения в применении бюджетной классификации; - совершение операций без оправдательных документов; - неполное/ несвоевременное заполнение первичных документов и регистров учета; - отсутствие разрешительных записей или подписей должностных лиц; - составление документов не по унифицированной форме; - наличие исправлений в документах, в которых исправления не допускаются; - нарушение методологии бухгалтерского учета; - отсутствие договоров с МОЛ о материальной ответственности; - нарушение правил проведения инвентаризации; - нарушение в определении срока полезного использования актива; - отсутствие внутреннего бухгалтерского контроля; - применение разных способов списания материальных запасов в течение отчетного периода; - отсутствие или неверное указание инвентарных номеров;
Профильные услуги (качество, объем, принципы формирования цены и т.д.)	<ul style="list-style-type: none"> - нарушения при отчислении обучающихся (неполный/ неправильно оформленный комплект документов); - зачисление детей без документов, подтверждающих на это право; - необоснованное включение в списочный состав детей, зачисленных позже; - длительное отсутствие воспитанников/ обучающихся по причинам, не связанным с болезнью или без соответствующих разрешительных документов; - жалобы родителей и тех, кому непосредственно оказывается профильная услуга;
Другие	<ul style="list-style-type: none"> - отказ в предоставлении необходимых контролеру документов; - истечение срока исполнения ранее выданного Представления об устранении выявленных нарушений.

Приложение Ш

Систематизация информации о видах выявленных нарушений в разрезе отдельных отраслей социальной сферы

Отрасли	Виды нарушений														
	Правоустанавливаю- щие и организационные документы		Кадровое обеспечение		Финансовое обеспечение		Материально- техническая база		Бухгалтерский учет и отчетность		Профильные услуги		Другие		Всего Y_{sum}
	Кол-во (Y_{doc})	Уд.вес (σ_{doc})	Кол- во (Y_{cadr})	Уд.вес (σ_{cadr})	Кол-во (Y_{fin})	Уд.вес (σ_{fin})	Кол- во (Y_{mat})	Уд.вес (σ_{mat})	Кол-во (Y_{buch})	Уд.вес (σ_{buch})	Кол-во (Y_{prof})	Уд.вес (σ_{prof})	Кол-во (ε)	Уд.вес (ε)	
Образова- ние	2	0,14	3	0,21	3	0,21	1	0,07	2	0,14	2	0,14	1	0,07	14
Здравоохр- анение	1	0,08	2	0,15	2	0,15	2	0,15	4	0,31	1	0,08	1	0,08	13
Культура	2	0,13	2	0,13	6	0,38	1	0,06	3	0,19	0	0,00	2	0,13	16
Итого	5		7		11		4		9		3		4		43

Приложение Э

**Проект Отчета о результатах работы органа государственного
финансового контроля**

Показатели	Прошлый год	Отчетный год	Абсолютное отклонение	Относительное отклонение, %
<i>Действенность работы органа государственного финансового контроля</i>				
Количество контролеров, вовлеченных в процесс проверки, чел.				
Количество проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, шт.				
Количество предприятий и учреждений, охваченных проверками, шт.				
Объем финансовых и материальных ресурсов, подлежащих проверке, тыс.руб.				
Количество предприятий, учреждений и организаций, охваченных проверками, шт.				
Количество составленных выводов и предложений о применении финансовых санкций, шт.				
Количество переданных дел в правоохранительные органы, шт.				
Количество составленных протоколов об административных правонарушениях, шт.				
<i>Результативность работы органа государственного финансового контроля</i>				
Объем выявленных финансовых нарушений, которые привели к потерям финансовых и материальных ресурсов, тыс.руб.				
Количество полностью исполненных представлений и предписаний по устранению выявленных нарушений за расходованием бюджетных средств, шт.				
Количество возбужденных уголовных дел по результатам проведения контрольных мероприятий, шт.				
Количество привлеченных к ответственности должностных лиц за нарушение бюджетного законодательства в части расходования бюджетных средств, чел.				
Объем возвращенных бюджетных средств в бюджет Республики, использованных не по целевому назначению, тыс.руб.				
<i>Экономичность работы органа государственного финансового контроля</i>				
Объем бюджетного финансирования работы органа финансового контроля, тыс.руб.				
Объем выявленных финансовых нарушений, приходящийся на 1 контролера, тыс.руб.				

Приложение Ю

Рекомендации по реализации мер, направленных на усовершенствование процесса ГФК расходов бюджета на финансирование социальной сферы в Донецкой Народной Республике

Направления	Рекомендации по реализации мер
1	2
Создание органов внешнего и внутреннего государственного аудита и законодательное обеспечение их работы; интегрирование в общую систему работы органов финансового контроля	Необходимы дальнейшая проработка, обсуждение и принятие Закона «О Счетной Палате». Для обеспечения взаимодействия и координации работы всех органов финансового контроля в Республике требуется принятие единого Закона «О системе финансового контроля» или «О государственном аудите и финансовом контроле».
Разработка на основе единых принципов и подходов республиканских стандартов государственного аудита и финансового контроля с учетом международных наработок и национальных особенностей	При разработке республиканских стандартов государственного аудита и финансового контроля необходимо учитывать принципы Лимской декларации, Стандарты ISSAI, Международные стандарты аудита, передовой опыт стран со схожими этапами становления и развития. К разработке стандартов нужно подходить комплексно, создав рабочую группу из ведущих контролеров-практиков и научных сотрудников (в качестве последних может выступить кафедра контроля и анализа хозяйственной деятельности ДонНУЭТ).
Создание системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих в сфере финансового контроля	Кадровое обеспечение работы государственных служащих в сфере финансового контроля должно осуществляться по направлениям: - получение профессиональных компетенций (обучение на уровне бакалавриата, магистратуры, аспирантуры) по направлению подготовки «Государственный аудит»; - сертификация лиц, претендующих на должность государственного аудитора; - переподготовка и ежегодное обязательное повышение квалификации государственных аудиторов в размере 60 часов (в эти часы частично могут засчитываться публикации по проблемам финансового контроля, участия в конференциях, круглых столах, семинарах; обучение в организациях ВПО и т.д.). С учетом специфики профессии обязательным является разработка и утверждение Кодекса профессионального поведения государственных аудиторов.
Утверждение методических рекомендаций по проведению ГФК расходов на содержание социальной сферы в разрезе	В основу должны быть положены республиканские стандарты государственного аудита и финансового контроля с учетом международных наработок и национальных особенностей (п.2).

<p>отдельных отраслей</p> <p>Внедрение единой информационной платформы для оптимизации принятия управленческих решений на этапах предварительного, последующего и текущего контроля расходования бюджетных средств на содержание учреждений социальной сферы</p>	<p>Открытость и прозрачность использования бюджетных средств является неременным условием эффективности бюджетной политики. Доступность исчерпывающей информации о выделении и использовании бюджетных средств может обеспечиваться путем создания сайта Счетной Палаты ДНР с разделами о действующей нормативно-правовой базе, планируемых контрольных мероприятиях, текущих аудитах, результатах проверок, аналитика. Удачным прототипом, по нашему мнению, является сайт <i>Счетной Палаты Российской Федерации</i> (http://www.ach.gov.ru/activities/), <i>Счетной Палаты Республики Крым</i> (http://sp-rc.ru).</p> <p>Идея прозрачности бюджета также может реализоваться путем создания единого информационного портала для взаимодействия общественности и органов власти. Например, <i>портал E-data</i> (http://e-data.gov.ua) предназначен для свободного и бесплатного удовлетворения публичного интереса к информации о контроле, распределении и использовании публичных средств распорядителями и получателями бюджетных средств. Портал состоит из двух модулей: 1) «SPENDING» - размещаются транзакции Казначейства, отчетность и договора распорядителей, государственных целевых фондов, государственных и коммунальных предприятий; 2) «Прозрачный бюджет» - информационно-аналитическая система по управлению публичными финансами.</p> <p><i>Дальнейшее усовершенствование действующих веб-порталов ДНР:</i></p> <p><i>Электронная торговая площадка ДНР</i> (https://trade.govdnr.ru) — Интернет-ресурс, предназначенный для автоматизации деятельности, касающейся размещения заявок и предложений на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг поставщиками и производителями для нужд заказчиков закупок за бюджетные средства, предприятий государственной и коммунальной форм собственности, юридических лиц иных форм собственности. Функционирование ЭТП ДНР направлено на стимулирование добросовестной конкуренции, повышение конкурентоспособности республиканских производителей, способствование импортозамещению, а также дает возможность объективной оценки существующего рынка предложений и анализа сведений о выполнении обязательств поставщиками. По нашему мнению, более удачной была бы классификация не по видам продукции, а по отраслям народного хозяйства.</p>
--	--

Приложение Я

Расчет показателей экономической и социальной эффективности расходов бюджета на финансирование учреждений в разрезе отдельных отраслей социальной сферы за 2016-2017 гг. и разработка путей повышения эффективности расходов бюджета по результатам оценки

Таблица Я.1 - Расчет показателей экономической эффективности расходов бюджета на содержание образовательных учреждений г. Донецка в 2016 году

Показатели		Детский сад 1			Детский сад 2			Детский сад 3			Школа			Гимназия			Техникум			Колледж			Университет			Институт			Академия		
		план	факт	баллы	план	факт	баллы	план	факт	баллы	план	факт	баллы	план	факт	баллы	план	факт	баллы	план	факт	баллы	план	факт	баллы	план	факт	баллы	план	факт	баллы
Э1	Уровень финансирования деятельности, тыс. рос. руб. / чел.	19,6	20,8	2	18,4	18,4	1	14,3	15,2	2	12,3	13,0	2	12,7	11,9	0	25,9	24,3	0	27,3	28,4	2	38,4	39,8	2	41,0	37,3	0	40,9	38,4	0
Э2	Уровень финансирования расходов	1,0	0,78	0	1,0	0,84	0	1,0	0,67	0	1,0	0,84	0	1,0	0,68	0	1,0	0,71	0	1,0	0,73	0	1,0	0,85	0	1,0	0,73	0	1,0	0,78	0
P1	Индекс полученных финансовых ресурсов.	1,0	1,01	2	1,0	0,98	0	1,0	1,15	2	1,0	1,12	2	1,0	0,87	1	1,0	0,95	0	1,0	1,0	1	1,0	0,65	0	1,0	0,93	0	1,0	1,07	2
P2	Индекс объема оказанных услуг (выполненных работ).	1,0	0,98	0	1,02	1,15	2	0,95	0,95	1	1,09	1,11	2	0,93	0,97	2	1,0	0,85	0	1,15	1,17	2	0,97	0,93	0	0,95	0,99	2	1,0	1,02	2
П1	Результативность персонала, тыс. рос. руб./чел.	150,8	179,2	2	187,0	145,9	0	147,5	159,6	2	216,7	209,4	0	348,5	357,0	2	416,7	354,2	0	384,5	397,2	2	617,3	657,2	2	814,7	749,5	0	541,6	598,7	2
П2	Продуктивность персонала.	12,3	12,3	1	18,4	17,9	0	16,0	17,2	2	12,3	14,2	0	16,7	18,0	2	20,1	21,4	2	17,4	16,4	0	15,0	16,7	2	12,8	13,5	0	14,7	12,4	0

Таблица Я.2 - Расчет показателей социальной эффективности расходов бюджета на содержание образовательных учреждений г. Донецка в 2016 году

Показатели		Детский сад 1		Детский сад 2		Детский сад 3		Школа		Гимназия		Техникум		Колледж		Университет		Институт		Академия	
		факт	баллы	факт	баллы	факт	баллы	факт	баллы	факт	баллы	факт	баллы	факт	баллы	факт	баллы	факт	баллы	факт	баллы
C1	Индекс числа потребителей.	1,1	2	1,15	2	0,95	0	0,95	0	1,0	1	0,93	0	0,85	0	0,95	0	1,0	1	1,05	2
C2	Уровень загрузки учреждения.	0,85	0	1,07	2	0,85	0	0,73	0	0,63	0	0,74	0	0,65	0	0,75	0	0,84	0	0,62	0
C3	Уровень результативности деятельности.	1,18	2	1,07	2	0,81	0	1,04	2	0,95	0	0,92	0	1,08	2	0,99	0	1,03	2	1,0	1
C4	Оценка соответствия изменения потребителей изменению финансирования.	1,12	2	0,98	0	1,0	1	1,18	2	0,96	0	1,07	2	0,86	0	1,14	2	0,76	0	0,98	0

Таблица Я.3 - Расчет показателей экономической эффективности расходов бюджета на содержание образовательных учреждений г. Донецка в 2017 году

Показатели		Детский сад 1			Детский сад 2			Детский сад 3			Школа			Гимназия			Техникум			Колледж			Университет			Институт			Академия		
		план	факт	баллы	план	факт	баллы	план	факт	баллы	план	факт	баллы	план	факт	баллы	план	факт	баллы	план	факт	баллы	план	факт	баллы	план	факт	баллы	план	факт	баллы
Э1	Уровень финансирования деятельности, тыс. рос. руб. / чел.	20,8	21,4	2	18,4	19,3	2	15,2	14,8	0	13,0	13,0	1	11,9	12,8	2	24,3	24,3	1	28,4	26,1	0	39,8	41,2	2	37,3	34,4	0	38,4	42,1	2
Э2	Уровень финансирования расходов	1,0	1,0	1	1,0	0,63	0	1,0	0,70	0	1,0	0,88	0	1,0	0,75	0	1,0	0,82	0	1,0	0,67	0	1,0	0,78	0	1,0	0,76	0	1,0	0,82	0
P1	Индекс полученных финансовых ресурсов.	1,0	1,11	2	1,0	0,87	0	1,0	1,06	2	1,0	0,98	0	1,0	1,0	1	1,0	1,04	2	1,0	1,0	1	1,0	0,84	0	1,0	1,03	1	1,0	1,11	2
P2	Индекс объема оказанных услуг (выполненных работ).	1,06	1,04	0	1,0	1,1	2	0,93	0,97	2	0,97	0,97	1	1,0	0,96	0	1,1	1,03	2	1,0	0,87	0	0,97	0,97	1	0,94	0,87	0	1,0	1,0	1
П1	Результативность персонала, тыс. рос. руб./чел.	179,2	190,4	2	145,9	134,6	0	159,6	161,2	2	209,4	209,4	1	357,0	364,3	2	354,2	362,7	2	397,2	384,4	0	657,2	657,2	1	749,5	748,0	0	598,7	601,4	2
П2	Продуктивность персонала.	12,3	14,7	2	17,9	17,9	1	17,2	16,8	0	14,2	15,0	2	18,0	17,4	0	21,4	21,4	1	14,4	18,3	2	16,7	16,7	1	13,5	14,7	2	12,4	14,0	2

Таблица Я. 4 - Расчет показателей социальной эффективности расходов бюджета на содержание образовательных учреждений г. Донецка в 2017 году

Показатели		Детский сад 1		Детский сад 2		Детский сад 3		Школа		Гимназия		Техникум		Колледж		Университет		Институт		Академия	
		факт	баллы	факт	баллы	факт	баллы	факт	баллы	факт	баллы	факт	баллы	факт	баллы	факт	баллы	факт	баллы	факт	баллы
C1	Индекс числа потребителей.	1,05	2	1,03	2	1,04	2	0,92	0	1,1	2	1,01	2	0,80	0	0,98	0	1,04	2	1,02	2
C2	Уровень загрузки учреждения.	0,85	0	1,05	2	0,84	0	0,82	0	0,61	0	0,77	0	0,68	0	0,70	0	0,81	0	0,71	0
C3	Уровень результативности деятельности.	1,11	2	1,14	2	0,93	0	1,15	2	1,04	2	1,0	1	1,14	2	1,03	2	0,96	0	1,0	1
C4	Оценка соответствия изменения потребителей изменению финансирования.	1,0	1	1,06	2	1,00	1	1,04	2	1,03	2	1,0	1	0,94	0	1,07	2	0,84	0	1,02	1

Таблица Я.5 - Расчет показателей экономической эффективности расходов бюджета на содержание лечебно-профилактических учреждений г. Донецка в 2016 году

Показатели		Амбулатория 1			Амбулатория 2			Амбулатория 3			1больница			2больница			поликлиника		
		план	факт	баллы	план	факт	баллы	план	факт	баллы	план	факт	баллы	план	факт	баллы	план	факт	баллы
Э1	Уровень финансирования деятельности, тыс. рос. руб. / чел.	1,3	1,8	2	1,9	1,7	0	1,7	1,5	0	2,8	3,2	2	2,5	2,4	0	1,5	1,8	2
Э2	Уровень финансирования расходов	1,0	0,75	0	1,0	0,70	0	1,0	0,67	0	1,0	0,78	0	1,0	0,71	0	1,0	0,82	0
P1	Индекс полученных финансовых ресурсов.	1,0	1,0	1	1,0	1,06	2	1,0	1,0	1	1,0	0,84	0	1,0	0,95	0	1,0	1,11	2
P2	Индекс объема оказанных услуг (выполненных работ).	1,0	0,96	0	0,93	0,97	2	1,0	0,87	0	0,97	0,97	1	1,0	0,85	0	1,0	1,0	1
П1	Результативность персонала, тыс. рос. руб./чел.	124,0	138,3	2	159,6	161,2	2	177,2	154,4	0	357,2	357,2	1	416,7	354,2	0	284,7	301,4	2
П2	Продуктивность персонала.	1240,0	1174,4	0	928,2	907,8	0	1148,4	1287,3	2	987,7	987,7	1	645,1	690,4	2	1240,3	1267,0	2

Таблица Я.6 - Расчет показателей социальной эффективности расходов бюджета на содержание лечебно-профилактических учреждений г. Донецка в 2016 году

Показатели		Амбулатория 1		Амбулатория 2		Амбулатория 3		1больница		2больница		поликлиника	
		факт	баллы	факт	баллы	факт	баллы	факт	баллы	факт	баллы	факт	баллы
C1	Индекс числа потребителей.	1,1	2	1,03	2	1,05	2	1,15	2	0,98	0	1,0	1
C2	Уровень загруженности учреждения.	0,63	0	0,74	0	0,85	0	1,07	2	0,70	0	0,84	0
C3	Уровень результативности деятельности.	0,95	0	0,92	0	1,11	2	1,07	2	1,03	2	1,03	2
C4	Оценка соответствия изменения потребителей изменению финансирования.	0,96	0	1,07	2	1,0	1	0,98	0	1,07	2	0,76	0

Таблица Я.7 - Расчет показателей экономической эффективности расходов бюджета на содержание лечебно-профилактических учреждений г. Донецка в 2017 году

Показатели		Амбулатория 1			Амбулатория 2			Амбулатория 3			1больница			2больница			поликлиника		
		план	факт	баллы	план	факт	баллы	план	факт	баллы	план	факт	баллы	план	факт	баллы	план	факт	баллы
Э1	Уровень финансирования деятельности, тыс. рос. руб. / чел.	1,8	1,9	2	1,7	1,7	1	1,5	1,5	1	3,2	3,9	2	2,4	2,8	2	1,8	1,9	2
Э2	Уровень финансирования расходов	0,75	0,72	0	0,70	0,76	2	0,67	0,67	1	0,78	0,85	2	0,71	0,78	2	0,82	0,75	0
Р1	Индекс полученных финансовых ресурсов.	1,0	1,06	2	1,06	1,03	1	1,0	1,15	2	0,84	0,65	0	0,95	1,01	2	1,11	1,11	1
Р2	Индекс объема оказанных услуг (выполненных работ).	0,96	0,97	2	0,97	0,87	0	0,87	0,95	2	0,97	0,93	0	0,85	0,98	2	1,0	0,96	0
П1	Результативность персонала, тыс. рос. руб./чел.	138,3	161,2	2	161,2	148,0	0	154,4	159,6	2	357,2	357,2	2	354,2	379,2	2	301,4	364,3	2
П2	Продуктивность персонала.	1174,4	1260,8	0	907,8	875,2	0	1287,3	975,2	0	987,7	987,7	1	690,4	712,3	2	1267,0	1180,4	0

Таблица Я.8 - Расчет показателей социальной эффективности расходов бюджета на содержание лечебно-профилактических учреждений г. Донецка в 2017 году

Показатели		Амбулатория 1		Амбулатория 2		Амбулатория 3		1больница		2больница		поликлиника	
		факт	баллы	факт	баллы	факт	баллы	факт	баллы	факт	баллы	факт	баллы
С1	Индекс числа потребителей.	0,95	0	1,0	1	1,03	2	1,01	2	1,04	2	1,03	2
С2	Уровень загруженности учреждения.	0,85	0	0,84	0	1,05	2	0,77	0	0,81	0	0,74	0
С3	Уровень результативности деятельности.	0,81	0	1,03	2	1,14	2	1,0	1	0,96	0	0,92	0
С4	Оценка соответствия изменения потребителей изменению финансирования.	1,0	1	0,76	0	1,06	2	1,0	1	0,84	0	1,07	2

Таблица Я.9 - Расчет показателей экономической эффективности расходов бюджета на содержание учреждений культуры г. Донецка в 2016 году

Показатели		Театр			Музей			Библиотека			Школа искусств		
		план	факт	баллы	план	факт	баллы	план	факт	баллы	план	факт	баллы
Э1	Уровень финансирования деятельности, тыс. рос. руб. / чел.	0,81	0,81	1	0,42	0,56	2	0,15	0,11	0	1,15	1,13	0
Э2	Уровень финансирования расходов	1,0	0,67	0	1,0	0,85	0	1,0	0,71	0	1,0	0,70	0
P1	Индекс полученных финансовых ресурсов.	1,0	1,15	2	1,0	0,65	0	1,0	0,95	0	1,0	1,06	2
P2	Индекс объема оказанных услуг (выполненных работ).	1,0	1,01	2	0,97	0,93	0	1,0	0,85	0	0,93	0,97	2
П1	Результативность персонала, тыс. рос. руб./чел.	285,5	283,6	1	124,3	157,2	2	96,5	94,3	0	159,6	161,2	2
П2	Продуктивность персонала.	624,3	658,1	2	215,0	216,7	2	345,1	308,4	1	15,2	17,8	2

Таблица Я.10 - Расчет показателей социальной эффективности расходов бюджета на содержание учреждений культуры г. Донецка в 2016 году

Показатели		Театр		Музей		Библиотека		Школа искусств	
		факт	баллы	факт	баллы	факт	баллы	факт	баллы
C1	Индекс числа потребителей.	1,15	2	0,85	0	1,03	2	0,98	0
C2	Уровень загруженности учреждения.	1,07	2	0,65	0	0,74	0	0,70	0
C3	Уровень результативности деятельности.	1,07	2	1,08	2	0,92	0	1,03	2
C4	Оценка соответствия изменения потребности изменению финансирования.	0,98	0	0,86	0	1,00	1	1,07	2

Таблица Я.11 - Расчет показателей экономической эффективности расходов бюджета на содержание учреждений культуры г. Донецка в 2017 году

Показатели		Театр			Музей			Библиотека			Школа искусств		
		план	факт	баллы	план	факт	баллы	план	факт	баллы	план	факт	баллы
Э1	Уровень финансирования деятельности, тыс. рос. руб. / чел.	0,81	1,08	2	0,56	0,48	0	0,11	0,11	1	1,13	0,88	0
Э2	Уровень финансирования расходов	0,67	0,71	2	0,85	0,78	0	0,71	0,70	0	0,70	0,72	2
P1	Индекс полученных финансовых ресурсов.	1,15	1,15	1	0,65	0,67	2	0,95	0,96	2	1,06	0,99	0
P2	Индекс объема оказанных услуг (выполненных работ).	1,01	1,12	2	0,93	0,84	0	0,85	0,85	1	0,97	0,94	0
П1	Результативность персонала, тыс. рос. руб./ чел.	283,6	267,5	0	157,2	157,2	1	94,3	94,3	1	161,2	163,8	2
П2	Продуктивность персонала.	658,1	611,2	0	216,7	218,3	2	308,4	295,0	0	17,8	17,8	1

Таблица Я.12 - Расчет показателей социальной эффективности расходов бюджета на содержание учреждений культуры г. Донецка в 2017 году

Показатели		Театр		Музей		Библиотека		Школа искусств	
		факт	баллы	факт	баллы	факт	баллы	факт	баллы
C1	Индекс числа потребителей.	1,11	2	1,0	1	0,87	0	1,0	1
C2	Уровень загруженности учреждения.	1,0	1	0,81	0	0,81	0	0,73	0
C3	Уровень результативности деятельности.	1,2	2	0,96	0	1,0	1	1,03	2
C4	Оценка соответствия изменения потребителей изменению финансирования.	1,0	1	1,0	1	1,02	2	0,83	0

Таблица Я.13 - Пути повышения эффективности расходов бюджета на финансирование учреждений социальной сферы г. Донецка по результатам оценки за 2017 г.

Учреждения социальной сферы	Пути повышения эффективности
Детский сад 1	1. Повышение качества оказываемых учреждением услуг окажет положительное влияние на увеличение числа их потребителей.
Детский сад 2	1. Целесообразно рассмотреть возможности увеличения финансирования, либо сокращения расходов. 2. Необходимо проведение работы по увеличению, как бюджетного финансирования, так и поступления средств за счет внебюджетных средств. 3. Увеличение финансирования персонала окажет положительное влияние на качество и эффективность их труда.
Детский сад 3	1. С целью сохранения качества оказываемых услуг необходимо чтобы объем получаемого финансирования соответствовал объему выполненных работ. 2. Необходимо проведение работы по увеличению, как бюджетного финансирования, так и поступления средств за счет внебюджетных средств. 3. Повышение продуктивности персонала возможно при увеличении числа потребителей оказываемых услуг, которое зависит от качества работы. 4. Повышение качества оказываемых учреждением услуг окажет положительное влияние на увеличение числа их потребителей.
Школа	1. Целесообразно рассмотреть возможности увеличения финансирования, либо сокращения расходов. 2. Необходимо проведение работы по увеличению, как бюджетного финансирования, так и поступления средств за счет внебюджетных средств. 3. Повышение качества оказываемых учреждением услуг окажет положительное влияние на увеличение числа их потребителей.
Гимназия Библиотека	1. Целесообразно рассмотреть возможности увеличения финансирования, либо сокращения расходов. 2. Повышение качества оказываемых учреждением услуг окажет положительное влияние на увеличение числа их потребителей. 3. Повышение продуктивности персонала возможно при увеличении числа потребителей оказываемых услуг, которое зависит от качества работы.
Техникум	1. Целесообразно рассмотреть возможности увеличения финансирования, либо сокращения расходов. 2. Повышение качества оказываемых учреждением услуг окажет положительное влияние на увеличение числа их потребителей.
Колледж Институт	1. С целью сохранения качества оказываемых услуг необходимо чтобы объем получаемого финансирования соответствовал объему выполненных работ. 2. Целесообразно рассмотреть возможности увеличения финансирования, либо сокращения расходов. 3. Повышение качества оказываемых учреждением услуг окажет положительное влияние на увеличение числа их потребителей. 4. Увеличение финансирования персонала окажет положительное влияние на качество и эффективность их труда. 5. Необходимо проведение работы по увеличению, как бюджетного финансирования, так и поступления средств за счет внебюджетных средств.
Университет	1. С целью сохранения качества оказываемых услуг необходимо чтобы объем получаемого финансирования соответствовал объему выполненных работ.

Учреждения социальной сферы	Пути повышения эффективности
	<p>2. Целесообразно рассмотреть возможности увеличения финансирования, либо сокращения расходов.</p> <p>3. Повышение качества оказываемых учреждением услуг окажет положительное влияние на увеличение числа их потребителей.</p>
Академия	<p>1. Целесообразно рассмотреть возможности увеличения финансирования, либо сокращения расходов.</p> <p>2. Повышение продуктивности персонала возможно при увеличении числа потребителей оказываемых услуг, которое зависит от качества работы.</p>
Амбулатория 1 Поликлиника	<p>1. Целесообразно рассмотреть возможности увеличения финансирования, либо сокращения расходов.</p> <p>2. Повышение продуктивности персонала возможно при увеличении числа потребителей оказываемых услуг, которое зависит от качества работы.</p> <p>3. Повышение качества оказываемых учреждением услуг окажет положительное влияние на увеличение числа их потребителей.</p> <p>4. Необходимо проведение работы по увеличению, как бюджетного финансирования, так и поступления средств за счет внебюджетных средств.</p>
Амбулатория 2	<p>1. Повышение качества оказываемых учреждением услуг окажет положительное влияние на увеличение числа их потребителей.</p> <p>2. Увеличение финансирования персонала окажет положительное влияние на качество и эффективность их труда.</p> <p>3. Повышение продуктивности персонала возможно при увеличении числа потребителей оказываемых услуг, которое зависит от качества работы.</p> <p>4. Необходимо проведение работы по увеличению, как бюджетного финансирования, так и поступления средств за счет внебюджетных средств.</p>
Амбулатория 3	<p>1. Повышение продуктивности персонала возможно при увеличении числа потребителей оказываемых услуг, которое зависит от качества работы.</p>
1больница 2больница	<p>1. Необходимо проведение работы по увеличению, как бюджетного финансирования, так и поступления средств за счет внебюджетных средств.</p> <p>2. Повышение качества оказываемых учреждением услуг окажет положительное влияние на увеличение числа их потребителей.</p>
Театр	<p>1. Увеличение финансирования персонала окажет положительное влияние на качество и эффективность их труда.</p> <p>2. Повышение продуктивности персонала возможно при увеличении числа потребителей оказываемых услуг, которое зависит от качества работы.</p>
Музей	<p>1. С целью сохранения качества оказываемых услуг необходимо чтобы объем получаемого финансирования соответствовал объему выполненных работ.</p> <p>2. Целесообразно рассмотреть возможности увеличения финансирования, либо сокращения расходов.</p> <p>3. Повышение качества оказываемых учреждением услуг окажет положительное влияние на увеличение числа их потребителей.</p> <p>4. Необходимо проведение работы по увеличению, как бюджетного финансирования, так и поступления средств за счет внебюджетных средств.</p>
Школа искусств	<p>1. С целью сохранения качества оказываемых услуг необходимо чтобы объем получаемого финансирования соответствовал объему выполненных работ.</p> <p>2. Необходимо проведение работы по увеличению, как бюджетного финансирования, так и поступления средств за счет внебюджетных средств.</p> <p>3. Повышение качества оказываемых учреждением услуг окажет положительное влияние на увеличение числа их потребителей.</p>