

БУХГАЛТЕРСКИЙ УЧЕТ, АНАЛИЗ И КОНТРОЛЬ

УДК 336.148: 364.442.6

РАЗРАБОТКА СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ РАСХОДОВ БЮДЖЕТА НА СОЦИАЛЬНУЮ СФЕРУ

А.Н. Шилина,
канд. экон. наук

ГОУ ВПО «Донецкая академия управления и
государственной службы при Главе Донецкой
Народной Республики», г. Донецк, ДНР,
e-mail: anna1929@yandex.ru

DEVELOPMENT OF THE SYSTEM OF STATE FINANCIAL CONTROL OF BUDGET EXPENDITURES IN THE SOCIAL SPHERE

A. N. Shilina
candidate of economic sciences

SEI HPE «Donetsk Academy of Management and
Public Administration under the Head of the
Donetsk People's Republic», Donetsk, DPR,
e-mail: anna1929@yandex.ru

Реферат

Цель. Разработка эффективной системы финансового государственного контроля расходов бюджета на социальную сферу.

Методика. При проведении научного исследования использовались следующие методы: анализ и синтез, дедукция и индукция, систематизация, группировка и системный подход.

Результаты. Определены проблемы, связанные с финансированием социальной сферы в рамках государственного бюджета. Рассмотрены главные аспекты программно-целевого финансирования и государственный контроль за ним в рамках осуществления социальной политики государства. Предложена система государственного финансового контроля расходов на социальную сферу.

Научная новизна. В результате научного исследования предложена система надлежащего государственного финансового контроля в управлении государственными финансовыми ресурсами, которые задействуются на мероприятия социальной направленности, что позволит создать необходимые предпосылки для реализации в государстве эффективной социально-экономической политики.

Практическая значимость. Развитие целостной системы финансового контроля расходов бюджета на социальную сферу является важным шагом в обеспечении функционирования системы государственной власти.

Ключевые слова: *государственный финансовый контроль, государственный бюджет, социальная сфера, расходы бюджета,*

программно- целевое финансирование, система государственного финансового контроля.

Постановка проблемы и ее связь с важными научными и практическими задачами. На современном этапе развития общества все больше внимания уделяется социальной сфере, без которой невозможно полное и стабильное экономическое развитие любого государства. Потребности современного человека требуют пересмотра национальной социально-экономической политики в контексте максимального сближения глобальных социальных стандартов качества жизни граждан, что невозможно без адекватного финансирования социальной сферы, в государственный бюджет. За бюджетными расходами необходим тщательный и рациональный контроль, который в свою очередь обязано выполнять государство в лице своих уполномоченных органов. Государственный финансовый контроль является одной из важнейших функций государственного управления, важность которой набирает обороты. К сожалению, на современном этапе экономического развития эффективная система финансового контроля государства за расходами бюджета в социальной сфере не разработана, что приводит к необоснованной работе государственных регуляторов.

Анализ последних исследований и публикаций. Отдельными вопросами разработки системы финансового государственного контроля расходов бюджета и влияния на социальную сферу занимались Мокрецова О. И. [3], Ремизов Е. А. [4], Столяров Н. С. [5], Минаева Е.А., Огинская А. Ю. и др., однако, современная система финансового государственного контроля расходов бюджета на социальную сферу требует совершенствования и повышения эффективности.

Изложение основного материала исследования. Государственный финансовый контроль (далее ГФК) – это неотъемлемая часть государственного устройства, одна из важнейших функций управления страной, обязательное условие нормального и полноценного функционирования финансово-кредитной системы. Его основной задачей является контроль за исполнением государственного бюджета и внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием внутреннего и внешнего долга, государственными резервами и выполнением налоговых и финансовых льгот.

Государственный финансовый контроль бюджетных расходов в области социальной политики является важной составляющей системы государственного финансового контроля в целом. Расходы на осуществление социально-культурных мероприятий должны осуществляться в соответствии с основными принципами организации бюджетной системы и финансирования бюджета.

В основу базовых принципов организации бюджетной системы входит стремление к эффективности, результативности и прозрачности в использовании бюджетных средств. Исходя из этого, государственный

финансовый контроль бюджетных расходов по видам деятельности в рамках государственной социальной политики, в свою очередь, должен соответствовать принципам законности, независимости, объективности и прозрачности.

При этом следует заметить, что к государственному финансовому контролю расходования средств на социальную сферу необходим особый подход. Мониторинг использования финансовых ресурсов не сводится только лишь к контролю соответствия фактически произведенных расходов к ранее спланированным отчислениям из бюджета. В данной сфере необходимо рациональное применение аудита эффективности использования бюджетных ресурсов, поскольку один только финансовый контроль за целевым характером расходов не сможет выявить, как планировать вложение средств в социальную сферу в будущих периодах. Для государства чрезвычайно важно предотвратить размывание средств и их неправильное использование в критический момент для развития всего социального комплекса.

Основная цель финансирования социальной программы - это возможность четко сформулировать цель использования бюджетных средств, при этом желательно разделить ее на подзадачи, определить механизм их реализации, установить точные и адекватные условия и показатели промежуточного статуса их выполнения.

Программно-целевое финансирование бюджетной сферы также предполагает формирование системы эффективного контроля расходов бюджета за достижением поставленных целей. Система государственного финансового контроля позволяет программно-целевому финансированию стать более гибким и мобильным, приспособливает его к конкретной социально-экономической ситуации. Даёт возможность не только задавать необходимые параметры и индикаторы достижения цели, но и корректировать их значения для достижения оптимального уровня соотношения затрат и ожидаемого результата от такого финансирования с учётом внешних и внутренних условий функционирования государства [2, с. 315].

Многие развитые страны почувствовали особую эффективность экономической политики после перехода на программно-целевой метод финансирования и государственного финансового контроля за расходами бюджета на нужды социальной сферы. Широкое применение программно-целевого финансирования в США и Японии позволило облегчить формирование бюджета и повысить эффективность контроля за бюджетными инвестициями. Например, в США около 50 % государственных расходов осуществляется с использованием программно-целевого метода, а во Франции – до 80 % [1, с. 65]. К государствам, имеющим программно-целевые бюджеты, также можно отнести Швецию, Австралию, Новую Зеландию, Италию, Германию, Норвегию и др.

В отечественных литературных источниках нет четкого разграничения между задачами государственного финансового контроля социальных расходов по отношению к программе и внеплановым методом

финансирования. Однако в каждом конкретном случае специфика контроля должна определяться субъектом. Основная миссия государственного финансового контроля над социальными расходами заключается в его принципах (рис. 1.).

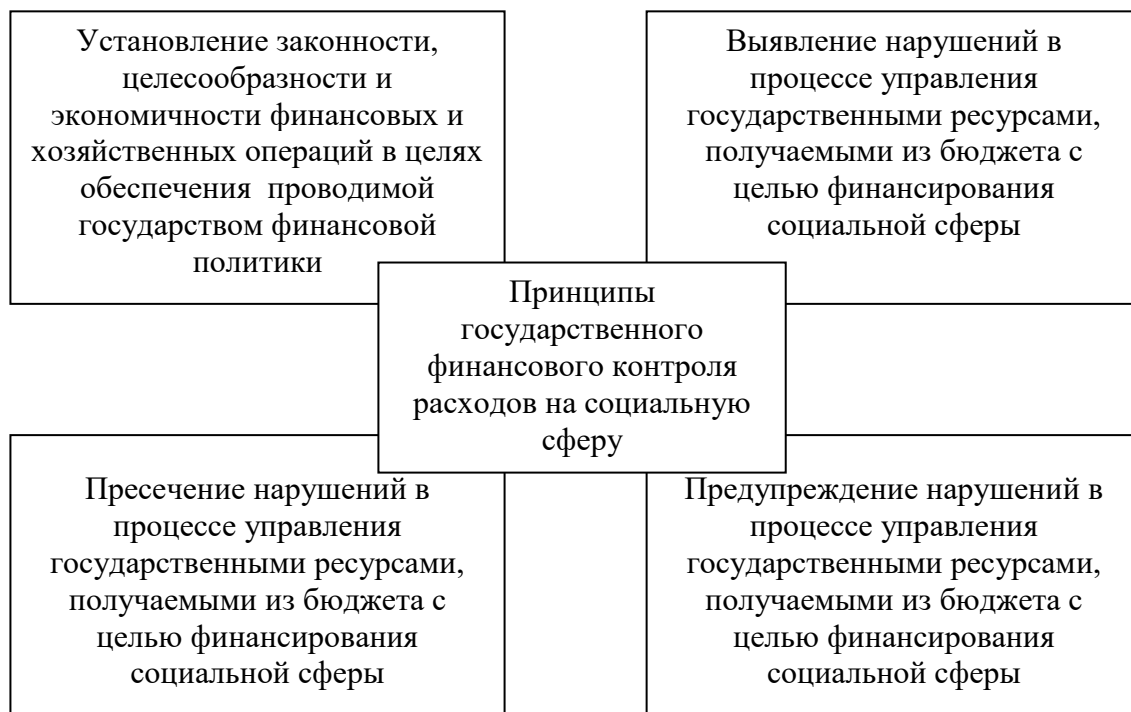


Рисунок 1. - Принципы государственного финансового контроля расходов на социальную сферу

Возможность контроля эффективности бюджетных расходов является особенностью государственного финансового контроля бюджетных расходов на реализацию целевых социальных программ. Следует отметить, что особое внимание уже уделялось мониторингу эффективности бюджетных расходов посредством целевого финансирования при разработке целевых программ, где приоритет заключается в определении необходимых результатов государственной политики, а затем уже было установлено, как использовать финансовые средства для достижения запланированных результатов.

Такой подход к программно-целевому финансированию социально-ориентированных мер позволяет оценить не только целевой характер использования бюджетных средств, но и результаты их расходования при осуществлении государственного финансового контроля за расходами бюджета в социальной сфере [2, с. 217].

При разработке и утверждении целевых социальных программ решения о расходах на их реализацию должны приниматься не только с точки зрения стоимости реализации каждого конкретного проекта и предоставления государственных услуг, но и с точки зрения их удобства, а также с учетом влияния на экономику и социальную сферу страны в целом. В связи с этим обязательным является контроль взаимосвязи целей, ресурсов и сроков

выполнения целевых программ. Благодаря программно-целевому ориентированию затрат создаются условия для умелого государственного контроля за эффективностью использования бюджетных средств, которая определяется соотношением конечного результата (уровень достижения цели) к понесенным затратам. Поэтому обоснование ресурсной поддержки на этапе формирования программы - это процедура, которая может надежно обеспечить предварительный контроль над бюджетными расходами в социальной сфере.

Возможности использования оперативных результатов мероприятий государственного финансового контроля расходов бюджета на реализацию целевых социальных программ, их публичность являются необходимым условием реализации частной инициативы в области инвестиций в программно-целевые мероприятия социальной сферы. Реализуются целевые программы, как правило, на условиях совместного финансирования, т. е. данный процесс может предполагать некие комбинации из использования бюджетных средств и средств, принадлежащих частному сектору экономики. Успешная реализация целевых социальных программ за счёт источников бюджетных средств может стать импульсом для привлечения частных инвестиций в будущем [1, с. 68].

Финансирование социальной сферы за счет создания внеэкономических социальных фондов является довольно распространенной практикой. В большинстве стран мира для выплаты пенсий создаются пенсионные фонды, а фонды медицинского страхования используются для расходов системы здравоохранения. Перераспределение финансовых ресурсов через внебюджетные фонды имеет некоторые преимущества перед бюджетной формой, поскольку все финансовые ресурсы, находясь в бюджете, в некотором смысле обезличиваются, т. е. доходы покрывают расходы, поэтому при наличии дефицита бюджетных средств недостающие ресурсы, как правило, снимаются с социальных статей расходов. Напротив, формирование внебюджетных фондов гарантирует надёжность финансирования социальных расходов в утверждённом объёме. Формирование внебюджетных фондов позволяет увязать размер социальных расходов со средствами, которые были выделены. Т. е. при таком подходе необоснованный рост социальных расходов будет всегда находиться под контролем [3, с. 14].

Все это не означает, что все без исключения расходы в социальной сфере должны производиться только за счет внебюджетных средств. Бюджет также имеет свои положительные стороны, поскольку нет четкого распределения доходов по конкретным видам расходов, поэтому бюджетные средства более мобильны и могут распределяться в соответствии со степенью первостепенной важности.

Особое внимание должно быть уделено тому факту, что фактические и окончательные результаты реализации социальных мероприятий, нацеленных на программу, могут быть получены только через определенный (часто длительный) период времени. Поэтому отсутствие результатов в

первые годы реализации целевых социальных программ не означает, что бюджетные средства используются неэффективно. Направления государственного финансового контроля за программно-целевыми расходами бюджета на социальную сферу представлены на рисунке 2.

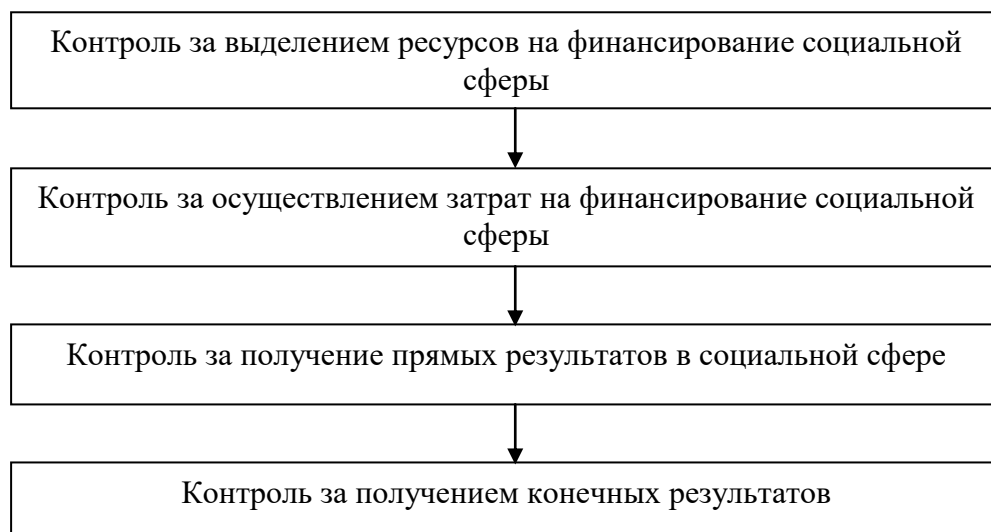


Рисунок 2. - Направления государственного финансового контроля за программно-целевыми расходами бюджета на социальную сферу

Финансовый контроль государства по своей природе можно разделить на внешний и внутренний. Их удачное сочетание является ключом к эффективному функционированию экономики. В общих чертах, эти два типа представляют собой специальные контрольные мероприятия органов для целевого, всестороннего и своевременного финансирования социальных мероприятий, намеченных программой. Единственное отличие состоит в том, что внешний контроль осуществляется субъектами, созданными вне объекта контроля, а внутренний контроль - субъектами, непосредственно подчиненными управлению объекта финансового контроля государства.

Внутренний контроль является более предметным и содержательным, поскольку органы, которые его реализуют имеют широкий спектр информационной осведомленности, разбираются в специфике реализации своих программ, их недостатках и ключевых моментах.

В свою очередь внешний контроль является более независимым и позволяет получить более объективную оценку процесса финансового обеспечения и его результатов.

Столяров Н. С. акцентирует внимание на тот факт, что ослабление или разрыв связей между двумя видами контроля – внутренним и внешним – с неизбежностью может привести к снижению результативности всей системы контроля [5, с. 146]. Причём деструктивные изменения в элементах системы и присущих им взаимосвязях какое-то время не показывают своего влияния на организационную структуру, но после того, как количественные изменения превращаются в качественные, наступают волнообразные изменения структуры самого государственного контроля над программно-

целевым финансированием социальной сферы, что незамедлительно может привести к потере целостности всей системы.

В ходе государственного финансового контроля расходов бюджета на социальную сферу на этапе формирования целевых программ решается основная задача в сфере бюджетного процесса – предотвращение противозаконного или неэффективного использования средств бюджета.

Целью государственного финансового контроля расходов социального бюджета при реализации и финансировании целевой программы является проверка эффективности и целесообразности использования средств, полноты и своевременности перевода средств и анализ цикла финансирования [6, с. 34].

Государственный финансовый контроль расходов бюджета на социальную сферу по результатам реализации программно-целевого финансирования проводится после завершения финансового года, по окончании программы и представляет собой контроль использования средств на реализацию программных социальных мероприятий в целях проверки правильности и эффективности расходования средств, предусмотренных в паспорте программы. А также позволяет выявить элементы нарушений и недостатков в процессе финансирования целевых социальных программ и привлекать виновных к ответственности.

Систему государственного финансового контроля расходов бюджета на социальную сферу необходимо рассматривать в разрезе двух взаимосвязанных уровней, которые будут представлены в виде основных элементов, которые являются формирующим каркасом системы ГФК, и вспомогательных элементов (рис. 3).

Такое условное разделение обусловлено назначением элементов предлагаемой системы.

Основные элементы системы ГФК выполняют организационную функцию, вспомогательные – имеют своей целью реализацию функционирования системы.

Центральные элементы системы государственного финансового контроля расходов бюджета на социальную сферу представлены в виде субъекта, объекта и предмета контроля. Процессы использования бюджетных средств контролируются специально уполномоченными органами, которые в свою очередь осуществляют проверки органов государственной власти, органы местного самоуправления и субъектов хозяйствования [7, с. 62].

В зависимости от характеристик субъекта контроля подбирается законодательная, методическая, нормативная и информационная поддержка. Принципы государственного финансового контроля за расходами бюджета в социальной сфере независимо от специфики субъекта и объекта контроля остаются неизменными.

С помощью вспомогательных элементов системы государственного финансового контроля бюджетных расходов в социальной сфере эта система имеет возможность получить материальную основу для своей работы.



Рисунок 3.- Система государственного финансового контроля расходов бюджета на социальную сферу

В то же время, с точки зрения важности, представленные элементы абсолютно эквивалентны, поскольку проблемы, возникающие в одном из вспомогательных элементов, могут значительно замедлить работу системы контроля.

Выводы и перспективы дальнейших исследований.

Государственный финансовый контроль расходов бюджета на социальную сферу является не только элементом программно-целевого управления, поскольку он и сам сложная система. Взаимодействие между элементами системы государственного финансового контроля расходов бюджета для реализации целевых программ помогает обеспечить осуществление контроля на всех рассмотренных этапах. Качество такого контроля в тесной взаимосвязи с возможностью внесения корректировок в объемы финансирования и подцели спланированной программы обеспечивает эффективное программно-целевое финансирование расходов бюджета на социальную сферу.

В статье предложена система государственного финансового контроля бюджетных расходов в социальной сфере, которая может стать надежной основой для эффективного функционирования внутренней социально-экономической политики.

Список литературы

1. Кочкаров, Р.А. Целевые программы: инструментальная поддержка / Р. А. Кочкаров. – М.: Экономика, 2007. – 122 с.
2. Степашин, С.В. Государственный финансовый контроль: учебник для вузов / С.В. Степашин, Н. С. Столяров, С.О. Шохин, В.А. Жуков. – СПб.: Питер, 2004. – 452 с.
3. Мокрецова, О.И. Теоретические подходы финансирования социальных расходов / О. И. Мокрецова // Известия ИГЭА. – 2015. – № 3 (53). – С. 12-14.
4. Ремизов, Е.А. Государственные расходы и финансовый контроль в социальной сфере: автореферат дисс. / Е.А. Ремизов. – М., 2012 г. – С. 14-23.
5. Столяров, Н.С. Финансовый контроль в системе стратегического управления социально-экономическим развитием России (теория и практика): монография / Н.С. Столяров. – М.: Изд-во РГСУ «Союз», 2012. – 227 с.
6. Овсянников, Л.Н. Правовая база финансового контроля: новое и старое / Л. Н. Овсянников // Финансовый журнал. – 2012. – № 1. – С. 34.
7. Минаева, Е.А. Особенности государственного финансового контроля как элемента программно-целевого управления расходами бюджета / Е.А. Минаева // Финансы и кредит. – 2014. – № 3 (579). – С. 56-64.

Научный журнал

ТОРГОВЛЯ И РЫНОК

Выпуск 4'(48), том 2, 2018

Scientific publication

TRADE AND MARKET

Collection of research papers
Edition 4'(48), Volume 2, 2018

Свидетельство о регистрации средства массовой информации
№ 000056 от 28.10.2016 г.

Подписано к печати 31.10.2018 г. Формат 60×84/16. Бумага офсетная.
Гарнитура Times New Roman. Печать – ризография. Усл. печ. л. 13,25 .
Уч.-изд. л.12,26. Тираж 150 экз.

Отпечатано в Цифровой типографии (ФЛП Артамонов Д.А.)
Свидетельство о регистрации ДНР серия АА02 № 51150 от 09.02.2015 г.
г. Донецк, тел.: (050) 886-53-63