

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**
(Н И У « Б е л Г У »)

ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

Кафедра социальных технологий

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРИМЕНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО
АУДИТА В СИСТЕМЕ ИЗМЕРЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ
(НА МАТЕРИАЛАХ АДМИНИСТРАЦИИ СТАРООСКОЛЬСКОГО
ГОРОДСКОГО ОКРУГА)**

выпускная квалификационная работа (магистерская диссертация)
студента заочной формы обучения направления подготовки
38.04.09. «Государственный аудит»
магистерской программы «Экспертиза и аналитика в сфере государственного
аудита» 3 курса группы 05001567
Колесниковой Кристины Васильевны

Научный руководитель
канд. экон. наук, доцент
Шевченко Н.В.

Рецензент
канд. экон. наук, доцент
Власова Т.А.

БЕЛГОРОД 2018

СОДЕРЖАНИЕ

| | | |
|--------------------------------|--|-----|
| ВВЕДЕНИЕ | | 3 |
| РАЗДЕЛ I | ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА В СИСТЕМЕ ИЗМЕРЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ | 11 |
| РАЗДЕЛ II | ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА В СИСТЕМЕ ИЗМЕРЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ СТАРООСКОЛЬСКОГО ГОРОДСКОГО ОКРУГА | 35 |
| РАЗДЕЛ III | СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРИМЕНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА В СИСТЕМЕ ИЗМЕРЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ | 61 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ | | 84 |
| СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ | | 92 |
| ПРИЛОЖЕНИЯ | | 101 |

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Решение задач модернизации национальной хозяйственной системы, сегодня, требуют перехода от политики выравнивания социально-экономического развития к системе распространения лучшей практики проведения реформ на региональном и муниципальном уровнях. При этом особое внимание уделяется уровню муниципальных образований, так как именно муниципалитеты выступают основными субъектами решения вопросов территориального развития.

Лучшим обоснованием применения той или иной системы управления муниципальным развитием является комплекс объективных измерений результативности системы управления. Эффективный и отработанный механизм государственного финансового контроля является незыблемым базисом осуществления государством регулятивной функции как в социальной, так и других сферах, предполагая своим результатом установление фактов наличия, пресечение, а также последующее недопущение любых финансовых правонарушений. Концептуально проработанный механизм государственного аудита как частная разновидность государственного финансового контроля, способен оказывать значительное содействие вектору развития государства, ориентированному на эффективность и устойчивость.

Основным назначением государственного аудита при измерении социального развития территории является оценка результативности и качества предоставляемых услуг, а также функционирования субъектов социально-экономической деятельности, использующих ресурсы, выделяемые государством за счет бюджета.

Основные объекты государственного аудита в социальной сфере: государственные и муниципальные закупки товаров (выполнение работ, оказание услуг); государственные программы; государственные социальные обязательства; стандарты качества государственных услуг.

Результаты аудита эффективности становятся инструментом для выявления критических моментов, неэффективности вложений государственных бюджетных средств в социальную сферу, а также «точек роста», которые дают возможность развиваться новой экономике. В связи с этим совершенствование государственного аудита в социальной сфере важно для эффективного использования ресурсов. Государственный аудит позволяет объективно оценивать состояние и вырабатывать предложения по совершенствованию социальной сферы через механизм повышения результативности и качества услуг.

Это обуславливает актуальность темы диссертации, посвященной исследованию теоретических, методических и практических проблем применения государственного аудита при измерении социального развития муниципальных образований.

Степень изученности темы. Теоретические и практические аспекты управления социальным развитием муниципальных образований, измерения уровня развития их социального потенциала представлены в исследованиях таких авторов как М. Х. Адалаев, Л. Г. Аргунова, А. Ю. Бочкарев, И. А. Владимиров и Т. Д. Садыкова, В. К. Докальская, А. А. Домашенко, Г. С. Закревская и М. Ю. Кренделев, В. В. Левина, В. И. Петрище, М. В. Цуркан¹ и др.

¹ Адалаев М.Х. Необходимость формирования системы управления социальным развитием в муниципальном образовании // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. 2015. № 3-4; Аргунова Л.Г. Социальное развитие муниципального образования: стратегический подход : сб. материалов XIV международного социального конгресса «Стратегии социального развития современного общества: российские и мировые тренды». М., 2015; Бочкарев А.Ю. Управление развитием социальной инфраструктуры муниципальных образований в современной России: дис. ... док. экон. наук : 08.00.05. Уфа, 2012; Владимиров И.А., Садыкова Т. Д. Современные методы управления социальным развитием муниципального образования // Novainfo.ru. 2016. Т. 2. № 40; Докальская В.К. Управление развитием социальной сферы муниципального образования // Вестник аграрной науки. 2016. Т. 58. № 1; Домашенко А.А. Социальное развитие и капитальное инвестирование на основе бюджета муниципальных образований // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: экономика, информатика. 2016. Т. 37. № 2 (223); Закревская Г.С., Кренделев М. Ю. Потенциальные возможности местного бюджета в развитии экономики и социальных процессов муниципальных образований // Вестник

В современной экономической литературе существует большое количество публикаций, посвященных исследованию вопросов методологии, организации и методики осуществления государственного финансового контроля и аудиторской деятельности как различных видов финансового контроля, среди которых отметим работы таких авторов, как Д. А. Артеменко, Б. В. Бурцева, Е. К. Григорьев, Г. П. Енц, П. П. Калашников, Р. В. Колесов и А. В. Юрченко, А. Г. Лукин¹ и др.

Между тем научных работ, посвященных исследованию теоретико-методологических и методических основ государственного аудита, его места в структуре финансового контроля и роли в повышении эффективности государственного финансового контроля, в отечественной литературе имеется незначительное количество.

Первые публикации об аудите эффективности появились лишь в 2002 году в виде статей общего характера в периодических изданиях. За последние годы в российской научной литературе опубликовано круг работ, в которой проводится исследование различных проблем аудита эффективности использования государственных ресурсов значительно возрос. Среди них можно отметить труды О. А. Астафьевой,

Калининградского филиала Санкт-петербургского университета МВД России. 2017. № 1 (47); Левина В.В. Межбюджетные трансферты и социально-экономическое развитие муниципальных образований // Финансы. 2017. № 5; Петрище В.И. Управление развитием социальной инфраструктуры муниципальных образований : сб. научных статей «Государственное регулирование и устойчивое развитие муниципальных образований». Иркутск, 2012; Цуркан М.В. Развитие социальной инфраструктуры муниципальных образований в рамках программы поддержки местных инициатив // Вестник Тверского государственного университета. Серия: экономика и управление. 2013. № 20.

¹ Артеменко Д.А. Анализ состояния государственного финансового контроля в условиях проведения бюджетной реформы // Научный вестник Южного института менеджмента. 2013. №2 (2); Артеменко Д.А. Методологические аспекты институционального оформления отношений в сфере налогового аудита и консалтинга // Учет и статистика. 2010. № 3; Бурцев Б.В. Аудит финансовых потоков государства // Аудиторские ведомости. 2008. № 8; Григорьев Е.К. Государственный финансовый контроль и пути его совершенствования. М., 2009; Енц Г.П. Влияние финансового контроля на социально-бюджетную сферу. Сыктывкар, 2011; Калашников П.П. Счетная палата как институт государственного финансового контроля. М., 2009; Колесов Р.В., Юрченко А.В. Система государственного финансового контроля РФ: проблемы и перспективы: монография. Ярославль, 2013; Лукин А.Г. Государственный бюджетный контроль в Российской Федерации: современное состояние и перспективы развития : монография. М., 2014.

М. П. Владимировой, Т. Е. Зерчаниновой, А. А. Кузнецовой, А. А. Стариковой и Т. А. Удовыдченковой, Е. О. Мессель, Ю. Ф. Сафрыгина, Л. И. Сергеева, Л. А. Уграицкой и Н. А. Горловой, К. В. Чистиловой и А. В. Калининой, О. А. Шевчук¹ и др.

Отдельные аспекты использования механизма государственного аудита при оценке уровня социального развития представлены в работе О. В. Кабаной².

При этом следует отметить, что сегодня фактически по всем основным существенным характеристикам государственного аудита при оценке эффективности использования государственных средств высказываются неоднозначные и противоречивые мнения, которые не дают четкого понимания его теоретических основ. Существуют достаточно серьезные различия между позициями российских авторов при определении

¹ Астафьева О. А. Государственный аудит в системе стратегического управления социально-экономическим развитием региона : материалы круглого стола магистрантов «Экономическая наука: тенденции развития». 2017; Владимиров М.П. Государственный аудит эффективности и результативности как фактор совершенствования государственного финансового контроля в российской федерации // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 5: экономика. 2015. № 3 (165); Зерчанинова Т.Е. Социальный аудит развития муниципальных образований // Вестник Саратовского государственного технического университета. 2013. Т. 4. № 1 (73); Кузнецова А.А., Старикова А. А. , Удовыдченкова Т. А. Государственный аудит как эффективный механизм для реализации задач в социально-экономической сфере // Научные записки ОрелГИЭТ. 2014. № 2 (10); Мессель Е.О. Аудит эффективности в государственном управлении // Вестник Астраханского государственного технического университета. серия: экономика. 2016. № 3; Плисова А.Б. Аудит эффективности социально-экономических программ развития регионов: проблемы проведения анализа // Стратегия устойчивого развития регионов России. 2014. № 24; Сафрыгин Ю.В., Мессель Е. О. Аудит эффективности государственных программ как приоритетное направление государственного аудита // Новая наука: опыт, традиции, инновации. 2016. № 10-1; Сергеев Л.И. Внешний государственный аудит: проблемы оценки эффективности использования общественных ресурсов // Вестник АКСОР. 2013. № 1 (25); Уграицкая Л. А., Горлова Н. А. Аудит эффективности использования бюджетных средств // Актуальные вопросы экономических наук. 2014. № 41-2; Чистилова К.В., Калинина А. В. Аудит эффективности использования государственных и муниципальных средств : материалы международного научного семинара «Теоретико-методологические проблемы подготовки специалистов в области экономики, менеджмента и права». Тюмень, 2017; Шевчук О.А. Государственный аудит в системе финансового контроля // Финансы и кредит. 2013. № 20 (548).

² Кабанова О.В. Государственный аудит: выбор критериев и показателей измерения социального развития : дис. ... канд. соц. наук : 22.00.04. М., 2012.

содержания государственного аудита, его места в государственном финансовом контроле, а также методики осуществления.

Таким образом, можно констатировать, что в настоящее время в российской экономической науке отсутствует целостная и общепринятая концепция, раскрывающая теоретические и методические основы государственного аудита, а разработка механизма его применение при измерении уровня социального развития территорий находится лишь в начальной стадии.

Проблема диссертационного исследования заключается в сложившемся противоречии между необходимостью обоснования новых подходов к применению государственного аудита в системе измерения социального развития и слабо разработанным механизмом такого измерения на муниципальном уровне.

Гипотеза исследования заключается в том, что организационные особенности и особый статус государственного аудита в системе государственной власти позволяют ему служить эффективным методом измерения социального развития.

Все сказанное предопределило выбор темы диссертационного исследования, объекта и предмета изучения, постановку цели и задач.

Объект исследования – система измерения социального развития муниципального образования.

Предмет исследования – механизм государственного аудита в системе измерения социального развития муниципального образования.

Цель диссертационного исследования – разработать рекомендации по совершенствованию применения государственного аудита в системе измерения социального развития на муниципальном уровне.

Задачи исследования:

– рассмотреть теоретические аспекты применения государственного аудита в системе измерения социального развития;

– проанализировать практику применения государственного аудита в системе измерения социального развития Старооскольского городского округа;

– предложить направления совершенствования применения государственного аудита в системе измерения социального развития на муниципальном уровне.

Теоретико-методологическая основа исследования. Теоретическую основу составили научные исследования, теоретические обобщения и выводы, содержащиеся в трудах отечественных и зарубежных ученых в области экономики, финансов, государственного финансового контроля и аудита (Ю. М. Воронин, С. Н. Рябухин, А. Н. Саунин, С. В. Степашин)¹.

Методологическую основу исследования составляет совокупность общенаучных методов познания социально-экономических явлений, системный подход к решению поставленных задач, методы диалектической логики, моделирования, анализа и синтеза, наблюдения и сравнения, индукции и дедукции.

Эмпирическая база исследования:

– федеральное и региональное законодательство по вопросам применения государственного аудита в системе измерения социального развития²;

¹ Воронин Ю.М. Государственный финансовый контроль: вопросы теории и практики : монография. М., 2005; Рябухин С. Н. Аудит эффективности использования государственных ресурсов : монография. М., 2004; Саунин А.Н. Аудит эффективности в государственном финансовом контроле. М., 2009; Степашин С.В. Государственный аудит и экономика будущего. М., 2008.

² Об аудиторской деятельности : федер. закон от 30 декабря 2008 года № 307-ФЗ (ред. от 31 декабря 2017 года) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 1. – Ст. 15; О Счетной палате Российской Федерации : федер. закон от 05 апреля 2013 года № 41-ФЗ (ред. от 07 февраля 2017 года) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 14. – Ст. 1649; Об утверждении Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений и Инструкции по его применению (с изменениями и дополнениями) : Приказ минфина РФ от 1 декабря 2010 года № 157н (ред. от 27 сентября 2017 года). URL: <http://base.garant.ru/12180849/#ixzz55auxtjIS> (дата обращения: 30.11.2017).

– отчеты о результатах деятельности Контрольно-счетной палаты Старооскольского городского округа Белгородской области¹;

– аналитический материал об итогах социально-экономического развития Старооскольского городского округа².

Научная новизна диссертационного исследования заключается в совершенствовании методического обеспечения применения государственного аудита при измерении социального развития муниципального образования, направленного на повышение его результативности в целях укрепления социального потенциала муниципального образования.

Основные положения, характеризующие научную новизну и выносимые на защиту:

1. Определены базовые понятия государственного аудита при измерении уровня социального развития территории такие как: экономичность, продуктивность, результативность, критерии оценки эффективности, и аргументировано, что для контроля результатов формирования и использования государственных средств при проведении последующего финансового контроля предназначен только аудит эффективности использования бюджетных средств.

2. Раскрыто содержание государственного аудита при измерении социального развития муниципального образования, заключающееся в проведении проверки и сравнительного анализа результатов производственной и функциональной деятельности подведомственных учреждений социальной сферы, на основе которого определяется

¹ Отчет о деятельности Контрольно-счетной палаты Старооскольского городского округа Белгородской области за 2016 год : Распоряжение председателя Контрольно-счетной палаты Старооскольского городского округа от 08 февраля 2017 года № 11 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область».

² Отчет главы администрации Старооскольского городского округа «О деятельности администрации Старооскольского городского округа в 2016 году» : Решение совета депутатов Старооскольского городского округа от 15 июня 2017 года № 559 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область».

экономическая и социальная эффективность использования государственных средств.

3. Разработаны методические рекомендации по совершенствованию внутреннего государственного аудита, основанного на риск-ориентированном подходе при проведении контрольных процедур. На данный вид государственного аудита ляжет основная нагрузка по проверке достоверности отчетности и соблюдению законодательства подведомственными учреждениями социальной сферы, освободит внешние органы государственного финансового контроля от проверок целевого характера расходования государственных средств и сосредоточиться на аудите эффективности.

Научно-практическая значимость исследования состоит в том, что разработанные положения и рекомендации направлены на организацию, совершенствование методики и повышение эффективности функционирования государственного аудита при измерении социального развития территории. Применение результатов на практике позволит: создать в подведомственных учреждениях социальной сферы рациональную систему внутреннего аудита; существенно усилит роль и значение внутреннего аудита в управлении социальной сферой.

Апробация результатов исследования. По основным положениям диссертационной работы опубликовано 2 научные статьи, общим объемом 0,9 п.л.¹.

Структура исследования. Магистерская диссертация состоит из введения, трех разделов, заключения, списка источников и литературы и приложений.

¹ Колесникова К.В. Направления совершенствования применения государственного аудита при измерении социального развития муниципального образования // Научно-практический журнал «Аллея науки». 2018. № 2 (18). URL: http://www.alley-science.ru/sovremennye_tehnologii_upravleniya_organizaciyay__2_18___2018/; Колесникова К.В. Аудит эффективности использования бюджетных средств в интересах социального развития Старооскольского городского округа Белгородской области // Молодой ученый. 2018. № 4 (190). URL <https://moluch.ru/archive/189/47953/>.

РАЗДЕЛ I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА В СИСТЕМЕ ИЗМЕРЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Сегодня, вопросы социального развития становятся все более актуальными для России. Это обусловлено возникающей социальной напряженностью в общественных отношениях, ростом негативных социальных явлений, снижением социальной защищенности и гражданской безопасности населения, что приводят к противоречиям между проводимыми реформами и интересами людей, богатыми и бедными.

Важнейшей из проблем социального обеспечения развития территорий является проблема социальных изменений, механизмов их протекания, основных форм и направленности. В целях дальнейшего исследования остановимся на характеристике понятий «социальное развитие».

В настоящий момент не сложилось единого мнения о социальном развитии, в том числе в территориальном разрезе, его целях, функциях. Сегодня этот термин широко употребляется в официальных текстах для обозначения процессов, происходящих в социальной сфере. Во многом это связано с междисциплинарным характером изучения и оценки социального развития, различиями в подходах к его анализу в общественных науках.

Чаще говорится о социальном обеспечении, социальной защите, социальных рисках, но не о социальном развитии. Кроме того, многие исследователи отождествляют социальное развитие с социально-экономическим, что является неверным, поскольку последнее учитывает помимо социальных процессов экономические, то есть подразумевает не только развитие общества (личности), но и всей социально-экономической системы территории, включая хозяйствующих субъектов, финансово-кредитных учреждений и т.д.

Социальное развитие конкретизирует понятие «социальное изменение», которое носит самый общий характер и представляет собой «переход социальных систем, общностей, институтов и организаций из

одного состояния в другое»¹. Изменения присущи всем элементам социальной структуры общества и проявляются на всех этапах его существования. Взаимодействуя друг с другом, они как бы детерминируют друг друга: одни изменения вызывают другие, их накопление ведет сначала к незаметным, а затем более существенным преобразованиям. На основе изменений осуществляется процесс социального развития.

В данном исследовании, рассматривая система социального развития территории будет формироваться исходя из следующих предпосылок:

- ядром социального развития территории является индивидуум (личность);

- индивидуумы составляют человеческий капитал, являющийся важнейшим ресурсом функционирования территориальных социально-экономических систем различного уровня;

- для формирования эффективного человеческого капитала необходимо обеспечить каждого индивидуума необходимыми ресурсами и условиями для существования и развития, то есть удовлетворить его потребности: питание и одежда, жилье и комфортный быт, гарантии свобод, благосостояние населения, здоровье, безопасность, занятость, сервис, образование, физическая культура и спорт, культура, межнациональное и межконфессиональное согласие, экологическое благополучие, возможности для самореализации личности, социальная защищенность, поддержка представителей коренных народов, учет и возрождение исторических традиций, информированность населения в вопросах социального развития и пр.².

Таким образом, под социальным развитием территории мы будем понимать совокупность эволюционных процессов использования территориального потенциала (эндогенного и экзогенного относительно

¹ Лубашев Е.А. Теоретические основы социального развития регионов // Научно-аналитический журнал Вестник Санкт-Петербургского университета государственной противопожарной службы МЧС России. 2013. № 3. С. 156.

² Там же. С. 158.

территории) с целью воспроизводства и совершенствования человеческого капитала, а также создания для населения возможности в настоящем и будущем удовлетворять весь комплекс своих физиологических и социальных потребностей объективного и субъективного характера. Основной сферой, влияющей на социальное развитие и предоставляющей для него потенциал (ресурсную базу), является социальная сфера.

Социальная сфера относится к непроизводственному сектору услуг, который включает отрасли, предприятия, организации, непосредственно связанные и определяющие образ и уровень жизни людей, их благосостояние, потребление. Компоненты социальной сферы обладают различной степенью сложности, находятся по отношению друг к другу в иерархической зависимости и являются производными от социальной сферы как целостной системы. Их специфика, возникновение и существование обуславливаются главной функцией социальной сферы – функцией социального воспроизводства людей как субъектов жизнедеятельности и воссоздания структур, социальных институтов, ресурсов жизнеобеспечения социальных субъектов.

«Индикаторы социального развития представляют собой инструменты мониторинга, дающие представление о текущем состоянии общества, его трансформациях, тенденциях, кризисных явлениях. Они служат средством самооценки общества, которое получает в свои руки мощный инструмент анализа своего реального состояния и качества принимаемых управленческих решений»¹.

Система показателей состояния и уровня развития социальной сферы является своеобразной основой для комплексного анализа достигнутого ею уровня развития, затратности и эффективности работы объектов социальной

¹ Аргунова Л.Г. Социальное развитие муниципального образования: стратегический подход : сб. материалов XIV международного социального конгресса «Стратегии социального развития современного общества: российские и мировые тренды». М., 2015. С. 41.

инфраструктуры, а также для определения прогнозов ее развития на краткосрочную и долгосрочную перспективу.

Социальная инфраструктура, в целом, представляет собой подсистему материальных и духовных средств жизнеобеспечения жителей, способствующую удовлетворению социальных запросов и воспроизводству населения. Основная функция социальной инфраструктуры – это создание приемлемых условий для развития индивидов, проживающих на определенной территории, и удовлетворение социально-бытовых потребностей населения данной территории¹.

В целях измерения уровня социального развития территории применяются следующие способы оценки:

- «– сравнение с уровнем прошлых лет;
- сравнение со средним уровнем по совокупности (по стране или субъекту РФ в целом);
- сравнение с потребностями населения;
- сравнение с нормативным уровнем»².

В наиболее общем виде показатели уровня социального развития в экономической литературе принято делить на четыре основные группы:

- «– стоимостные (оценка эксплуатационных затрат, оценка основных фондов, объем предоставляемых услуг);
- натуральные (протяженность сетей коммуникаций, торговая площадь);
- трудовые (численность рабочих, служащих, общее демографическое состояние);
- качественные (техническое состояние объектов, степень их износа)»³.

¹ Мансуров П.М. Система оценочных показателей развития сельской социальной инфраструктуры // Экономический анализ: теория и практика. 2012. № 6. С.54.

² Самсонов В.В. Социальное качество развития территорий: проблемы измерений // Вестник Пермского университета. Серия Философия. Психология. Социология. 2013. Выпуск 1 (13). С. 163.

³ Там же.

Показатели оценки уровня социального развития территории, разделенные на количественные (площадь жилого фонда, средняя обеспеченность населения жильем) и качественные (доля жилого фонда, оборудованного водопроводом, канализацией, газом, горячим водоснабжением и др.).

В части обеспечения социального развития государство берёт на себя обязанности по обеспечению минимального набора условий для более-менее достойной жизни граждан. Под социальными обязательствами государства в рыночной экономике понимаются «получаемые из бюджета расширенного правительства гражданами страны и иными категориями физических и юридических лиц доходы в денежной или натуральной форме, определенные Конституцией страны, закрепленные государственными законами и имеющие природу, отличную от заработной платы, ренты, дивидендов и предпринимательского дохода»¹.

Исходя из данного определения, в состав социальных обязательств государства не включаются гарантируемые законодательством обязательства, которые имеют социальный характер, но не требуют для своего исполнения прямого финансирования из средств консолидированного бюджета. К ним относятся, например, обязательства в области нормальной продолжительности рабочего времени работников на предприятиях, в учреждениях, организациях, продолжительности рабочей недели, предельному количеству сверхурочных работ и т.п. С финансовой точки зрения социальные обязательства государства можно рассматривать как некоторый теоретически не подлежащий секвестру при действующем законодательстве объем выплат из бюджетной системы страны².

Одной из основных задач государства на современном этапе обозначено «устойчивое выполнение социальных обязательств». Задача

¹ Самсонов В.В. Социальное качество развития территорий: проблемы измерений // Вестник Пермского университета. Серия Философия. Психология. Социология. 2013. Выпуск 1 (13). С. 163.

² Докальская В.К. Управление развитием социальной сферы муниципального образования // Вестник аграрной науки. 2016. Т. 58. № 1. С. 20.

обеспечения исполнения социальных обязательств, и при этом необходимость повышения адресности предоставления социальной помощи, услуг и льгот напрямую связана с организацией государственного финансового контроля расходов на социальную сферу. Так как для начала необходимо оценить текущее состояние социальной помощи и ее адресатов путем оперативного контроля, затем посредством предварительного контроля проанализировать новый порядок ее предоставления, и в заключение проверить эффективность по результатам принятых мер.

Особенность позитивных преобразований государственного управления социальным развитием в том, что оно не может обойтись без определения зоны и качества воздействия на управляемые подсистемы посредством четких результативных показателей и процессных корректировок, которые становятся возможными при наличии системы обратной связи, иначе говоря, системы контроля.

«Система контроля позволяет:

- проводить анализ тенденций изменений внутрисистемной взаимосвязи агентов управления, отслеживать динамику системы управления в целом;

- предвидеть перемещение воздействия регулирующих инструментов в различные управляемые зоны с характерными для них задачами управления;

- при соблюдении принципа целостности осуществлять положительные преобразования в отдельных секторах управления, что может положительно отразиться на функционировании всей системы»¹.

В современных условиях остро стоит задача создания экономики территорий, способной покрыть необходимыми источниками (доходами) не только социально обусловленные расходы, но и инновационные проекты, развивающие и реконструирующие производственные зоны, создающие условия для внедрения высокотехнологичных программ и построения

¹ Енц Г.П. Влияние финансового контроля на социально-бюджетную сферу. Сыктывкар, 2011. С. 7.

эффективной системы управления расширенным воспроизводством. А поскольку решение этой задачи связано как с реальными, так и потенциальными отношениями по распределению финансовых ресурсов, закономерно возникает задача создания системы методов эффективного контроля агрегированной деятельностью по достижению и управлению эффективных результатов.

Рассмотрение вопросов теории и практики финансового контроля в сфере выполнения социальных обязательств как эффекта координации при системности использования базовых факторов рыночной среды, сферы государственного управления, информационно-нормативного регулирования созданной инфраструктуры, территориальных особенностей и влияния органов власти муниципальных образований возможно при правовой регламентации всех аспектов контрольной деятельности.

Государственный финансовый контроль предназначен для реализации финансовой политики государства и создания условий для финансовой стабилизации. Контроль предоставляет информацию, позволяющую судить о состоянии законности в аппарате государственного управления. В процессе осуществления контроля обеспечивается реализация правовых актов, регулирующих общественные отношения в различных сферах организации общественной жизни. Контроль – это правовая форма деятельности, юридическая природа которой определяется тем, что соответствующий контрольный орган или его должностное лицо поставлены в рамки, когда они должны непосредственно использовать нормы права для разрешения конкретных юридических задач, используя в качестве предмета операций одновременно нормы и материального, и процессуального права¹.

Существенное значение в условиях формирования рыночных отношений имеет аудиторский финансовый контроль. Принятый

¹ Енц Г.П. Влияние финансового контроля на социально-бюджетную сферу. Сыктывкар, 2011. С. 12.

федеральный закон «Об аудиторской деятельности»¹ ввел новые понятия и конкретизировал уже существующие правовые нормы, четко определив круг лиц, имеющих право заниматься аудиторской деятельностью, и ответственность за нарушение законодательства об аудите. Уполномоченным органом государственного регулирования аудиторской деятельности является Министерство финансов РФ.

Институциональные индикаторы позволяют измерять степень социального развития на основе информации о функционировании данного сектора, в том числе в рамках организации системы государственного управления. Сбор такой информации и предоставление ее обществу как раз и входит в задачи государственного аудита, организация которого, принципы деятельности и статус в системе государственной власти ориентированы на выполнение этой функции.

Остановимся на характеристике понятия «государственный аудит».

Вопрос о категории «государственный аудит» в настоящее время остается дискуссионным. В литературе нет общепринятого определения данного понятия. В ряде работ, в том числе и по юридической тематике, эта категория рассматривается, прежде всего, не с точки зрения юридической науки, а через призму социологии, теории управления, экономики и ряда других наук.

В теоретических исследованиях было выделено три аспекта понимания определения «государственный аудит»:

«1) институт, то есть как система норм, правил и механизмов принуждения к их исполнению, регулирующих специализированные общественные отношения;

2) вид специальной деятельности, профессионально осуществляемой работниками особого конституционного органа;

¹ Об аудиторской деятельности : федер. закон от 30 декабря 2008 года № 307-ФЗ (ред. от 31 декабря 2017 года) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 1. – Ст. 15.

3) процесс осуществления независимой оценки стандартизированной информации государственных органов об использовании ими общественных ресурсов и вынесения объективного заключения о достоверности представленной информации, а также о соответствии деятельности органов исполнительной власти в сфере управления общественными ресурсами критериям законности, эффективности и результативности»¹.

На наш взгляд, в целях определения категории «государственный аудит» очень важно понять параметры, установить его качественные признаки, совокупность которых даст все основания считать данный аудит государственным.

Среди параметров, определяющих понятие государственного аудита можно выделить: субъекты, объект и предмет государственного аудита. Рассмотрим в общих характерных чертах указанные структурные элементы.

1. Субъектами государственного аудита являются законодательные (представительные) органы субъектов РФ, высшие должностные лица субъектов РФ (руководители высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), контрольно-счетные органы субъектов РФ, проверяемые субъекты.

2. Объектом государственный аудит являются публичные ресурсы, предназначенные для распределения и использования на основаниях и в порядке, которые предусмотрены законодательством.

3. Предмет государственного аудита состоит в совершении проверяемыми субъектами действий, осуществляемых в отношении публичных ресурсов (объекта государственного аудита).

Характеристика существенных качественных признаков государственного аудита позволяет отметить следующее:

1. Государственный аудит (деятельность) возникает, прекращается, изменяется только на основе правовых норм (статических состояний правового регулирования), которые непосредственно порождают

¹ Степашин С.В. Государственный аудит и экономика будущего. М., 2008. С. 15.

государственный аудит и реализуются через него (динамическое состояние, позволяющее «перевести» абстрактные юридические нормы в плоскость конкретных персонифицированных связей).

2. Субъекты государственного аудита (системы) взаимно связаны между собой субъективными юридическими правами и обязанностями. В рамках системы государственного аудита праву одной стороны корреспондирует (соответствует) обязанность другой, и наоборот. При этом под правом субъекта государственного аудита понимается общепризнанная и гарантированная государством мера возможности (дозволенного) поведения такого субъекта, позволяющая ему удовлетворять олицетворяемые им правовые функции государственного аудита.

3. Государственному аудиту свойственен волевой характер, поскольку через нормы права в нем отражается государственная воля, а также в силу того, что даже при наличии идеальной правовой основы государственный аудит не будет осуществлен без волеизъявления его субъектов (по крайней мере, системоформирующих).

Несмотря на то, что на вопрос – что есть государственный аудит, в отечественном публичном праве ответ не дан, в настоящее время общая категория «аудит» все чаще применяется российским законодателем и в отношении государственных и муниципальных финансов, следовательно – в отношении права государственных органов на осуществление аудита. При этом государственный аудит как правовое средство, обеспечивающее реализацию контрольной деятельности государства в сфере управления публичными ресурсами, в нормативных актах сформулирован по-разному. Изучение феномена государственного аудита, осуществленное путем анализа терминов, используемых для обозначения данного явления в различных законодательных актах, позволяет говорить о двух подходах к его пониманию.

Первый: государственный аудит – это государственный финансовый контроль. Эта позиция нашла свое отражение, в Бюджетном кодексе

Российской Федерации, согласно которому «государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляется в целях обеспечения соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения. Он подразделяется на внешний и внутренний, предварительный и последующий. Внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью соответственно Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью Федерального казначейства, органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся соответственно органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций, финансовых органов субъектов Российской Федерации (муниципальных образований). Предварительный контроль осуществляется в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Последующий контроль осуществляется по результатам исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в целях установления законности их исполнения, достоверности учета и отчетности»¹.

Второй подход заключается в том, что государственный аудит – это процесс вынесения объективного заключения о соответствии деятельности органов исполнительной власти в сфере управления публичными ресурсами критериям эффективности и результативности (аудит эффективности). Прямое признание государственного аудита в этом смысле в нормативных правовых актах, в частности постановлениях и распоряжениях Правительства

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ (ред. от 28 декабря 2017 года) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

РФ, так же представляется весьма важным для понимания природы государственного аудита.

Основная функция системы государственного аудита состоит в том, чтобы на максимально ранних стадиях выявлять любые отклонения от принятых стандартов законности, эффективности, результативности и экономичности управления общественными ресурсами с целью скорейшего исправления ситуации¹.

Следовательно, государственный аудит рассматривается как система внешнего, независимого публичного аудита деятельности органов государственной (муниципальной) власти по управлению общественными ресурсами (финансовыми, материальными, интеллектуальными), которая является одним из современных институтов государственного (муниципального) контроля.

С помощью органов государственного аудита общество получает значимую информацию о качестве функционирования государственных институтов, что является важным показателем социального развития.

Обладая уникальными информационными ресурсами, государственный аудит способен выполнять в обществе как регулятивную, так и конструктивную функцию. Он может не только способствовать институциональным изменениям, но и помогать в выборе перспективных траекторий социального развития. Этому содействует жесткая регламентация деятельности органов государственного аудита, в соответствии с которой представляемые счетными палатами отчеты должны отвечать критериям объективности, достоверности и компетентности. Это делает органы государственного аудита, действующие «от имени и по поручению общества», важными инструментами измерения тенденций социального развития и выбора наиболее эффективных решений в области социально-экономической политики².

¹ Степашин С.В. Государственный аудит и экономика будущего. М., 2008. С.16.

² Там же.

Принципы деятельности органов государственного аудита зафиксированы в «Декларации руководящих указаний по принципам аудита», принятой в октябре 1997 года на IX сессии ИНТОСАИ в Лиме¹. В преамбуле к Декларации названы следующие основные предпосылки создания органов государственного аудита:

- правильное расходование общественных фондов является необходимой предпосылкой эффективности правительственных решений;
- с этой целью каждая из стран должна иметь орган государственного аудита, независимость которого гарантирована законом;
- этот институт тем более необходим в связи с расширением роли государства в социальном и экономическом секторах, оперирующих вне рамок традиционной финансовой системы².

При этом в качестве основных задач государственного аудита авторы Декларации выделяют:

- контроль за правильным и эффективным использованием общественных фондов;
- развитие качественного финансового менеджмента;
- контроль за правильным отправлением административных функций;
- информирование публичной власти и общества в соответствии с целями ООН по поддержанию стабильности и развития государств³.

В Декларации функционирование государственного аудита прямо связывается с целями социального развития, контроль за которым он должен осуществлять и о результатах которого он должен информировать публичную власть и общество в целом. Для выполнения этих функций органы государственного аудита наделяются особым статусом в системе государственной власти, основными составляющими которого, с точки зрения измерения социального развития, являются: независимость, автономия, особые полномочия и отчетность.

¹ The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts. URL: <http://www.intosai.org/blueline/upload/limadeklaren.pdf> (дата обращения: 11.05.2017).

² Там же.

³ Там же.

Принцип независимости. Он предполагает, что институт государственного аудита может эффективно выполнять свои задачи только при условии независимости от проверяемых структур и защиты от внешних влияний. Хотя государственные органы не могут быть абсолютно независимы, поскольку являются частью государства, институт государственного аудита должен обладать функциональной и организационной независимостью. Необходимый уровень его независимости должен быть закреплен в законодательстве. Особое внимание в Декларации также уделяется независимости отдельных сотрудников органов государственного аудита, карьера которых не должна ни в какой степени зависеть от проверяемых организаций. Необходима также финансовая независимость государственного аудита, для реализации которой должна предусматриваться особая статья в бюджете¹.

Принцип автономии. Он устанавливает отношения государственного аудита с законодательной и исполнительной властью. Хотя государственный аудит, как правило, выступает в качестве агента парламента и осуществляет аудит по его указаниям, он должен пользоваться достаточной степенью инициативы и автономии от последнего, которая должна быть закреплена в Конституции. Государственный аудит проверяет деятельность правительства, однако правительство не находится у него в подчинении. В частности, правительство несет полную ответственность за свои действия и упущения и не может оправдываться ссылками на выводы органов аудита, если только эти выводы не были признаны в качестве имеющих законную силу заключений.

Особые полномочия государственного аудита. Они заключаются в праве доступа ко всем документам по финансовому менеджменту и праве

¹ Кабанова О.В. Государственный аудит и измерение социального развития // Вестник АКСОР. 2011. № 3 (18). С. 49.

запрашивать любую необходимую информацию, которая должна в обязательном порядке предоставляться в течение установленного срока¹.

Принцип отчетности. Он обязывает органы государственного аудита в соответствии с Конституцией ежегодно отчитываться перед парламентом или другим общественным органом. Отчеты подлежат обязательной публикации. Они должны быть объективными и представляться в четкой и понятной форме².

К традиционным направлениям деятельности современного государственного аудита относятся финансовый аудит и аудит соответствия (compliance audit). В последнее время все большее значение в деятельности органов государственного аудита стали приобретать аудит эффективности (performance audit, value-for-money audit) и аудит трансформаций. Среди видов государственного аудита можно выделить:

– финансовый аудит – рассматривается как независимая внешняя проверка правильности ведения, полноты отчетности, законности и целевого характера расходования государственных средств. Это основное и наиболее общее направление деятельности органов государственного аудита;

– аудит соответствия представляет собой внешний контроль соответствия финансовой деятельности органов государственной власти законам и регулятивным установлениям. Его цель – выявить нарушение законов при формировании и использовании государственных средств;

– аудит эффективности расходования бюджетных средств позволяет обществу убедиться в том, что финансовые ресурсы не только израсходованы целевым образом и в соответствии с законом, но также потрачены экономно и результативно;

– аудит эффективности деятельности органов власти представляет обществу информацию о том, что они функционируют результативно, а их деятельность действительно отвечает интересам общества;

¹ Попова С.М., Шахрай С.М., Яник А.А. Измерения прогресса. М., 2010. С. 7.

² The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts. URL: <http://www.intosai.org/blueline/upload/limadeklaren.pdf> (дата обращения: 11.05.2017).

– аудит эффективности внутренних систем контроля оценивает правильное функционирование контролируемых систем органов исполнительной власти, местного самоуправления и организаций, использующих бюджетные средства. Этот вид аудита эффективности может быть использован для контроля за деятельностью государственных корпораций и структур государственно-частного партнерства, так как позволяет сочетать принцип невмешательства во внутренние дела организаций с действенным контролем за результатами их деятельности;

– аудит эффективности систем национальных счетов (measurement audit) позволяет убедиться в том, что системы национальной статистики, индикаторов и показателей социально-экономического развития действительно сообщают достоверные данные, обеспечивают эффективный мониторинг ситуации и дают возможность выбора перспективной траектории развития;

– аудит трансформаций представляет собой новое направление деятельности государственного аудита, позволяющее убедиться в том, что проект запланированных институциональных изменений осуществляется успешно и в соответствии с планом. Этот вид аудита может использоваться, в частности, для мониторинга социально-экономического развития¹.

Все перечисленные направления деятельности государственного аудита, так или иначе, связаны с измерением социального развития. Данные, полученные в ходе деятельности по традиционным направлениям (финансовый аудит и аудит соответствия), могут косвенно указывать на степень институционального развития системы исполнительной власти, эффективность менеджмента, уровень коррупции, теневой экономики и т.д. Однако особой важностью с точки зрения измерения социального развития обладает аудит эффективности.

Если основой методики финансового аудита и аудита соответствия является нормативный подход, т.е. проверка правильности ведения

¹ Степашин С.В. Государственный аудит и экономика будущего. М., 2008. С. 210-211.

финансовых операций с общественными средствами и их соответствии законам, то при аудите эффективности анализируются результаты использования этих средств.

Особенностью аудита эффективности также является то, что его объектами могут быть не только органы власти или организации, распоряжающиеся общественными средствами, но также социальные группы, на деятельности или условиях жизни которых отражаются результаты использования этих средств. Так, для проверки эффективности использования бюджетных средств, выделенных на профессиональную подготовку и переподготовку безработных, объектами аудита должны стать не только соответствующие учреждения и организации, но также и сами безработные, участвующие в программах профессиональной подготовки и переподготовки.

Таким образом, в рамках диссертационного исследования будет использоваться понятие аудит эффективности, который оценивает социальные результаты деятельности учреждений и организаций, то есть последствия для общества или определенных социальных групп, выражающиеся в объеме произведенной продукции или оказанных услуг. Для этого необходима система конкретных показателей, отражающих выполнение функции и демонстрирующих результаты. В этом случае задачи государственного аудита и измерения социального развития полностью совпадают.

Проводиться аудит эффективности должен в процессе комплексной ревизии финансово-хозяйственной деятельности бюджетных организаций и учреждений определенной территории.

Применение аудита эффективности, как основного вида государственного аудита в системе измерения социального развития территории предполагает выделение: субъект, объект, предмет, метод, форма его проведения.

Субъектами аудита эффективности являются уполномоченные законодательством органы государственного финансового контроля, имеющие достаточную квалификацию и опыт ревизионной работы, а также на договорной основе частнопрактикующие аудиторы и научные работники, занимающиеся данной проблемой.

Объектами аудита эффективности являются все организации, предприятия, учреждения, которые управляют, распоряжаются государственным (муниципальным) имуществом и производят расчеты и операции с бюджетными средствами, а также имеющие обязательства перед бюджетами всех уровней и внебюджетными фондами.

Предмет аудита эффективности должен представлять собой единичный участок финансовой деятельности. Такое сужение рамок аудита эффективности позволит сосредоточить внимание аналитика на одном ревизионном участке и повысит качество исходного заключения.

Метод аудита эффективности не будет отличаться от методов государственного финансового контроля и аудита, но с учетом его специфики необходимо уточнить применение отдельных методов и приемов на различных этапах. В любой ревизионной работе выделяют несколько этапов. В данном случае разобьем контрольную процедуру на три этапа.

На первом этапе (этап планирования) работа контролера будет заключаться в изучении объекта, выборе предмета и обосновании данного выбора. Результатом такого изучения должна стать программа аудита эффективности, для составления которой помогут такие приемы, как:

«– анализ (разложение), особенность которого заключается в изучении экономической совокупности субъектов путем ее расчленения на составные части и выделение из этой массы будущего объекта, затем разбивка всей финансовой деятельности объекта предмета аудита и выбор конечного предмета;

– аналогия, которая поможет субъекту аудита эффективности на основании имеющихся планов и программ ревизии составить свою

программу под конкретный выбранный объект и предмет, а также акцентировать в будущем внимание аудиторов на перспективных и значимых моментах»¹.

Второй этап – контрольно-аналитический – представляет собой непосредственное знакомство с объектом, предметом; изучение финансовой и бухгалтерской документации, касающейся аудируемого предмета; выявление отклонений в действиях объекта по отношению к предмету аудита; анализ и оценка эффективности деятельности по распоряжению, использованию предмета; выработка заключений или рекомендаций по результатам оценки эффективности.

Основными методическими приемами на этом этапе должны стать:

– конкретизация – такой методический прием необходим в ходе знакомства с объектом и предметом аудита в выявлении их реального состояния;

– инвентаризация – поможет аудитору лично определить состояние предмета путем его осмотра, пересчета, обмера;

– выборочное наблюдение – такой методический прием будет иметь место в аудите эффективности, поскольку аудиту подвергается не вся финансовая деятельность объекта, а только конкретная программа, операция, контракт и т. д.;

– исследование документов – данный способ документального контроля необходим для изучения достоверности фактических данных, соответствия совершенных операций нормативным документам, расчета показателей эффективности деятельности объекта;

– экономический анализ необходим для раскрытия причинно-следственных связей между конечными результатами и исходными данными;

– экономико-математические методы – позволят аудитору произвести факторный анализ и определить степень влияния каждого фактора на

¹ Артеменко Д.А. Методологические аспекты институционального оформления отношений в сфере налогового аудита и консалтинга // Учет и статистика. 2010. № 3. С. 42.

конечный результат, оценить данное влияние и выдать рекомендации по устранению негативного воздействия того или иного фактора¹.

На третьем этапе (этап обобщения результатов) работа контролеров будет заключаться в обобщении результатов аудита, документировании выявленных недостатков, обосновании причин неэффективности и разработке рекомендаций по будущему более результативному использованию предмета. Здесь важное значение приобретают методы, позволяющие дать обоснованное заключение по результатам аудита эффективности:

- группировка недостатков с использованием процедуры хронологически систематизированной группировки, данный прием позволит;

- упорядочить выявленные отклонения в работе с предметом, не только выявить их последовательность, но и систематизировать их по экономической однородности;

- аналитическая группировка – поможет обобщить результаты факторного анализа, свести их в таблицы, удобные для просмотра, акцентировать внимание на причинах неэффективности;

- систематизированное изложение – такой прием необходим для документирования рекомендаций в соответствии с правилами государственной системы делопроизводства, результатом которого будет отчет или акт о проведенном аудите эффективности. Приведенный перечень методов и приемов не является исчерпывающим².

Аудит эффективности должен оперировать рядом показателей, которые будут отражать реальное состояние государственного и муниципального имущества и финансов. Однако государство как экономический субъект не всегда преследует экономические цели, поэтому целью деятельности государственных организаций и предприятий может быть получение

¹ Артеменко Д.А. Анализ состояния государственного финансового контроля в условиях проведения бюджетной реформы // Научный вестник Южного института менеджмента. 2013. №2 (2). С. 88.

² Там же. С. 89.

социального эффекта в данном регионе. В связи с этим требуется разбивка показателей аудита эффективности на две группы:

– экономические показатели, которыми являются рентабельность, показатели использования оборудования, материалов, человеческого труда, темпы роста и прироста объемов производства, прибыли, уровень отчислений в бюджеты, уровень потребности в бюджетных средствах и его динамика и т. д.;

– показатели социального эффекта, которые будут рассчитываться для конкретного региона. Например, уровень безработицы в регионе, уровень жизни населения, прожиточный минимум для данного региона, социальная структура населения, доля трудоспособных жителей, доля иждивенцев, инвалидов, зависимость региона от бюджетных ассигнований и т.д.¹

Отметим также, что аудит эффективности должен оправдывать свое предназначение. Для этой цели могут послужить показатели, призванные оценить необходимость этого направления государственного финансового контроля. Данные показатели будут оценивать эффективность самого аудита. Основными критериями аудита эффективности являются следующие.

1. Результативность – критерий выражается в итоговом отчете, в котором аудиторы должны оценить фактическое состояние финансов объекта, отыскать способы для его улучшения (если это возможно) и выработать обоснованные рекомендации, которые применимы для использования в данной ситуации, а также просчитать прогнозируемую рентабельность от реализации полученных аудитором рекомендаций. Итак, отчет аудитора должен содержать разделы: оценку финансового состояния и использования государственного имущества; возможности улучшения фактического положения или сложившейся практики хозяйствования; расчет возможной дополнительной прибыли или социального эффекта от реализации рекомендаций аудита эффективности.

¹ Артеменко Д.А. Анализ состояния государственного финансового контроля в условиях проведения бюджетной реформы // Научный вестник Южного института менеджмента. 2013. № 2 (2). С. 90.

2. Экономическая отдача – представляет собой соотношение затрат на проведение аудита эффективности и дополнительных средств для пополнения доходной части бюджета по результатам реализации рекомендаций. Для более обоснованных выводов необходимо разработать нормативный критерий данного соотношения.

Таким образом, сущность аудита эффективности состоит в определении эффективности использования государственных средств, которая характеризуется с различных сторон и включает в себя оценки экономичности, продуктивности и результативности использования государственных средств проверяемой организацией в процессе ее деятельности.

Выводы по первому разделу.

1. Социальное развитие территории представляет собой совокупность эволюционных процессов использования территориального потенциала (эндогенного и экзогенного относительно территории) с целью воспроизводства и совершенствования человеческого капитала, а также создания для населения возможности в настоящем и будущем удовлетворять весь комплекс своих физиологических и социальных потребностей объективного и субъективного характера. Основной сферой, влияющей на социальное развитие и предоставляющей для него потенциал (ресурсную базу), является социальная сфера. Индикаторы социального развития представляют собой инструменты мониторинга, дающие представление о текущем состоянии общества, его трансформациях, тенденциях, кризисных явлениях. Они служат средством самооценки общества, которое получает в свои руки мощный инструмент анализа своего реального состояния и качества принимаемых управленческих решений. Система показателей состояния и уровня развития социальной сферы является своеобразной основой для комплексного анализа достигнутого ею уровня развития, затратности и эффективности работы объектов социальной инфраструктуры,

а также для определения прогнозов ее развития на краткосрочную и долгосрочную перспективу.

2. В части обеспечения социального развития государство берёт на себя обязанности по обеспечению минимального набора условий для более-менее достойной жизни граждан. Под социальными обязательствами государства в рыночной экономике понимаются получаемые из бюджета расширенного правительства гражданами страны и иными категориями физических и юридических лиц доходы в денежной или натуральной форме, определенные Конституцией страны, закрепленные государственными законами и имеющие природу, отличную от заработной платы, ренты, дивидендов и предпринимательского дохода. Задача обеспечения исполнения социальных обязательств, и при этом необходимость повышения адресности предоставления социальной помощи, услуг и льгот напрямую связана с организацией государственного финансового контроля расходов на социальную сферу. Государственный контроль в социальной сфере с теоретической точки зрения рассматривается как подсистема управления результатами предоставления и качеством в области образования, здравоохранения, культуры и т.п. Основным назначением государственного контроля является оценка результативности и качества предоставляемых услуг, а также функционирования субъектов социально-экономической деятельности, использующих ресурсы, выделяемые государством за счет бюджета.

3. Государственный аудит рассматривается нами как система внешнего, независимого публичного аудита деятельности органов государственной (муниципальной) власти по управлению общественными ресурсами (финансовыми, материальными, интеллектуальными), которая является одним из современных институтов государственного (муниципального) контроля. К традиционным направлениям деятельности современного государственного аудита относятся финансовый аудит, аудит соответствия, аудит эффективности и аудит трансформаций. Особой важностью с точки

зрения измерения социального развития обладает аудит эффективности, при помощи которого общество получает значимую информацию о качестве функционирования государственных институтов, что является важным показателем социального развития.

4. Аудит эффективности оценивает социальные результаты деятельности учреждений и организаций, то есть последствия для общества или определенных социальных групп, выражающиеся в объеме произведенной продукции или оказанных услуг. Применение аудита эффективности, как основного вида государственного аудита в системе измерения социального развития территории предполагает выделение: субъект, объект, предмет, метод, форма его проведения. Проводится аудит эффективности в три этапа: планирование, контрольно-аналитический, этап обобщения результатов. Основными критериями аудита эффективности являются результативность и экономическая отдача.

РАЗДЕЛ II. ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА В СИСТЕМЕ ИЗМЕРЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ СТАРООСКОЛЬСКОГО ГОРОДСКОГО ОКРУГА

Согласно поставленным задачам в диссертационном исследовании необходимо проанализировать практику применения государственного аудита в системе измерения социального развития на примере Старооскольского городского округа. С этой целью, вначале, проведем оценку уровня социального развития округа, в целом.

Основные направления социального развития округа определены Стратегией социально-экономического развития Старооскольского городского округа на долгосрочный период до 2025 года¹, включая среднесрочную программу до 2017 года. Она, в свою очередь, заложила фундамент для 17 муниципальных программ (перечень программ представлен в приложении 2), в соответствии с которыми местная власть строит свою работу по всем направлениям деятельности, включая социальную сферу.

За последние годы Старооскольский городской округ существенно продвинулся в направлении социального развития. Заметно улучшились многие социальные характеристики населения городского округа.

Увеличилась численность населения городского округа, которая «по состоянию на 01 января 2017 года составила 260,0 тыс. человек, в том числе городского – 223,4 тыс. человек (85,9 %), сельского – 36,6 тыс. человек (14,1 %). За 2016 год родилось 3 096 человек, что на 20 человек больше, чем в 2015 году. Умерло 3 210 человек, что на 71 человека меньше, чем в 2015 году. В целом по Старооскольскому городскому округу, несмотря на то, что смертность превышает рождаемость, естественная убыль уменьшилась по

¹ Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Старооскольского городского округа на долгосрочный период до 2025 года : Решение совета депутатов Старооскольского городского округа от 19 декабря 2008 года № 224 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область»

сравнению с 2015 годом на 91 человека и составила 114 человек»¹. Всё это связано с тем, что за последние годы в Старооскольском городском округе наблюдается увеличение количества детей, рожденных вторыми и третьими, а также наблюдается снижение смертности от основных социально – значимых заболеваний. Тем самым замедляется темп роста смертности среди населения, снижается естественная убыль. Миграционный прирост населения Старооскольского городского округа за 2016 год составил 1 355 человек, что на 341 человек больше, чем в 2015 году².

Одним из основных показателей, характеризующих жизненный уровень населения, является размер среднемесячной заработной платы. Размер номинальной среднемесячной заработной платы по крупным и средним предприятиям Старооскольского городского округа за 2016 год составил 31,2 тыс. руб., с темпом роста 106,3 % к уровню 2015 года. Фонд оплаты труда за 2016 год увеличился к уровню 2015 года на 3,6 % и составил 25 546 623,0 тыс. руб.³.

Одной из главных и острых проблем, характеризующих уровень жизни населения, а также влияющих на объем поступлений в бюджет Старооскольского городского округа, является проблема нелегальных выплат заработной платы отдельными работодателями. Для решения этих вопросов на территории Старооскольского городского округа осуществлялась реализация областного проекта «Противодействие нелегальным трудовым отношениям - обеспечение социальных гарантий работников», в рамках которого при администрации Старооскольского городского округа создана межведомственная комиссия по противодействию нелегальным трудовым отношениям. «В 2016 году в процессе реализации основных блоков работ

¹ Отчет главы администрации Старооскольского городского округа «О деятельности администрации Старооскольского городского округа в 2016 году» : Решение совета депутатов Старооскольского городского округа от 15 июня 2017 года № 559 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область».

² Там же.

³ Там же.

проекта устранено 6 824 случая неоформления работодателем трудовых отношений с работниками, на основании проведенных контрольных мероприятий дополнительно уплачено в консолидированный бюджет Белгородской области налогов и сборов на общую сумму 75 621,0 тыс. руб., в том числе налог на доходы физических лиц – 36 697,0 тыс. руб.»¹.

За 2016 год на территории Старооскольского городского округа создано 1 733 новых рабочих места, что на 11,8 % ниже уровня 2015 года (1965 единиц). Численность официально зарегистрированных безработных на конец 2016 года составила 858 человек. При этом уровень безработицы составил 0,61%. Количество вакансий составило 4508 единиц, уровень напряженности – 0,21 человека на 1 вакансию².

Реализация социальной политики на территории округа предполагает бюджетное финансирование социальных обязательств. Среди приоритетов финансирования расходов бюджета Старооскольского городского округа в 2016 году были социально-значимые статьи расходов: своевременная выплата заработной платы работникам бюджетных учреждений; уплата страховых взносов и налогов; финансирование расходов на приобретение продуктов питания; оплата коммунальных услуг; выплаты социального характера.

Анализ консолидированного бюджета Старооскольского городского округа (см. приложение 1) показал, что фактическое поступление доходов в бюджет «в 2016 году составило 5297962,0 тыс. руб. или 97,8 % от плановых назначений. В общем объеме доходов бюджета Старооскольского городского округа собственные доходы составили 2420784,0 тыс. руб. или 45,7%, межбюджетные трансферты – 2877178,0 тыс. руб. или 54,3 %»³.

¹ Отчет главы администрации Старооскольского городского округа «О деятельности администрации Старооскольского городского округа в 2016 году»: Решение совета депутатов Старооскольского городского округа от 15 июня 2017 года № 559 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область».

² Там же.

³ Там же.

По расходам бюджет округа за 2016 год исполнен в сумме 5402548,0 тыс. руб. или на 95,9% от плановых назначений, в том числе за счет налоговых и неналоговых доходов расходы – произведены в сумме 2517 631,1 тыс. руб., что составило 95,1% от плана¹.

В общем объеме расходов 81,3% (4392288,0 тыс. руб.) составляли расходы на содержание учреждений социально-культурной сферы:

- образование – 52,8 % (2 851 431,0 тыс. руб.);
- социальная политика – 22,5 % (1 218 035,0 тыс. руб.);
- культура, кинематография, средства массовой информации – 4,9 % (263 345,0 тыс. руб.);
- физическая культура и спорт – 1,1 % (59477,0 тыс. руб.)².

Одним из главных направлений развития социальной сферы муниципального образования служит образовательная политика. Сфера образования Старооскольского городского округа развивается в соответствии с муниципальной программой «Развитие образования Старооскольского городского округа на 2015-2020 годы»³, и планом мероприятий («дорожной картой») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки» Старооскольского городского округа⁴.

¹ Отчет главы администрации Старооскольского городского округа «О деятельности администрации Старооскольского городского округа в 2016 году» : Решение совета депутатов Старооскольского городского округа от 15 июня 2017 года № 559 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область».

² Там же.

³ Об утверждении муниципальной программы «Развитие образования Старооскольского городского округа на 2015-2020 годы» : Постановление главы администрации Старооскольского городского округа от 30 октября 2014 года № 3681 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область».

⁴ Об утверждении плана мероприятий («дорожной картой») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки» Старооскольского городского округа : Постановление главы администрации Старооскольского городского округа от 22 июля 2013 года № 2726 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область».

В 2016 году 49,9 % от общего объема бюджета Старооскольского городского округа было направлено на развитие 118 образовательных организаций, подведомственных управлению образования администрации Старооскольского городского округа (в 2015 году – 47,6 % от общего объема бюджета округа).

В Старооскольском городском округе в отчетном периоде функционировала 51 общеобразовательная организация с общим количеством 25 612 учащихся. В округе выстроена эффективная система работы с одаренными детьми. Особое внимание уделяется дополнительному образованию. В систему дополнительного образования Старооскольского городского округа включены 7 учреждений, подведомственных управлению образования администрации Старооскольского городского округа, в которых занимались 9 962 человека.

Основополагающим фактором успешной образовательной деятельности является здоровьесбережение. Важным компонентом здоровьесбережения является организация отдыха и оздоровления школьников. В летний и осенний периоды 2016 года в Старооскольском городском округе функционировали 68 лагерей (в 2015 году - 66 лагерей), в которых отдохнули 18 752 ребенка (на 378 детей больше в сравнении с 2015 годом)¹.

На качество образования влияет компетентность педагогов и профессионализм руководителей. В Старооскольском городском округе более 3500 педагогических работников. Доля педагогов, имеющих высшую и первую квалификационные категории, ежегодно увеличивается на 2,0 - 5,0 %. В 2016 году в соответствии с профессиональными стандартами повысили профессиональную компетентность 30,0 % педагогов образовательных организаций округа. 1378 специалистов сферы образования повысили

¹ Отчет главы администрации Старооскольского городского округа «О деятельности администрации Старооскольского городского округа в 2016 году» : Решение совета депутатов Старооскольского городского округа от 15 июня 2017 года № 559 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область».

квалификацию на базе 20 образовательных организаций (стажировочных площадок)¹.

Систему здравоохранения Старооскольского городского округа составляют 13 областных государственных учреждений здравоохранения. Кроме того, в Старооскольском городском округе функционируют 56 частных медицинских организаций и индивидуальных предпринимателей, предоставляющих медицинские услуги населению.

Одним из приоритетных направлений в работе медицинских организаций является укрепление материально-технической базы. На проведение текущих ремонтов объектов здравоохранения Старооскольского городского округа в 2016 году израсходовано 2654,1 тыс. руб. (в 2015 году - 15930,0 тыс. руб.)².

Осуществлен монтаж 5 фельдшерско-акушерских пунктов в селах Старооскольского городского округа. В 2016 году медицинскими организациями приобретено современное лечебно-диагностическое оборудование на сумму 13 272,85 тыс. руб.³.

Функционирование системы здравоохранения невозможно без достаточного количества подготовленных медицинских работников. Укомплектованность врачами медицинских организаций в 2016 году составила 66,0 % (на 1,0 % выше 2015 года), средним медицинским персоналом - 88,0 %, что также на 1,0 % выше 2015 года⁴.

Администрация Старооскольского городского округа принимала меры, направленные на привлечение и закрепление медицинских кадров. В 2016 году выделено 12 жилых помещений для врачей, привлечены денежные средства благотворителей на покупку 1 квартиры. Предоставлена

¹ Отчет главы администрации Старооскольского городского округа «О деятельности администрации Старооскольского городского округа в 2016 году» : Решение совета депутатов Старооскольского городского округа от 15 июня 2017 года № 559 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область».

² Там же.

³ Там же.

⁴ Там же.

возможность найма жилого помещения в арендном жилье, желающим предоставлялись земельные участки для участия в программе индивидуального жилищного строительства.

Руководители медицинских организаций проводили профориентационную работу среди школьников, организовано дуальное обучение средних медицинских работников. Активно велось обучение в рамках целевой контрактной подготовки: в 2016 году заключено 18 договоров.

Благодаря реализации государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения»¹, и комплексу мер по повышению доступности и качества медицинской помощи, удалось закрепить все положительные тенденции, которые намечались в демографической политике за последние годы, увеличилась продолжительность жизни, медленно, но снижается общая смертность, в том числе смертность лиц трудоспособного возраста.

Важным направлением является совершенствование системы материнства и младенчества. Благодаря принятым мерам, в том числе реализации проектов «Ничьих детей не бывает», «Шаг за шагом вместе», нам удалось добиться снижения младенческой смертности, количества аборт и ряда других социально важных показателей.

В рамках муниципального проекта «Управление здоровьем» планируется создать 112 офисов семейного врача. Средняя численность прикрепленного населения в одном офисе составит 1 958 человек. 16 офисов полностью готовы к работе.

В 2016 году деятельность учреждений культуры была направлена на выполнение основных задач региональной политики в области культуры: повышение качества предоставляемых услуг, поиск и внедрение новых

¹ Об утверждении государственной программы «Развитие здравоохранения» : Постановление правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 294 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

эффективных форм работы, улучшение материально-технической базы учреждений культуры, создание равных условий доступности культурных ценностей для жителей сельских территорий.

В Старооскольском городском округе функционирует 26 муниципальных учреждений культуры и дополнительного образования, а также МКУ «ЦБО Культуры».

Учреждения культуры осуществляют свою деятельность в рамках реализации муниципальной программы «Развитие культуры и искусства Старооскольского городского округа на 2015-2020 годы»¹.

Современное состояние сферы культуры Старооскольского городского округа свидетельствует о положительной динамике ее развития. Все основные программные показатели учреждениями культуры Старооскольского городского округа выполнены.

Одним из приоритетных направлений развития отрасли культуры является расширение спектра услуг, предоставляемых населению сельских территорий. Эту задачу призваны решать модельные учреждения культуры и центры культурного развития. В Старооскольском городском округе 34 модельных учреждения культуры (2015 год - 30), из них 10 - Домов культуры, 24 - библиотеки. 4 Дома культуры перепрофилированы в центры культурного развития.

Социальная политика Старооскольского городского округа в 2016 году была направлена на повышение уровня и качества жизни, прежде всего, льготных категорий населения.

Общая численность граждан, которым в 2016 году предоставлены меры социальной поддержки, составила 77250 человек, что на 969 человек больше, чем в 2015 году. Администрация Старооскольского городского округа

¹ Об утверждении муниципальной программы «Развитие культуры и искусства Старооскольского городского округа на 2015-2020 годы» : Постановление главы администрации Старооскольского городского округа от 30 октября 2014 года № 3676 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область».

выполнила все обязательства в отношении предоставления мер социальной поддержки различным категориям граждан.

На меры социальной поддержки граждан в 2016 году израсходовано 954397,8 тыс.руб., поступивших из бюджетов всех уровней, что на 86105,4 тыс. руб. больше, чем в 2015 году¹.

Наиболее значимой мерой социальной поддержки населения является предоставление компенсаций на оплату жилья и коммунальных услуг. В 2016 году за их предоставлением обратилось 39 050 человек – 84,5 % от общего числа получателей мер социальной поддержки, компенсация выплачена на сумму 296 973,7 тыс. руб.. В 2016 году 3 028 жителям Старооскольского городского округа, достигшим возраста 70-80 лет, выплачена ежемесячная денежная компенсация расходов на уплату взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме в сумме 3 155,5 тыс. руб².

Динамичное развитие отрасли «Физическая культура и спорт» и формирование системы здорового образа жизни для различных категорий населения Старооскольского городского округа обеспечивалось дальнейшим укреплением спортивной инфраструктуры, увеличивающей доступность занятий физической культурой и спортом для жителей Старооскольского городского округа всех возрастных категорий. В 2016 году количество спортивных сооружений Старооскольского городского округа выросло на 12 объектов (в 2015 - на 5 объектов).

Открыты комплексная спортивная площадка в ОГАПОУ «Старооскольский техникум технологий и дизайна», плавательный бассейн на базе отдыха «Славянка», 2 спортивных сооружения начали функционировать в МБДОУ ДС № 68 «Ромашка».

¹ Отчет главы администрации Старооскольского городского округа «О деятельности администрации Старооскольского городского округа в 2016 году»: Решение совета депутатов Старооскольского городского округа от 15 июня 2017 года № 559 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область».

² Там же.

Проведена реконструкция помещения МБУК «ДК «Железнодорожник», где оборудованы зал вольной борьбы и тренажерный зал. В 2017 году завершится капитальный ремонт бассейна МАУ СШОР «Золотые перчатки».

Администрация Старооскольского городского округа участвует в реализации двух областных проектов: «Повышение эффективности деятельности физкультурно-спортивных организаций по предоставлению населению Белгородской области услуг спортивно-оздоровительной направленности» и «Создание системы соревнований по любительскому волейболу в Белгородской области».

Целью государственной молодежной политики на территории Старооскольского городского округа является создание возможностей для успешной социализации, самореализации и развития инновационного потенциала молодых людей. В Старооскольском городском округе численность молодежи в возрасте от 14 до 30 лет в 2016 году составила 51 064 человека¹. Для эффективной работы с молодежью функционирует МАУ «ЦМИ».

Организация перевозок пассажиров в Старооскольском городском округе осуществляется в соответствии с решением Совета депутатов Старооскольского городского округа от 15 августа 2008 года № 143 «Об организации транспортного обслуживания населения на территории Старооскольского городского округа».

В соответствии с утвержденным реестром муниципальных маршрутов регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным и городским наземным электрическим транспортом городского и пригородного сообщения маршрутная сеть Старооскольского городского округа состояла из 86 маршрутов, в том числе 47 - городских и 39 - пригородных, с использованием 525 единиц транспортных средств.

¹ Отчет главы администрации Старооскольского городского округа «О деятельности администрации Старооскольского городского округа в 2016 году»: Решение совета депутатов Старооскольского городского округа от 15 июня 2017 года № 559 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область».

В целях развития социальной инфраструктуры в 2016 году завершен проект «Модернизация пассажирских перевозок на территории Старооскольского городского округа», направленный на замену устаревших автобусов новыми, соответствующими экологическим классам Евро 4, Евро 5, в количестве 300 единиц.

Объем перевозок пассажиров по автобусным маршрутам в 2016 году составил 43 000 тыс. пассажиров или 119 тыс. пассажиров в день, что на 2,5 % больше по сравнению с 2015 годом¹.

Услуги телефонной, телеграфной и Интернет связи общего пользования в Старооскольском городском округе предоставляли: Белгородский филиал ПАО «Ростелеком», группа компаний ЗАО «Осколтелеком», ООО «Узел связи», ООО «Нэт Бай Нэт Холдинг», ЗАО «Осколнэт» и ООО «Реинфоком». Ресурсы данных компаний представлены 38 телефонными станциями (монтированная емкость телефонной сети включает 93057 телефонных номеров, используется - 73 522); 250 точками радиодоступа; 72 000 абонентами сети Интернет. 100,0 % покрытие территории Старооскольского городского округа сотовой связью обеспечивали компании: ПАО «МТС», ПАО «ВымпелКом», ПАО «МегаФон», ЗАО «Теле2-Белгород», ООО «Скартел».

Проведенный анализ свидетельствует о том, что повышающийся уровень социального развития Старооскольского городского округа, в свою очередь выдвигает более высокие требования к компетентности муниципальных служащих; со стороны населения и государства предъявляются требования повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления. В этих условиях особую актуальность приобретает поиск современных методов оценки эффективности муниципального управления. В целях диагностики состояния муниципальных образований и

¹ Отчет главы администрации Старооскольского городского округа «О деятельности администрации Старооскольского городского округа в 2016 году» : Решение совета депутатов Старооскольского городского округа от 15 июня 2017 года № 559 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область».

определения перспектив их развития используется технология государственного аудита.

Государственный аудит в системе измерения уровня социального развития осуществляется в форме аудита эффективности органами финансового контроля и направлен на определение эффективности использования бюджетных средств, полученных объектами контроля для достижения поставленных (запланированных) перед ними задач, решения социальных вопросов и выполнения возложенных функций.

В округе таким органом финансового контроля выступает контрольно-счетная палата (КСП) Старооскольского городского округа Белгородской области. Деятельность Контрольно-счетной палаты в 2017 году осуществлялась на основе установленных Федеральным законом № 6-ФЗ¹ принципов законности, объективности, эффективности, независимости, гласности и была направлена на максимальный охват контрольными и экспертно-аналитическими мероприятиями всех сфер деятельности Старооскольского городского округа.

В 2015 году с целью методического обеспечения и организации деятельности КРК распоряжением председателя Контрольно-ревизионной комиссии утвержден Стандарт внешнего муниципального финансового контроля «Общие правила проведения контрольного мероприятия».

Согласно методике проведения аудита эффективности использования бюджетных средств КСП Старооскольского городского округа на этапе планирования осуществляет отбор наиболее важных тем и проблем, которые должны быть решены в рамках поставленных задач. В свою очередь, на данном этапе осуществляется стратегическое и текущее планирование. Результатом деятельности на этом этапе становится план работы контрольно-счетной палаты на следующий финансовый год.

¹ Отчет о деятельности Контрольно-счетной палаты Старооскольского городского округа Белгородской области за 2016 год : Распоряжение председателя Контрольно-счетной палаты Старооскольского городского округа от 08 февраля 2017 года № 11 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область».

План работы КРК на очередной финансовый год утверждается распоряжением председателя Контрольно-ревизионной комиссии и формируется исходя из стоящих перед КРК задач, а также с учетом предложений главы администрации Старооскольского городского округа, поручений Совета депутатов Старооскольского городского округа. «План работы КСП на 2016 год выполнен в полном объеме»¹.

В соответствии с требованиями Инструкции по применению Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений², в КСП округа создана и действует система внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита совершаемых фактов хозяйственной жизни. В рамках внутреннего контроля в отчетном периоде в КСП проведено 4 проверки³.

На втором этапе – проведение проверки – проверяющие осуществляют сбор необходимой информации и фактических данных для получения аудиторских доказательств в соответствии с установленными целями проверки, выбранными методами и нормативами эффективности.

¹ Отчет о деятельности Контрольно-счетной палаты Старооскольского городского округа Белгородской области за 2016 год : Распоряжение председателя Контрольно-счетной палаты Старооскольского городского округа от 08 февраля 2017 года № 11 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область».

² Об утверждении Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений и Инструкции по его применению (с изменениями и дополнениями) : приказ Минфина РФ от 1 декабря 2010 года № 157н (ред. от 27 сентября 2017 года). URL: <http://base.garant.ru/12180849/#ixzz55auxtjIS> (дата обращения: 30.11.2017).

³ Отчет о деятельности Контрольно-счетной палаты Старооскольского городского округа Белгородской области за 2016 год : Распоряжение председателя Контрольно-счетной палаты Старооскольского городского округа от 08 февраля 2017 года № 11 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область».

Основными направлениями деятельности КСП в отчетном году в рамках применения государственного аудита в системе измерения уровня социального развития округа являлись:

- контроль за исполнением бюджета Старооскольского городского округа;
- проверки финансово-хозяйственной деятельности муниципальных бюджетных и автономных учреждений Старооскольского городского округа;
- проведение аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг для муниципальных нужд, осуществляемых муниципальными учреждениями Старооскольского городского округа в рамках полномочий, определенных статьей 98 Федерального закона от 05 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;
- анализ законности и результативности закупок, осуществляемых муниципальными унитарными предприятиями, муниципальными автономными учреждениями в рамках требований Федерального закона от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

По итогам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в адрес главы администрации Старооскольского городского округа и руководителей проверяемых объектов направлено 12 представлений для принятия мер по устранению выявленных нарушений и недостатков, пресечению, устранению и предупреждению нарушений, возмещению причиненного ущерба, а также по привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в допущенных нарушениях. Материалы 16 контрольных и экспертно-аналитических мероприятий переданы в правоохранительные органы (с учетом контрольных мероприятий, проведенных в предыдущие годы).

В соответствии с информацией УМВД России по городу Старому Осколу, материалы контрольных мероприятий, проведенных Контрольно-

счетной палатой, использованы при проведении оперативно-розыскных мероприятий. По итогам проверки финансово-хозяйственной деятельности МБУ социального обслуживания системы социальной защиты населения Старооскольского городского округа «Социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних», проведенного КСП в 2015 году, в отношении должностных лиц проверяемого объекта в порядке, предусмотренном статьями 144 и 145 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, проводилась проверка. По итогам проверки вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с отсутствием события преступления.

Экспертно-аналитическая деятельность Контрольно-счетной палаты в 2016 году была связана с реализацией таких мероприятий, как:

- внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета Старооскольского городского округа за 2015 год;

- анализ отчетов об исполнении бюджета Старооскольского городского округа за первый квартал, первое полугодие и девять месяцев 2016 года и подготовка заключений по ним;

- экспертиза проектов муниципальных правовых актов Старооскольского городского округа, касающихся расходных обязательств Старооскольского городского округа, а также проектов постановлений администрации Старооскольского городского округа о внесении изменений в муниципальные программы;

- подготовка заключений на проекты решений Совета депутатов Старооскольского городского округа «О внесении изменений в решение Совета депутатов Старооскольского городского округа «О бюджете Старооскольского городского округа на 2016 год»;

- экспертиза проекта решения Совета депутатов Старооскольского городского округа «О бюджете Старооскольского городского округа на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов»;

- анализ закупок товаров, работ, услуг, осуществленных в 2015 году государственными и муниципальными учреждениями, унитарными предприятиями, хозяйствующими обществами, акции (доли) которых находятся в государственной (муниципальной) собственности, на соответствие законодательным и нормативным правовым актам.

В 2016 году Контрольно-счетной палатой было проведено 18 контрольных и 59 экспертно-аналитических мероприятий, которыми охвачено 62 объекта. Объем бюджетных и иных средств, являющихся предметом контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, составил 4093728 тыс. рублей, в том числе 2522664,8 тыс. рублей – бюджетные средства. Общий объем нарушений, выявленных КСП в 2016 году, оценивается в сумме 252095,7 тыс. рублей (из них нарушений с использованием денежных средств – 15942 тыс. рублей), в том числе:

- необоснованные расходы – 2363,6 тыс. рублей (в том числе 1506,1 тыс. рублей – бюджетные средства);

- неэффективное использование денежных средств – 13578,4 тыс. рублей (в том числе 11000,6 тыс. рублей – бюджетные средства);

- нарушения законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, а также нарушения при осуществлении закупок отдельными видами юридических лиц – 19861 тыс. рублей;

- потери средств бюджета – 6055 тыс. рублей;

- неэффективное использование муниципального имущества – 8384,6 тыс. рублей;

- прочие нарушения – 201687,6 тыс. рублей (в том числе: искажение бухгалтерской отчетности, использование субсидий, предоставленных на финансовое обеспечение муниципального задания на цели, не связанные с его выполнением, нарушения установленных правил ведения бухгалтерского

учета, недоплата заработной платы, а также выявленные излишки и недостача материальных ценностей и др.)¹.

В соответствии со статьей 264.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации в 2016 году Контрольно-счетной палатой проведена внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета Старооскольского городского округа за 2015 год, включающая проверку бюджетной отчетности главных распорядителей бюджетных средств, главных администраторов доходов бюджета, главных администраторов источников финансирования дефицита бюджета, которая предшествовала подготовке заключения на годовой отчет об исполнении бюджета Старооскольского городского округа за 2015 год.

В рамках проведения внешней проверки годового отчета проверена бюджетная отчетность 30 получателей бюджетных средств. В результате внешней проверки годового отчета выявлены нарушения «на общую сумму 82045,1 тыс. рублей, в том числе: 11244,4 тыс. рублей или 13,7 % - нарушения, связанные с использованием денежных средств

В 2015 году допущено неэффективное использование бюджетных средств в сумме 6828,7 тыс. рублей, а также собственных средств учреждений в сумме 1715,5 тыс. рублей на уплату пеней и штрафов в результате несвоевременной уплаты страховых взносов во внебюджетные фонды и налогов. Кроме того, имело место неэффективное использование денежных средств в общей сумме 2694 тыс. рублей в связи с оплатой некачественно выполненных работ при проведении капитального ремонта МБОУ «Основная общеобразовательная Каплинская школа» и ремонту покрытия автодороги Терехово-Мокрец. Установлен факт необоснованного использования бюджетных средств на сумму 6,2 тыс. рублей в связи с оплатой за фактически невыполненные работы при проведении капитального

¹ Отчет о деятельности Контрольно-счетной палаты Старооскольского городского округа Белгородской области за 2016 год : Распоряжение председателя Контрольно-счетной палаты Старооскольского городского округа от 08 февраля 2017 года № 11 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область».

ремонта МБОУ «Основная общеобразовательная Каплинская школа». Имели место факты неполного перечисления в бюджет управляющими организациями поступившей на их расчетные счета платы за наем, в результате чего в 2015 году в бюджет Старооскольского городского округа недопоступило 636,1 тыс. рублей¹.

По результатам внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета Старооскольского городского округа за 2015 год Контрольно-счетной палатой подготовлено заключение, которое направлено в Совет депутатов Старооскольского городского округа и главе администрации Старооскольского городского округа. По итогам внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета «в бюджет Старооскольского городского округа поступило 1572,9 тыс. рублей, в том числе: 6,2 тыс. рублей – за фактически невыполненные работы, 1566,7 тыс. рублей – плата за наем муниципальных жилых помещений (с учетом задолженности за предыдущие периоды)»².

В соответствии с предложением Губернатора Белгородской области, в план работы КСП на 2016 год была включена проверка соблюдения условий и порядка предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (далее – Субсидии), а также денежной компенсации на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (далее – ЕДК) гражданам, проживающим на территории Старооскольского городского округа за первое полугодие 2016 года, которая была проведена Контрольно-счетной палатой в управлении социальной защиты населения администрации Старооскольского городского округа в третьем квартале 2016 года.

Всего в проверяемом периоде управлением социальной защиты населения администрации Старооскольского городского округа «произведены

¹ Отчет о деятельности Контрольно-счетной палаты Старооскольского городского округа Белгородской области за 2016 год : Распоряжение председателя Контрольно-счетной палаты Старооскольского городского округа от 08 февраля 2017 года № 11 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область».

² Там же.

расходы по выплате ЕДК и Субсидий в общей сумме 174405,3 тыс. рублей, в том числе:

- 85236,4 тыс. рублей – на выплату ЕДК инвалидам (в том числе инвалидам Великой Отечественной войны и гражданам, подвергшимся воздействию радиации) и семьям, имеющим ребенка-инвалида;
- 60745,7 тыс. рублей – ветеранам труда, ветеранам боевых действий (в части оплаты коммунальных услуг), ветеранам военной службы;
- 3290 тыс. рублей – реабилитированным лицам и лицам, пострадавшим от политических репрессий;
- 10940,2 тыс. рублей – многодетным семьям;
- 5808,8 тыс. рублей – ветеранам боевых действий (в части платы за наем и (или) за содержание жилого помещения);
- 6620,7 тыс. рублей – расходы по выплате Субсидий;
- 1763,5 тыс. рублей – расходы на оплату услуг почтовой связи и банковских услуг по пересылке Субсидий и ЕДК (в том числе: 55 тыс. рублей – расходы по пересылке Субсидий; 1708,5 тыс. рублей – расходы по пересылке ЕДК)»¹.

В результате контрольного мероприятия установлено, что в нарушение требований Федерального закона № 44-ФЗ оплата услуг по доставке гражданам субсидий и компенсаций через отделения ФГУП «Почта России» осуществлялась при отсутствии соответствующего муниципального контракта. Выявлены случаи необоснованного перечисления компенсаций на оплату жилого помещения и коммунальных услуг «в сумме 16,1 тыс. рублей, а также недоплата компенсации на сумму 7,6 тыс. рублей в связи с предоставлением поставщиком жилищно-коммунальных услуг недостоверных сведений»². Указанные нарушения в ходе контрольного

¹ Отчет о деятельности Контрольно-счетной палаты Старооскольского городского округа Белгородской области за 2016 год : Распоряжение председателя Контрольно-счетной палаты Старооскольского городского округа от 08 февраля 2017 года № 11 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область».

² Там же.

мероприятия устранены. Допущен случай перечисления субсидии получателю с нарушением срока, установленного частью 4 статьи 159 Жилищного кодекса Российской Федерации. Кроме того, допущен случай невозврата ФГУП «Почта России» суммы не востребовавшей получателем субсидий в бюджет.

В ходе контрольного мероприятия выявлено, что федеральным и областным законодательством не конкретизированы отдельные вопросы, влияющие на расчет компенсации (порядок расчета компенсации за коммунальные услуги по отоплению и газоснабжению (на отопление жилых помещений) в случаях, когда площадь помещения ниже нормативной; не определен порядок расчета компенсации для граждан, проживающих совместно с другими членами семьи и др.). Отчет о результатах контрольного мероприятия направлен в Контрольно-счетную палату Белгородской области.

В отчетном периоде КСП в управлении социальной защиты населения администрации Старооскольского городского округа проведена проверка целевого использования субсидий, предоставляемых на поддержку общественных организаций в рамках подпрограммы «Поддержка социально-ориентированных некоммерческих организаций» муниципальной программы «Социальная поддержка граждан в Старооскольском городском округе на 2015-2020 годы» за 2015 год. Проверкой установлено, что в 2015 году субсидии предоставлялись «10 социально ориентированным некоммерческим организациям. Расходы на предоставление субсидий составили 3883,3 тыс. рублей, из которых 3837,2 тыс. рублей использованы получателями, 46,1 тыс. рублей – возвращены в бюджет Старооскольского городского округа»¹.

В результате проверки установлен факт несвоевременного возврата в бюджет Старооскольского городского округа неиспользованной субсидии в

¹ Отчет о деятельности Контрольно-счетной палаты Старооскольского городского округа Белгородской области за 2016 год : Распоряжение председателя Контрольно-счетной палаты Старооскольского городского округа от 08 февраля 2017 года № 11 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область».

сумме 46,1 тыс. рублей. Кроме того, установлено, что отдельными получателями субсидий допущены нарушения действующего законодательства о бухгалтерском учете, порядка ведения кассовых операций, Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения». По итогам проверки в адрес главы администрации Старооскольского городского округа и в Межрайонную инспекцию Федеральной налоговой службы № 4 по Белгородской области направлены информационные письма.

Проверка финансово-хозяйственной деятельности МАУ ДО «Специализированная детско-юношеская школа олимпийского резерва «Золотые перчатки» (до 19 января 2015 года – МБОУ ДОД «Специализированная детско-юношеская спортивная школа олимпийского резерва «Золотые перчатки») за 2014-2015 годы проведена Контрольно-счетной палатой в третьем квартале 2016 года. Деятельность учреждения в проверяемом периоде осуществлялась на основании муниципальных заданий на оказание муниципальной услуги «Организация занятий физической культурой и массовым спортом». Финансирование деятельности учреждения осуществлялось путем предоставления субсидии из бюджета Старооскольского городского округа на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания. Расходы на предоставление субсидий учреждению (в том числе на иные цели) в проверяемом периоде составили «38707,6 тыс. рублей (19565,6 тыс. рублей – в 2014 году, 19142 тыс. рублей – в 2015 году). При этом установлен факт использования субсидии на сумму 3,4 тыс. рублей, предоставленной на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания, на цели, не связанные с его выполнением»¹.

В результате проверки установлены потери средств учреждения в результате незаключения договоров на установку торговых аппаратов, а

¹ Отчет о деятельности Контрольно-счетной палаты Старооскольского городского округа Белгородской области за 2016 год : Распоряжение председателя Контрольно-счетной палаты Старооскольского городского округа от 08 февраля 2017 года № 11 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область».

также необоснованные расходы в связи с возмещением затрат арендодателя по уплате земельного налога, налога на имущество и амортизационных отчислений. В проверяемом периоде допущены нарушения, связанные с начислением и выплатой заработной платы работникам учреждения.

Бухгалтерская отчетность учреждения составлена с нарушением Инструкции, и искажена по состоянию на 01 января 2015 года на 311,8 тыс. рублей, на 01 января 2016 года – на 599,3 тыс. рублей¹. Имело место неэффективное использование денежных средств на уплату пеней и штрафов в связи с несвоевременной уплатой налога на имущество и страховых взносов во внебюджетные фонды. Также выявлены отдельные нарушения, связанные с ведением личных дел учащихся, учетом арендуемого имущества, проведением инвентаризации наличных денежных средств. По результатам проверки в адрес главы администрации Старооскольского городского округа направлено информационное письмо, директору учреждения – представление об устранении выявленных нарушений и недостатков.

По итогам рассмотрения представления нарушения, связанные с учетом арендуемого имущества устранены. С целью недопущения необоснованных расходов на возмещение затрат арендодателя по уплате земельного налога, налога на имущество и амортизационных отчислений, изменены условия ранее заключенных договоров аренды. Бухгалтерская отчетность учреждения приведена в соответствие с требованиями действующего законодательства.

В доход учреждения поступило 7,5 тыс. рублей – арендная плата за установку торгового автомата. Нарушения, связанные с начислением и выплатой заработной платы, частично устранены, сумма излишне выплаченной заработной платы возмещена в бюджет Старооскольского городского округа. Шесть должностных лиц, допустивших ненадлежащее

¹ Отчет о деятельности Контрольно-счетной палаты Старооскольского городского округа Белгородской области за 2016 год : Распоряжение председателя Контрольно-счетной палаты Старооскольского городского округа от 08 февраля 2017 года № 11 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область».

исполнение должностных обязанностей, привлечены к дисциплинарной ответственности¹.

На третьем этапе, в завершение проверки готовится отчет, который подлежит утверждению председателем контрольно-счетной палаты и передается в адрес главы администрации Старооскольского городского округа.

По результатам проведенного исследования были выявлены следующие проблемы применения государственного аудита в системе измерения уровня социального развития.

Во-первых, в настоящее время не закреплена в нормативно-правовой базе, а также имеет различные интерпретации в научной литературе четкий понятийный аппарат государственного аудита, что не позволяет отстаивать интересы государства в ходе судебных процессов, возбуждаемых по инициативе нарушителей бюджетных правовых норм.

Поскольку аудит является частью бюджетного процесса, целесообразна конкретизация понятий, которые составляют основу бюджетного процесса: бюджетные средства, операции с бюджетными средствами, поток бюджетных средств, государственный аудит, получатели федеральных бюджетных средств (бюджетополучатели), финансовое нарушение.

Во-вторых, государственный аудит не стандартизирован, не существует общих правил контроля; нормативно-правовые акты содержат много отсылочных норм. Иногда, для того, чтобы определить норму, регулируемую конкретный вопрос, приходится по кругу изучать десятки, или даже сотни правовых актов; некоторые подзаконные правовые акты противоречат нормативно-правовой базе; чрезмерная динамичность нормативно-правовой базы. Не успеваешь осмыслить один нормативно-правовой акт, как выходит уже другой, отменяющий первый и т.д.

¹ Отчет о деятельности Контрольно-счетной палаты Старооскольского городского округа Белгородской области за 2016 год : Распоряжение председателя Контрольно-счетной палаты Старооскольского городского округа от 08 февраля 2017 года № 11 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область».

В-третьих, для успешной деятельности по применению государственного аудита в системе измерения социального развития немаловажно определить стратегию создаваемого органа государственного аудита. Стратегия позволяет осознанно искать и использовать в своих интересах любые благоприятные стечения обстоятельств. Суть стратегии государственного аудита – получить полную картину состояния объекта без необходимости жесткого контроля над всеми операциями.

Контроль над распределением и использованием бюджетных средств на реализацию социальной политики должен обеспечить уверенность в том, что бюджетополучатели достигают целей, поставленных при обеспечении их ассигнованиями. С этой целью государственный аудит должен осуществляется высококвалифицированными специалистами, в процессе использования бюджетных средств, оказывать влияние на сохранение и эффективное использование государственных средств, способствовать выявлению и предотвращению финансовых нарушений на ранних стадиях. Для этого показатели, отобранные для оценки состояния в различных аспектах деятельности должны отражать не только прогресс в той или иной области, но и обеспечивать реализацию общей миссии и комплексной стратегии бюджетной политики.

Отсутствие информации о применении системы показателей не позволяет понять, каким образом система может и должна быть использована при оценке эффективности деятельности бюджетополучателей, составления бюджета и других контекстах.

Для этого необходимо проводить мониторинг и оценку достижения показателей в ходе проведения аудита эффективности. Результаты аудита эффективности могут быть использованы для разработки (корректировки) бюджетной политики при определении целей и объемов финансирования. Результаты аудита эффективности могут дать представление о том, как сформулировать, описать и использовать систему показателей в той мере, которая совместима с государственной бюджетной политикой и

приоритетами социального развития. Таким образом, система показателей, служащая мерой эффективности бюджетных мероприятий должна коррелировать с государственной бюджетной политикой и приоритетами социального развития государственного бюджета, с результатами аудита эффективности, который является неотъемлемой частью государственного аудита. При этом, систему показателей эффективности можно разделить на три группы: показатели достижения социальных результатов; показатели достижения прямых результатов деятельности и показателей эффективности использования ресурсов.

Выводы по второму разделу.

1. Проведенный анализ свидетельствует о повышении уровня социального развития Старооскольского городского округа. В рамках государственного финансового контроля важно учитывать, что ответственность за результаты контроля тем выше, чем большее количество финансовых ресурсов используется в тех или иных сферах. Анализ консолидированного бюджета округа показал, что в общем объеме расходов 81,3% составляли расходы на содержание учреждений социально-культурной сферы. Это в свою очередь выдвигает более высокие требования к компетентности муниципальных служащих; со стороны населения и государства предъявляются требования повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления. В целях диагностики состояния муниципальных образований и определения перспектив их развития используется технология государственного аудита, которая позволяет объективно оценивать состояние и вырабатывать предложения по совершенствованию социальной сферы через механизм повышения результативности и качества услуг.

2. Государственный аудит в системе измерения уровня социального развития осуществляется в форме аудита эффективности, основным его субъектом выступает контрольно-счетная палата Старооскольского городского округа Белгородской области. Деятельность Контрольно-счетной

палаты в 2017 году осуществлялась на основе установленных Федеральным законом № 6-ФЗ принципов законности, объективности, эффективности, независимости, гласности и была направлена на максимальный охват контрольными и экспертно-аналитическими мероприятиями всех сфер деятельности Старооскольского городского округа. С целью методического обеспечения и организации деятельности КСП распоряжением председателя Контрольно-ревизионной комиссии утвержден Стандарт внешнего муниципального финансового контроля «Общие правила проведения контрольного мероприятия». План работы КСП на 2016 год выполнен в полном объеме.

3. При изучении проблем, возникающих при применении государственного аудита в системе измерения социального развития можно выделить ряд факторов влияющих на его эффективность: отсутствие четкого законодательного регулирования деятельности в области государственного аудита; низкий уровень взаимодействия между органами государственного аудита, государством и получателями бюджетных средств; высокий уровень нерационального распределения бюджетных средств; отсутствие в полном объеме записи всех операций с бюджетными средствами во взаимосвязи с материальными потоками; неразработанность стандартов внутреннего финансового аудита; необеспеченность организационной структуры субъекта государственного аудита, которая бы обеспечивала четкое определение полномочий, и должностных обязанностей.

РАЗДЕЛ III. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРИМЕНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА В СИСТЕМЕ ИЗМЕРЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

В настоящее время одной из важных проблем государственного аудита является постановка и практическая реализация функций внутреннего финансового аудита, а также совершенствование организации и функционирования внутреннего финансового аудита в подведомственных учреждениях.

Разработка и внедрение стандартов применения государственного аудита в системе измерения социального развития обусловлена необходимостью отражения в стандартах особенностей содержания бюджетных процедур применительно к многообразию социальных услуг, финансированию их предоставления за счёт бюджетов разного уровня, привлечения для оказания социальных услуг не только государственных, но и негосударственных организаций, использования различных организационных форм осуществления внутреннего финансового контроля распорядителями бюджетных средств.

Считаем, что завершённость этой системе должны придать разработки нормативных документов на уровне главных распорядителей бюджетных средств. В них должны содержаться положения о методах выявления и идентификации рисков исполнения бюджетных процедур системой внутреннего финансового аудита подведомственных организаций с учётом особенностей видов оказываемых услуг, выполняемых проектов, работ.

Такие стандарты должны способствовать:

- обеспечению надёжной информацией; обеспечению сохранности активов и документов организации деятельности подведомственных организаций;
- обеспечению эффективности деятельности; обеспечению выполнения норм соответствующих законодательных актов.

Каждый из этих вопросов может рассматриваться как элемент внутреннего аудита, если цель проведения такого – определить результативность и эффективность операций.

Внутренний аудит условно можно разделить и специализировать на три основные категории аудита: функциональный, организационный и специальный. Каждый из них может позволить дать оценку финансового контроля с точки зрения результативности и эффективности.

Функциональный аудит, что вытекает уже из его названия, касается одной или нескольких функций системы (подсистемы) социальной сферы. Организационный внутренний аудит системы можно использовать при исследовании определенной подсистемы либо структурного подразделения. Основное внимание при организационном аудите направлено на выявление того, насколько эффективно и продуктивно взаимодействуют функции. Специальный внутренний аудит может быть использован по решению администрации. Такой аудит весьма многообразен. Примерами являются: определение причин неэффективности функционирования социальной сферы, исследование возможностей системы потребления в каком-либо подразделении, предложение рекомендаций по повышению качества оказания социальных услуги и др.

Вместе с тем, работа внутренних аудиторов требует стандартизации с учетом специфики организации и технологии социальной сферы. Для внутренних аудиторов, как показывает опыт работы наблюдательных советов в этих организациях, необходимы рабочие стандарты. В рамках исследования, представляется возможным рекомендовать следующую структуру таких стандартов, которые должны включать в свой состав детализированные программы.

1. Программно-тематические стандарты. По этим стандартам проводится внутренний аудит по конкретной теме, конкретному объекту контроля с целью установления негативных явлений или тенденций

изменения объекта контроля и управления для принятия оперативных решений.

2. Программно-операционные стандарты. По данным стандартам внутренние аудиторы могут проверять отдельные операции, прослеживая их с момента совершения до момента завершения, например, договорных отношений.

3. Программно-результатные стандарты. По этим стандартам внутренние аудиторы должны проверять объекты контроля и устанавливать положительные (отрицательные) отклонения от предписанных норм, выявлять резервы, определять мероприятия мобилизации резервов для повышения эффективности деятельности, выработать проекты управленческих решений для регулирования развития социальной сферы.

4. Программно-целевые стандарты. Эти стандарты необходимы внутренним аудиторам для установления достоверности данных бухгалтерского учета, управленческой и финансовой отчетности организации, а также подготовки организации к предстоящему внешнему контролю.

Практическое применение предложенных рекомендаций по специализации и стандартизации внутреннего аудита существенно повысит качество его осуществления и эффективность системы управления социальным развитием муниципальных образований.

Считаем, что необходимо рекомендовать учреждениям социальной сферы планировать контрольные мероприятия по совершенствованию факторов повышения качества социальных услуг. Содержанием данного направления внутреннего финансового аудита являются выявление на основе контрольных процедур потребности в дополнительном финансировании учреждения для повышения качества социальных услуг, контроль своевременности и полноты получения финансирования, контроль эффективности использования полученного финансирования. Одновременно необходимо постоянно осуществлять контрольные процедуры по

поддержанию надлежащего качества социальных услуг за счёт эффективного использования денежных и материальных средств. Такими контрольными процедурами должны быть проверки целевого использования бюджетных и внебюджетных денежных средств, соблюдения законодательства о закупках для государственных учреждений, сохранности и эффективности использования материальных ресурсов, достоверности учёта и отчётности.

Важнейшим инструментом оценки риска системы внутреннего финансового аудита, разработки рекомендаций по повышению его качества и эффективности является его постоянный мониторинг со стороны ГРБС.

Поскольку внутренний финансовый аудит направлен на повышение эффективности использования бюджетных средств, то к показателям мониторинга можно отнести следующие показатели эффективности движения денежных средств:

- количество изменений, внесённых учреждением в сметы или планы финансово-хозяйственной деятельности из-за ошибок в планировании;
- ритмичность кассовых расходов с учётом требований бюджетного законодательства;
- степень выполнения государственного задания;
- степень выполнения плана капитальных вложений;
- степень выполнения плана капитального ремонта;
- своевременность предоставления документов, необходимых для составления бюджета по расходам;
- своевременность предоставления документов, необходимых для составления бюджета по доходам;
- динамика просроченной дебиторской задолженности по видам на дату мониторинга по сравнению с предшествующей датой мониторинга;
- динамика просроченной кредиторской задолженности по видам на дату мониторинга по сравнению с предшествующей датой мониторинга;

– показатели, характеризующие эффективность использования бюджетных и внебюджетных средств по видам услуг в динамике, утверждаемые нормативным актом ГРБС.

Ориентация внутреннего финансового аудита в его постановке и в процессе мониторинга на конечные результаты использования бюджетных средств и улучшение качества социальных услуг, предполагает повышение результативности и экономичности деятельности по всем направлениям; при этом следует учитывать особенности оценки результативности и повышения эффективности использования бюджетных средств для различных видов социальных услуг.

Особое значение при организации внутреннего аудита имеет разработка его методики осуществления с использованием аналитических и контрольно-аудиторских процедур. Для проведения аудита предлагается использовать не только приемы фактических и документальных проверок, но и следующие методы анализа выявления типичных риск-факторы, оказывающие влияние на эффективность использования бюджетных средств и использовать результаты проверок, ревизий для принятия решений по усилению контрольных мер при осуществлении ведомственного финансового контроля, а также внутреннего финансового аудита как на уровне главных распорядителей и их структурных подразделений, так и в подведомственных организациях.

Сегодня, в рамках осуществления внутреннего финансового аудита выполнения бюджетных процедур рекомендовано использовать риск-ориентированный подход.

Реализация такого подхода при осуществлении внутреннего финансового аудита определяет необходимость анализа и идентификации рисков осуществления бюджетных процедур для выбора наиболее эффективных средств контроля.

К числу источников информации для выявления и идентификации рисков отнесены результаты самоконтроля работников структурных

подразделений главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств, контроля по подчинённости в соответствии со структурой распорядителей бюджетных средств, внешнего государственного аудита в форме актов, предписаний, а также контроля подведомственных учреждений, т.е. ведомственного финансового контроля.

При этом результатам ведомственного финансового аудита среди всех источников информации о риск-факторах придаётся первостепенное значение, поскольку главные распорядители бюджетных средств сами определяют очерёдность ведомственного контроля, объекты проверок и их сроки.

Представляется важным отметить, однако, что система риск-ориентированного внутреннего финансового аудита является незавершённой. В ней отсутствуют рекомендации по организации выявления и идентификации первичных риск – факторов выполнения бюджетных процедур в подведомственных организациях.

Необходимо, прежде всего, на всех уровнях управления разработать полный перечень бюджетных процедур, оценить возможные риски нарушения бюджетного законодательства, неэффективного использования бюджетных средств, это позволит сформировать контрольные мероприятия риск – ориентированного внутреннего финансового аудита.

Так, рекомендуемыми контрольными мероприятия внутреннего финансового контроля по уровню подведомственности с позиций выявления риска исполнения бюджетных процедур могут стать:

- контроль исполнения бюджетной сметы по финансированию расходов на социальные цели: по подпрограммам муниципальных программ, видам бюджетных средств, видам услуг, категориям получателей, видам социальных гарантий, видам социальной поддержки, а также оценку достоверности и правомерности социальных расходов, эффективности использования бюджетных средств;

- контроль использования бюджетных средств на закупки товаров, работ и услуг: оценка соблюдения законодательства, достоверности и эффективности деятельности в сфере закупок, выявление риска коррупции при закупках;

- контроль достоверности отражения расходов на ту или иную отрасль социальной сферы в бюджетном, бухгалтерском и статистическом учёте, отчётности;

- разработка и внесение предписаний по устранению выявленных нарушений, снижению рисков исполнения бюджетных процедур, повышения эффективности использования бюджетных средств и качества социальных услуг;

- оценка качества внутреннего финансового контроля подведомственных учреждений со стороны ГРБС.

Основываясь на характеристиках и назначении элементов системы внутреннего контроля и исследовав особенности деятельности распорядителей средств бюджетов в социальной сфере, предлагаем включить в стандарт внутреннего финансового аудита распорядителя средств бюджетов следующие важные положения.

В отношении контрольной среды, являющейся основой надлежащего контроля, необходимо в стандарте:

- дать характеристику организационной структуры распорядителя бюджетных средств и перечень подведомственных организаций, поставщиков социальных услуг;

- представить полный перечень видов социальных услуг, оказываемых организациями, подведомственными распорядителю бюджетных средств;

- представить и охарактеризовать полный перечень внутренних бюджетных процедур по всем структурным подразделениям распорядителя бюджетных средств в разрезе источников финансирования видов социальных услуг;

– определить структурные подразделения распорядителя средств, ответственные за выполнение конкретных внутренних бюджетных процедур, а также распределение обязанностей и ответственности за выполнение контрольных процедур между работниками.

В рамках организационной структуры должно быть исключено дублирование и совмещение функций, которые могут вызвать внутренний конфликт интересов. Организационная структура должна обеспечивать реализацию принципов внутреннего контроля и предопределять его организационную структуру. Важнейшим принципом внутреннего финансового контроля является ориентированность на риски – внутренний контроль находится в тесном взаимодействии с системой управления рисками, что способствует своевременному и эффективному внедрению мероприятий по воздействию на риски.

Для того, чтобы квалифицированно провести ту или иную проверку, необходима специальная служба внутреннего аудита. Работники этой службы должны хорошо знать специфику отрасли, ее организационно-экономическую структуру и структуру управления, а также объекты контроля. Кроме того, необходимо обозначить круг вопросов, которые должны быть раскрыты при проверках. Работники службы внутреннего финансового аудита должны владеть техникой и методикой проведения проверок, хорошо знать законодательные и нормативные акты, уметь обобщать материалы проверок, определять пути устранения и предупреждения недостатков и потерь, резервы для повышения эффективности всех видов деятельности организации и т.д.

При рассмотрении вопроса о создании службы внутреннего аудита обратились к ФЗ «Об аудиторской деятельности в РФ», где содержится указание о необходимости соблюдения принципа независимости аудиторской проверки. Для внутреннего аудитора независимость ограничена, это связано с тем, что данная служба является подразделением той организации, которую она проверяет. Чтобы эта независимость, хотя и в

ограниченной форме, имела место, служба аудита должна быть обособлена от бухгалтерии и других служб и подчиняться только руководителю предприятия. Она не должна вмешиваться в оперативную, распорядительную и производственную деятельность должностных лиц предприятия. Штат и структура службы во многом зависят от специфики деятельности организации, объема, сложности и условий выполняемых ею работ.

Численность и оплата труда работников службы аудита предусматриваются штатным расписанием. Руководитель и работники службы должны выполнять обязанности, возложенные на них должностными инструкциями. При этом они должны соблюдать этические нормы аудиторской деятельности и осуществлять проверки в соответствии с требованиями правил (стандартов) аудита.

Нерешенной проблемой до настоящего времени остается проблема оценки эффективности внутреннего аудита и его службы. Один из способов определения критериев для внутреннего аудита – это утверждение о том, что его цели должны позволить определить, можно ли повысить для какой-либо области деятельности организации достигнутый уровень результативности и экономической отдачи, подсказать (или выработать) необходимые управленческие решения и мероприятия усовершенствования. Это утверждение приемлемо для опытных и высокопрофессиональных аудиторов, однако для большинства аудиторов затруднительно им пользоваться.

Простой комплекс критериев может базироваться на фактических результатах за предшествующие периоды. Идея, лежащая в основе этих критериев, заключается в определении того, стали некоторые виды деятельности сравнительно «лучше», либо «хуже» или нет. Достоинство этих критериев в том, что их легко установить. Однако они могут не дать глубокого понимания того, хорошо или плохо функционирует система внутреннего аудита. Данные о производительности сопоставимых хозяйствующих субъектов могут служить также хорошим источником для

разработки критериев. Иногда разработка критериев оценки какой - либо услуги внутренних аудиторов очень сложна и дорога. Тогда их можно получить путем обсуждения, диалога, согласования. Сторонами, вовлеченными в этот процесс, должны быть внутренние аудиторы, администрация организации и ее специалисты. Вместе с тем, в любом случае для оценки эффективности системы внутреннего аудита необходимо, прежде всего, установить экономичность этой системы, как отношение расходов на содержание службы и функционирование внутреннего аудита к сумме выявленных (или установленных) доходов в результате возврата похищенного имущества, предотвращения потерь, штрафов, принятия нерациональных управленческих решений, осуществления не эффективных финансовых операций и т.д.

Внутренний аудит в отношении рисков выполняет следующие функции:

- контроль выявления основных внешних и внутренних рисков, действующих на организацию (идентификация рисков);
- контроль и оценка степени воздействия факторов риска. Выявление неприемлемых рисков;
- устранение воздействия недопустимых рисков;
- контроль реагирования руководства на реализованные риски и мероприятий по устранению последствий реализовавшихся рисков;
- контроль мероприятий по коррекции процессов выявления, оценки и реагирования на риски в следующем цикле управления рисками.

При внедрении контрольных процедур следует оценивать величину и вероятность реализации рисков, степень их влияния на результаты реализации бюджетных процедур, что позволяет сделать вывод о достаточности существующих контрольных процедур, либо о необходимости разработки и внедрения новых.

В стандарте внутреннего финансового аудита применительно к социальной сфере необходимо представить классификацию возможных

рисков неэффективного осуществления бюджетных процедур по видам социальных услуг. Общепринятой классификации рисков не существует, однако на основе анализа результатов актов, заключений, предписаний органов государственного финансового контроля, с учётом анализа информации, полученной от подведомственных распорядителей и получателей средств бюджета, идентифицируются важнейшие виды рисков, определяются методы управления рисками.

В отдельные периоды деятельности серьёзное влияние могут оказывать правовые риски. Их воздействие проявляется при изменении законодательства. Несвоевременный учёт требований законодательства, игнорирование его положений, неверное применение приводят к негативному влиянию на результаты осуществления бюджетных процедур.

Среди внутренних рисков следует особо выделить операционные риски. Они возникают в результате невыполнения или несвоевременного выполнения бюджетных процедур и процессов, ошибок персонала, компьютерных систем, несоблюдения качественных стандартов оказания услуг, неэффективной структуры управления, невыполнения должностных инструкций, вовлечение персонала в операции по легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма, коррупционные сделки.

Вследствие негативного представления потребителей о качестве социальных услуг, соблюдения условий контрактов по ценам услуг, срокам их оказания, проявляется действие репутационного риска. В отличие от коммерческих организаций, где он реализуется в виде уменьшения числа покупателей, заказчиков, клиентов, в социальной сфере его влияние проявляется в критическом отношении потребителей услуг к действиям государственных организаций, что, в конечном итоге, стимулирует социальную напряжённость в обществе.

В социальной сфере имеются свои особенности методов управления рисками в сравнении с коммерческой сферой: преобладающее значение

имеют методы трансформации риска, и меньшее – методы финансирования риска.

Процедурами трансформации рисков могут являться:

– регламентирование операций, т.е. разработка нормативных документов, содержащих детальное описание технологии выполнения операций, совершения действий исполнителями процессов. Нормативные документы разрабатываются в форме инструкций. Например, инструкция по организации складского учёта материалов в подведомственных организациях, должностные инструкции, отражающие порядок разделения обязанностей работников, их права, обязанности, ответственность, в том числе при выполнении контрольных процедур, утверждение административных регламентов по оказанию конкретных видов услуг, стандарты качества социальных услуг, и др.

– утверждение смет, нормативов затрат, ограничений при совершении отдельных операций, и др. При помощи системы лимитов и ограничений осуществляется лимитирование приемлемых рисков. Примером использования процедуры отказа от риска может быть отказ от поставщика социальных услуг, у которого существуют неприемлемые риски, управлять которыми распорядитель средств не в состоянии. Процедура снижения частоты или предотвращения ущерба состоит в проведении превентивных мероприятий, направленных на снижение вероятности наступления неблагоприятного события.

Эти мероприятия могут состоять в: идентификации и измерении (оценки) рисков путём применения стресс - тестирования, проведения сценарного анализа рисков, построения карты рисков, проведения финансового анализа по ключевым показателям, ведения статистической базы событий операционных рисков, анализ внешних риск-факторов.

В этих условиях, мы предлагаем формирование карт рисков, которые являются важным инструментом обобщения результатов оценки рисков по отдельным бюджетным процедурам, процессам, проектам по оказанию услуг

на уровне отдельных структурных подразделений и подведомственных учреждений распорядителей бюджетных средств. Карта позволяет выявить виды услуг, бюджетных процедур, процессов, подверженных определённым видам рисков, дать им оценку, определить зоны ответственности подразделений, методы и направления внутреннего контроля рисков и распределить ресурсы для управления рисками.

При построении карты рисков оценивается степень последствий проявления рисков и вероятность событий, отражаются уровни рисков, при которых осуществляются различные действия внутренних контролёров. Документированию рисков, как правило, предшествует описание бюджетных процедур, процессов.

Стандарт внутреннего финансового аудита является нормативным документом, регулирующим контроль исполнения бюджетных полномочий главным распорядителем (распорядителем) средств бюджетов, руководителями подведомственных учреждений, в котором устанавливается процесс бюджетных процедур в виде последовательности операций и действий, реализующих бюджетные полномочия, целью которых являются меры по повышению эффективности использования бюджетных средств при соблюдении стандартов качества социальных услуг.

Разработка стандарта внутреннего финансового контроля распорядителя бюджетных средств должна базироваться на использовании типовых элементов системы внутреннего контроля: контрольной среды, процесса оценки рисков, процедур внутреннего контроля, информационных связей в процессе контроля, оценке качества (мониторинге) внутреннего финансового контроля, нашедших практическое применение при формировании систем внутреннего контроля во многих коммерческих организациях, и, по существу, как свидетельствуют исследования, применимы для государственных организаций.

Основываясь на характеристиках и назначении элементов системы внутреннего аудита и исследовав особенности деятельности распорядителей

средств бюджетов в социальной сфере, предлагаем включать в стандарт внутреннего финансового контроля распорядителя средств бюджетов следующие важные положения:

- а) указание на потенциальное неблагоприятное внутреннее и (или) внешнее событие (факт, обстоятельство), порождающее риск;
- б) причину и вероятность его возникновения;
- в) возможные негативные последствия (ущерб), их количественную и (или) качественную оценку.

По результатам оценки рисков распорядитель средств определяет наиболее существенные риски и принимает решения для минимизации их посредством организации и осуществления внутреннего контроля. Наряду с качественной оценкой вероятности риска, применяются количественные оценки. Они основаны на статистическом анализе данных, вероятностном анализе, компьютерном моделировании (метод Монте–Карло) и др.

Для количественных методов характерен трудоёмкий процесс сбора информации, на основе которой строятся модели. Однако, применение компьютерных программ делает расчёты более точными и простыми для восприятия результатов анализа. Стандарт внутреннего финансового аудита должен раскрывать источники информации о деятельности учреждений социальной сферы, используемые для целей внутреннего контроля. Информация о совершаемых фактах для целей внутреннего контроля содержится в первичных учётных документах, информация о внутренних и внешних ограничениях (лимитах, нормативах, др. ограничениях) при совершении операций, сделок отражается в плановой документации, нормативных актах и законодательных актах.

Учётные первичные документы о совершаемых фактах хозяйственной жизни формируются в системах бухгалтерского, статистического и управленческого учёта. Для целей внутреннего аудита наиболее значимой является информация управленческого учёта, содержащая как стоимостные, так и количественные показатели, фактические и нормативные данные.

Вместе с тем, для целей внутреннего аудита подготовки бухгалтерской отчётности необходимы данные аналитического бухгалтерского учёта, подготовки статистической отчётности – данные оперативного статистического учёта.

Внутренний аудит имеет своим содержанием сравнение фактических данных с установленными плановыми показателями либо соответствующими ограничениями, выявление несоответствий, отклонений. Аудит осуществляется по ключевым показателям деятельности каждого объекта контроля, к которым относятся факты хозяйственной деятельности, операции, направления деятельности. Ключевые показатели деятельности определяются в процессе разработки смет, реализующим стратегию учреждения на текущий период путём планирования и распределения всех ресурсов организации для достижения ее стратегических целей. Любое изменение в стратегии организации, изменение внешних ограничений или непредвиденные события приводят к необходимости проведения корректировки смет заново «по вновь открывшимся обстоятельствам». В этом смысле корректировка смет является непрерывным процессом. Сметы, таким образом, являются одним из важнейших способов установления внутренних ограничений на деятельность организации.

Контроль выполнения бюджетных ограничений (исполнение бюджета) является одной из основных функций внутреннего аудита. Сметы и ключевые показатели деятельности образуют в совокупности с системой внутреннего аудита, обеспечивающей необходимую обратную связь в организации, основу системы управления организацией.

Для рациональной организации информационного обеспечения внутреннего аудита организация разрабатывает внутренние нормативные положения: об организационной структуре; об учёте и отчётности; о бюджетном процессе; о системе ключевых показателей деятельности; об управленческом анализе; об учётной политике; о системе внутреннего контроля, и др.

С позиций внутреннего аудита требованиями к информации являются: регулярность, оперативность, доступность для органов контроля, достоверность; полнота содержания, соблюдение баланса общественных интересов. Что касается такого элемента системы внутреннего аудита как контрольные процедуры, то они должны быть встроены во все элементы системы: контрольную среду, информационную систему, оценку рисков, мониторинг аудита.

Контрольные процедуры осуществляются в рамках предварительного (превентивного) контроля, а также при осуществлении текущего и последующего внутреннего контроля. Для успешного управления рисками деятельности наибольший эффект достигается применением превентивных контрольных процедур, позволяющих избегать неприемлемых рисков, либо существенно снижать их негативное влияние. При этом выявляется наличие и адекватность количественных (лимиты по суммам) и качественных (инструменты проведения операций или сделок) ограничений принимаемых рисков с учетом их соответствия нормам права. Контролируется технологический цикл проведения бюджетных операций (применительно к каждому проекту или услуге), технические возможности проведения операций подразделениями, наличие у сотрудников прав и полномочий на проведение определенных операций.

В случае проведения сделок, несущих высокий риск, имеется механизм принятия коллегиальных решений. Контрольные процедуры, осуществляемые в момент совершения операций, либо после их осуществления, позволяют выявлять степень воздействия факторов риска и разрабатывать меры по минимизации потерь от реализовавшихся рисков.

На постоянной основе контролируются следующие параметры:

– количественные и качественные параметры рисков, достоверность информирования руководства о текущем состоянии показателей риска в целом и в разрезе отдельных подразделений;

- соответствие деятельности сотрудников внутренним и внешним нормативным актам, распорядительным документам;
- соблюдение на практике принципа коллегиальности принятия решений в случаях, когда такой подход принят или установлен в организации;
- соблюдение юридической правомерности и экономической целесообразности совершаемых операций;
- соответствие данных синтетического и аналитического бухгалтерского учета.

Ведется идентификация и мониторинг рисков, возникающих при проведении операций, проводится их количественная и качественная оценка, контролируется бухгалтерское оформление и учет операций. Распорядитель средств осуществляет мониторинг мероприятий по созданию и поддержанию системы внутреннего аудита в режиме непрерывной и эффективной работы. Мониторинг средств аудита представляет собой процесс оценки эффективного функционирования системы внутреннего контроля во времени. Он включает регулярную оценку организации и применения средств аудита, а также осуществление необходимых корректирующих мероприятий в отношении средств контроля вследствие изменения условий деятельности.

Мониторинг средств аудита осуществляется путем проведения непрерывных мероприятий, отдельных проверок или сочетания того и другого. Так, работники организации в пределах своих компетенций должны осуществлять непрерывное наблюдение за функционированием средств контроля и их эффективностью. Кроме того, исполнители контрольных процедур должны осуществлять процедуры самооценки эффективности применяемых средств контроля.

Внутренние аудиторы осуществляют мониторинг средств контроля в соответствии с принятыми планами проверки на соответствие контрольных процедур в компании требованиям, установленным законодательством и

внутренними нормативными документами в отношении непрерывности, риск-ориентированности, корректировке средств контроля вследствие изменения внешних и внутренних факторов риска деятельности, а также разрабатывают мероприятия по внедрению инновационных средств контроля, выполняющих защитную функцию в отношении рисков. Результаты мониторинга доводятся до сведения главного распорядителя средств, который корректирует при необходимости политику внутреннего контроля и управления рисками.

В рамках определения направлений совершенствования применения государственного аудита в системе измерения социального развития представляется возможным рекомендовать следующие методические этапы по выявлению первичных риск – факторов исполнения бюджетных процедур.

На первом этапе определяются все виды услуг, предоставляемые учреждений социальной сферы. На основе соответствующих нормативных документов и имеющейся информации о фактически оказанных услугах выявляются допущенные нарушения. При проведении контрольных действий по каждой услуге осуществляется пооперационный подход с целью выявления критических точек контроля.

На втором этапе по итогам проверки обобщаются полученные данные о риск факторах по всем видам услуг в Матрице рисков. Матрица рисков содержит перечни важнейших риск факторов по видам оказываемых услуг, выполняемых работ. В основе разработки перечня риск факторов должны быть использованы не только данные статистики по выявленным и реализованным рискам, но также потенциальные риск факторы, определяемые исходя из вероятности невыполнения требований государственных стандартов по соответствующим услугам, законодательных норм и ведомственных регламентов. Матрица рисков составляется по результатам аудита учреждения, затем разрабатывается сводная Матрица на уровне главного распорядителя бюджетных средств.

На третьем этапе в клетках Матрицы, образующихся на пересечении каждой строки вида риск фактора с графой вида услуги отражаются дробью – в числителе количество выявленных нарушений за проверяемый период, в знаменателе – сумма неэффективно и незаконно использованных бюджетных средств.

Анализ полученных данных позволяет идентифицировать «критические точки» для следующих проверок, т.е. виды рисков, оказывающих наибольшее негативное воздействие на выполнение бюджетных процедур.

Четвёртый этап должен быть посвящён разработке мер по снижению влияния риск-факторов на исполнение бюджетных процедур. Эти меры направлены не только на совершенствование внутреннего финансового контроля главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, но и внутреннего контроля подведомственных организаций.

Таким образом, использование рекомендуемой методики идентификации риск-факторов позволяет выявлять причины рисков неэффективного и незаконного использования бюджетных средств в организациях социальной сферы, а не только констатировать последствия их негативного воздействия. Позитивным результатом использования рекомендуемого подхода является возможность управления рисками при осуществлении государственного аудита измерения социального развития муниципального образования.

Практическое осуществление внутреннего аудита представляется в виде совокупности организационных, методических и технических приемов, осуществляемых с помощью определенных процедур, составляющих процесс внутреннего аудита. Внутренний аудит как динамический процесс и искусственная система со своей спецификой содержания и формы состоит из организационной, технологической и завершающей стадий.

Организационная стадия включает в себя:

- разработку, оптимизацию и выбор способов последовательности действий (плана и программы аудита);
- разработку всех необходимых документов внутренней регламентации аудита;
- нормативно - справочное и методическое обеспечение осуществления внутреннего аудита;
- техническое обеспечение процесса внутреннего аудита.

Технологическая стадия включает в себя:

- наблюдение, проверку, сбор информации и ее интерпретацию о фактах деятельности учреждений;
- документирование аудиторских доказательств; соблюдение научных способов и независимости аудита;
- выбор оптимальных вариантов из проблемных ситуаций и др.

Завершающая стадия включает в себя:

- обобщение информации об обязательствах и финансово-хозяйственных процессах организаций социальной сферы;
- трансформацию обобщенной информации в аудиторскую отчетность, проекты управленческих решений; передача информации и проектов управленческих решений управленческому аппарату организации для принятия обоснованных решений.

Процесс внутреннего аудита или процесс его осуществления на практике – это система, функционирующая с использованием материальных, трудовых и интеллектуальных ценностей. Поэтому данный процесс должен быть рационально организован, то есть все элементы системы упорядочены, приведены в единое целое, функционируют взаимосвязано, находятся в функциональной зависимости. Отсюда следует говорить о научной организации процесса осуществления внутреннего аудита. Практическое осуществление внутреннего аудита, как и любой другой хозяйственный процесс, является объектом наблюдения и управления организации. Поэтому для эффективного функционирования процесса внутреннего аудита в системе

управления социальной сферой необходимо соблюдать следующие принципы: систематичность процесса; прямоточность информации; ритмичность выполнения контрольных работ; пропорциональность обеспечения информацией; специализация и кооперация при выполнении контрольно-аудиторских процедур.

Процесс внедрения системы внутреннего аудита требует научно - обоснованного подхода к организации мероприятий внедрения и их осуществления. Организация внедрения системы внутреннего аудита должна осуществляться последовательно, осуществляя проектные действия и организационные их решения (приложение 2).

В процессе организации внутреннего аудита самое главное – формировать контрольно-информационные блоки. Интегрированный подход к формированию контрольно-информационных блоков требует последовательной реструктуризации предприятия: переход к финансовой и управленческой структуре и выделение центров финансовой ответственности как объектов аудита; настройка системы аналитических признаков, которая позволяет осуществлять аудит с заданной глубиной и необходимой децентрализацией; выборка регламентов обработки и предоставления информации, а также действий всех служб по выполнению контрольных функций; разработка и реализация политики внутреннего аудита.

Выводы по третьему разделу.

1. Разработка и внедрение стандартов применения государственного аудита в системе измерения социального развития обусловлена необходимостью отражения в стандартах особенностей содержания бюджетных процедур применительно к многообразию социальных услуг, финансированию их предоставления за счёт бюджетов разного уровня, привлечения для оказания социальных услуг не только государственных, но и негосударственных организаций, использования различных организационных форм осуществления внутреннего финансового контроля распорядителями бюджетных средств. Завершённость этой системе должны

придать разработки нормативных документов на уровне главных распорядителей бюджетных средств. В них должны содержаться положения о методах выявления и идентификации рисков исполнения бюджетных процедур системой внутреннего финансового аудита подведомственных организаций с учётом особенностей видов оказываемых услуг, выполняемых проектов, работ.

2. Внутренний аудит условно можно разделить и специализировать на три основные категории аудита: функциональный, организационный и специальный. Каждый из них может позволить дать оценку финансового контроля с точки зрения результативности и эффективности управления социальным развитием территории. Работа внутренних аудиторов требует стандартизации с учетом специфики организации и технологии социальной сферы. В рамках исследования, представляется возможным рекомендовать следующую структуру таких стандартов: программно-тематические; программно-операционные; программно-результатные; программно-целевые.

3. В рамках осуществления внутреннего финансового аудита выполнения бюджетных процедур рекомендовано использовать риск-ориентированный подход. Реализация такого подхода при осуществлении внутреннего финансового аудита определяет необходимость анализа и идентификации рисков осуществления бюджетных процедур для выбора наиболее эффективных средств контроля. Необходимо, прежде всего, на всех уровнях управления разработать полный перечень бюджетных процедур, оценить возможные риски нарушения бюджетного законодательства, неэффективного использования бюджетных средств, это позволит сформировать контрольные мероприятия риск – ориентированного внутреннего финансового аудита. С этой целью предлагаем формирование карт рисков, которые являются важным инструментом обобщения результатов оценки рисков по отдельным бюджетным процедурам, процессам, проектам по оказанию услуг на уровне отдельных структурных

подразделений и подведомственных учреждений распорядителей бюджетных средств.

4. В рамках определения направлений совершенствования применения государственного аудита в системе измерения социального развития представляется возможным рекомендовать следующие методические этапы по выявлению первичных риск – факторов исполнения бюджетных процедур: на первом этапе определяются все виды услуг, предоставляемые учреждений социальной сферы; на втором этапе по итогам проверки обобщаются полученные данные о риск факторах по всем видам услуг в Матрице рисков; на третьем этапе в клетках Матрицы, образующихся на пересечении каждой строки вида риск фактора с графой вида услуги отражаются дробью – в числителе количество выявленных нарушений за проверяемый период, в знаменателе – сумма неэффективно и незаконно использованных бюджетных средств; четвёртый этап должен быть посвящён разработке мер по снижению влияния риск-факторов на исполнение бюджетных процедур.

5. Практическое осуществление внутреннего аудита представляется в виде совокупности организационных, методических и технических приемов, осуществляемых с помощью определенных процедур, составляющих процесс внутреннего аудита. Внутренний аудит как динамический процесс и искусственная система со своей спецификой содержания и формы состоит из организационной, технологической и завершающей стадий.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

До настоящего времени комплексные исследования отдельных механизмов государственного регулирования, в том числе касающиеся вопросов государственного финансового контроля и аудита, проводились в Российской Федерации в крайне ограниченном масштабе. Не разработаны методологические подходы к системному анализу и оптимизации механизмов государственного и муниципального финансового контроля, а также составляющих их полномочий органов исполнительной и законодательной власти. В то же время во многих странах государственный аудит является одним из ключевых элементов согласования реальных интересов общества с декларируемыми целями развития и методами их достижения.

Основным назначением государственного аудита при измерении социального развития территории является оценка результативности и качества предоставляемых услуг, а также функционирования субъектов социально-экономической деятельности, использующих ресурсы, выделяемые государством за счет бюджета.

Основные объекты государственного аудита в социальной сфере: государственные и муниципальные закупки товаров (выполнение работ, оказание услуг); государственные программы; государственные социальные обязательства; стандарты качества государственных услуг.

Результаты аудита эффективности становятся инструментом для выявления критических моментов, неэффективности вложений государственных бюджетных средств в социальную сферу, а также «точек роста», которые дают возможность развиваться новой экономике. В связи с этим совершенствование государственного аудита в социальной сфере важно для эффективного использования ресурсов. Государственный аудит позволяет объективно оценивать состояние и выработать предложения по

совершенствованию социальной сферы через механизм повышения результативности и качества услуг.

Это обуславливает актуальность темы диссертации, посвященной исследованию теоретических, методических и практических проблем применения государственного аудита при измерении социального развития муниципальных образований.

Социальное развитие территории представляет собой совокупность эволюционных процессов использования территориального потенциала (эндогенного и экзогенного относительно территории) с целью воспроизводства и совершенствования человеческого капитала, а также создания для населения возможности в настоящем и будущем удовлетворять весь комплекс своих физиологических и социальных потребностей объективного и субъективного характера. Основной сферой, влияющей на социальное развитие и предоставляющей для него потенциал (ресурсную базу), является социальная сфера. Индикаторы социального развития представляют собой инструменты мониторинга, дающие представление о текущем состоянии общества, его трансформациях, тенденциях, кризисных явлениях. Они служат средством самооценки общества, которое получает в свои руки мощный инструмент анализа своего реального состояния и качества принимаемых управленческих решений. Система показателей состояния и уровня развития социальной сферы является своеобразной основой для комплексного анализа достигнутого ею уровня развития, затратности и эффективности работы объектов социальной инфраструктуры, а также для определения прогнозов ее развития на краткосрочную и долгосрочную перспективу.

В части обеспечения социального развития государство берёт на себя обязанности по обеспечению минимального набора условий для более-менее достойной жизни граждан. Под социальными обязательствами государства в рыночной экономике понимаются получаемые из бюджета расширенного правительства гражданами страны и иными категориями физических и

юридических лиц доходы в денежной или натуральной форме, определенные Конституцией страны, закрепленные государственными законами и имеющие природу, отличную от заработной платы, ренты, дивидендов и предпринимательского дохода. Задача обеспечения исполнения социальных обязательств, и при этом необходимость повышения адресности предоставления социальной помощи, услуг и льгот напрямую связана с организацией государственного финансового контроля расходов на социальную сферу. Государственный контроль в социальной сфере с теоретической точки зрения рассматривается как подсистема управления результатами предоставления и качеством в области образования, здравоохранения, культуры и т.п. Основным назначением государственного контроля является оценка результативности и качества предоставляемых услуг, а также функционирования субъектов социально-экономической деятельности, использующих ресурсы, выделяемые государством за счет бюджета.

Государственный аудит рассматривается нами как система внешнего, независимого публичного аудита деятельности органов государственной (муниципальной) власти по управлению общественными ресурсами (финансовыми, материальными, интеллектуальными), которая является одним из современных институтов государственного (муниципального) контроля. К традиционным направлениям деятельности современного государственного аудита относятся финансовый аудит, аудит соответствия, аудит эффективности и аудит трансформаций. Особой важностью с точки зрения измерения социального развития обладает аудит эффективности, при помощи которого общество получает значимую информацию о качестве функционирования государственных институтов, что является важным показателем социального развития.

Аудит эффективности оценивает социальные результаты деятельности учреждений и организаций, то есть последствия для общества или определенных социальных групп, выражающиеся в объеме произведенной

продукции или оказанных услуг. Применение аудита эффективности, как основного вида государственного аудита в системе измерения социального развития территории предполагает выделение: субъект, объект, предмет, метод, форма его проведения. Проводится аудит эффективности в три этапа: планирование, контрольно-аналитический, этап обобщения результатов. Основными критериями аудита эффективности являются результативность и экономическая отдача.

Проведенный анализ свидетельствует о повышающемся уровне социального развития Старооскольского городского округа. В рамках государственного финансового контроля важно учитывать, что ответственность за результаты контроля тем выше, чем большее количество финансовых ресурсов используется в тех или иных сферах. Анализ консолидированного бюджета округа показал, что в общем объеме расходов 81,3% составляли расходы на содержание учреждений социально-культурной сферы. Это в свою очередь выдвигает более высокие требования к компетентности муниципальных служащих; со стороны населения и государства предъявляются требования повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления. В целях диагностики состояния муниципальных образований и определения перспектив их развития используется технология государственного аудита, которая позволяет объективно оценивать состояние и выработать предложения по совершенствованию социальной сферы через механизм повышения результативности и качества услуг.

Государственный аудит в системе измерения уровня социального развития осуществляется в форме аудита эффективности, основным его субъектом выступает контрольно-счетная палата Старооскольского городского округа Белгородской области. Деятельность Контрольно-счетной палаты в 2017 году осуществлялась на основе установленных Федеральным законом № 6-ФЗ принципов законности, объективности, эффективности, независимости, гласности и была направлена на максимальный охват

контрольными и экспертно-аналитическими мероприятиями всех сфер деятельности Старооскольского городского округа. С целью методического обеспечения и организации деятельности КСП распоряжением председателя Контрольно-ревизионной комиссии утвержден Стандарт внешнего муниципального финансового контроля «Общие правила проведения контрольного мероприятия». План работы КСП на 2016 год выполнен в полном объеме.

При изучении проблем, возникающих при применении государственного аудита в системе измерения социального развития можно выделить ряд факторов влияющих на его эффективность: отсутствие четкого законодательного регулирования деятельности в области государственного аудита; низкий уровень взаимодействия между органами государственного аудита, государством и получателями бюджетных средств; высокий уровень нерационального распределения бюджетных средств; отсутствие в полном объеме записи всех операций с бюджетными средствами во взаимосвязи с материальными потоками; неразработанность стандартов внутреннего финансового аудита; необеспеченность организационной структуры субъекта государственного аудита, которая бы обеспечивала четкое определение полномочий, и должностных обязанностей.

Разработка и внедрение стандартов применения государственного аудита в системе измерения социального развития обусловлена необходимостью отражения в стандартах особенностей содержания бюджетных процедур применительно к многообразию социальных услуг, финансированию их предоставления за счёт бюджетов разного уровня, привлечения для оказания социальных услуг не только государственных, но и негосударственных организаций, использования различных организационных форм осуществления внутреннего финансового контроля распорядителями бюджетных средств. Завершённость этой системе должны придать разработки нормативных документов на уровне главных распорядителей бюджетных средств. В них должны содержаться положения

о методах выявления и идентификации рисков исполнения бюджетных процедур системой внутреннего финансового аудита подведомственных организаций с учётом особенностей видов оказываемых услуг, выполняемых проектов, работ.

Внутренний аудит условно можно разделить и специализировать на три основные категории аудита: функциональный, организационный и специальный. Каждый из них может позволить дать оценку финансового контроля с точки зрения результативности и эффективности управления социальным развитием территории. Работа внутренних аудиторов требует стандартизации с учетом специфики организации и технологии социальной сферы. В рамках исследования, представляется возможным рекомендовать следующую структуру таких стандартов: программно-тематические; программно-операционные; программно-результатные; программно-целевые.

В рамках осуществления внутреннего финансового аудита выполнения бюджетных процедур рекомендовано использовать риск-ориентированный подход. Реализация такого подхода при осуществлении внутреннего финансового аудита определяет необходимость анализа и идентификации рисков осуществления бюджетных процедур для выбора наиболее эффективных средств контроля. Необходимо, прежде всего, на всех уровнях управления разработать полный перечень бюджетных процедур, оценить возможные риски нарушения бюджетного законодательства, неэффективного использования бюджетных средств, это позволит сформировать контрольные мероприятия риск – ориентированного внутреннего финансового аудита. С этой целью предлагаем формирование карт рисков, которые являются важным инструментом обобщения результатов оценки рисков по отдельным бюджетным процедурам, процессам, проектам по оказанию услуг на уровне отдельных структурных подразделений и подведомственных учреждений распорядителей бюджетных средств.

В рамках определения направлений совершенствования применения государственного аудита в системе измерения социального развития

представляется возможным рекомендовать следующие методические этапы по выявлению первичных риск – факторов исполнения бюджетных процедур: на первом этапе определяются все виды услуг, предоставляемые учреждений социальной сферы; на втором этапе по итогам проверки обобщаются полученные данные о риск факторах по всем видам услуг в Матрице рисков; на третьем этапе в клетках Матрицы, образующихся на пересечении каждой строки вида риск фактора с графой вида услуги отражаются дробью – в числителе количество выявленных нарушений за проверяемый период, в знаменателе – сумма неэффективно и незаконно использованных бюджетных средств; четвёртый этап должен быть посвящён разработке мер по снижению влияния риск-факторов на исполнение бюджетных процедур.

Практическое осуществление внутреннего аудита представляется в виде совокупности организационных, методических и технических приемов, осуществляемых с помощью определенных процедур, составляющих процесс внутреннего аудита. Внутренний аудит как динамический процесс и искусственная система со своей спецификой содержания и формы состоит из организационной, технологической и завершающей стадий.

По результатам проведенного анализа можно сформулировать ряд рекомендаций в адрес финансовых органов, осуществляющих государственный аудит:

- разработать нормативные документы на уровне главных распорядителей бюджетных средств, в которых должны содержаться положения о методах выявления и идентификации рисков исполнения бюджетных процедур системой внутреннего финансового аудита подведомственных организаций с учётом особенностей видов оказываемых услуг, выполняемых проектов, работ;

- разработать полный перечень бюджетных процедур, оценить возможные риски нарушения бюджетного законодательства, неэффективного использования бюджетных средств, что позволит сформировать контрольные мероприятия риск – ориентированного внутреннего финансового аудита;

– в рамках организационной структуры исключить дублирование и совмещение функций, которые могут вызвать внутренний конфликт интересов;

– при внедрении контрольных процедур проводить оценку величины и вероятности реализации рисков, степень их влияния на результаты реализации бюджетных процедур, что позволяет сделать вывод о достаточности существующих контрольных процедур, либо о необходимости разработки и внедрения новых;

– обеспечить формирование карт рисков, которые являются важным инструментом обобщения результатов оценки рисков по отдельным бюджетным процедурам, процессам, проектам по оказанию услуг на уровне отдельных структурных подразделений и подведомственных учреждений распорядителей бюджетных средств.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.intosai.org/blueline/upload/ limadeklaren.pdf](http://www.intosai.org/blueline/upload/limadeklaren.pdf).
2. О Счетной палате Российской Федерации [Текст] : федер. закон от 05 апреля 2013 года № 41-ФЗ (ред. от 07 февраля 2017 года) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 14. – Ст. 1649.
3. Об аудиторской деятельности [Текст] : федер. закон от 30 декабря 2008 года № 307-ФЗ (ред. от 31 декабря 2017 года) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 1. – Ст. 15.
4. Об утверждении государственной программы «Развитие здравоохранения» [Электронный ресурс] : Постановление правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 294 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».
5. Об утверждении Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений и Инструкции по его применению (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] : Приказ минфина РФ от 1 декабря 2010 года № 157н (ред. от 27 сентября 2017 года). – Режим доступа: <http://base.garant.ru/12180849/#ixzz55auxtjIS>.
6. Отчет о деятельности Контрольно-счетной палаты Старооскольского городского округа Белгородской области за 2016 год [Электронный ресурс] : Распоряжение председателя Контрольно-счетной палаты Старооскольского городского округа от 08 февраля 2017 года № 11 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область».

7. Об утверждении муниципальной программы «Развитие культуры и искусства Старооскольского городского округа на 2015-2020 годы» [Электронный ресурс] : Постановление главы администрации Старооскольского городского округа от 30 октября 2014 года № 3676 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область».

8. Об утверждении плана мероприятий («дорожной картой») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки» Старооскольского городского округа [Электронный ресурс] : Постановление главы администрации Старооскольского городского округа от 22 июля 2013 года № 2726 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область».

9. Об утверждении муниципальной программы «Развитие образования Старооскольского городского округа на 2015-2020 годы» [Электронный ресурс] : Постановление главы администрации Старооскольского городского округа от 30 октября 2014 года № 3681 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область».

10. Отчет главы администрации Старооскольского городского округа «О деятельности администрации Старооскольского городского округа в 2016 году» [Электронный ресурс] : Решение совета депутатов Старооскольского городского округа от 15 июня 2017 года № 559 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область».

11. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Старооскольского городского округа на долгосрочный период до 2025 года [Электронный ресурс] : Решение совета депутатов Старооскольского городского округа от 19 декабря 2008 года № 224 // Справочная правовая

система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область».

12. Ададимова, Л. Ю. Теоретические и методологические аспекты применения метода двух нормативов при распределении бюджетных субсидий [Текст] / Л. Ю. Ададимова, Ю. Г. Полулях, Т. М. Ойдуп // Экономический анализ: теория и практика. – 2013. – № 43. – С. 40-47.

13. Адалаев, М. Х. Необходимость формирования системы управления социальным развитием в муниципальном образовании [Текст] / М. Х. Адалаев // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. – 2015. – № 3-4. – С. 67-74.

14. Арабьян, К. К. Аудит в России. Новая концепция развития [Текст] : монография / К. К. Арабьян. – М. : Ruscience, 2016. – 162 с.

15. Аргунова, Л. Г. Социальное развитие муниципального образования: стратегический подход [Текст] : сб. материалов XIV международного социального конгресса «Стратегии социального развития современного общества: российские и мировые тренды» / Л. Г. Аргунова. – М. : Изд-во: Российский государственный социальный университет, 2015. – С. 40-42.

16. Артеменко, Д. А. Анализ состояния государственного финансового контроля в условиях проведения бюджетной реформы [Текст] / Д. А. Артеменко // Научный вестник Южного института менеджмента. – 2013. – № 2 (2). – С. 86-92.

17. Артеменко, Д. А. Аудит эффективности государственных расходов как методическая основа оценки эффективности системы государственного финансового контроля [Текст] / Д. А. Артеменко // Научный вестник Южного института менеджмента. – 2013. – № 4. – С. 4-9.

18. Артеменко, Д. А. Методологические аспекты институционального оформления отношений в сфере налогового аудита и консалтинга [Текст] / Д. А. Артеменко // Учет и статистика. – 2010. – № 3. – С. 39-46.

19. Астафьева, О. А. Государственный аудит в системе стратегического управления социально-экономическим развитием региона [Текст] : материалы круглого стола магистрантов «Экономическая наука: тенденции развития» / О. А. Астафьева. – 2017. – С. 17-24.

20. Беляева, О. И. Совершенствование методического обеспечения государственного аудита (контроля) государственных программ Российской Федерации [Текст] : автореф. дис. ... канд. экон. наук / О. И. Беляева. – М., 2016. – 25 с.

21. Бочкарев, А. Ю. Управление развитием социальной инфраструктуры муниципальных образований в современной России [Текст] : дис. ... док. экон. наук : 08.00.05 / А. Ю. Бочкарев. – Уфа, 2012. – 337 с.

22. Бурцев, Б. В. Аудит финансовых потоков государства [Текст] / Б. В. Бурцев // Аудиторские ведомости. – 2008. – № 8. – С. 43-47.

23. Васильева, Е. И. Социальный аудит в государственном управлении [Текст] : монография / Е. И. Васильева, Т. Е. Зерчанинова, А. В. Ручкин. – Екатеринбург : Уральский ин-т упр. - фил. РАНХиГС, 2015. – 219 с.

24. Владимиров, И. А. Современные методы управления социальным развитием муниципального образования [Текст] / И. А. Владимиров, Т. Д. Садыкова // Novainfo.ru. – 2016. – Т. 2. – № 40. – С. 243-248.

25. Владимирова, М. П. Государственный аудит эффективности и результативности как фактор совершенствования государственного финансового контроля в российской федерации [Текст] / М. П. Владимирова // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 5: экономика. – 2015. – № 3 (165). – С. 159-163.

26. Гаджиев, Н. Г. Внешний финансовый контроль и внутренний аудит в сфере закупок вуза [Текст] : монография / Н. Г. Гаджиев, М. Н. Гаджиев. – Махачкала : Изд-во ДГУ, 2016. – 141 с.

27. Гнездова, Ю. В. Государственный аудит в системе финансового контроля [Текст] / Ю. В. Гнездова, Е. Е. Матвеева. – М. : ЮНИТИ, 2017. – 151 с.
28. Григорьев, Е. К. Государственный финансовый контроль и пути его совершенствования [Текст] / Е. К. Григорьев. – М. : Лаборатория книги, 2009. – 118 с.
29. Гусева, Н. М. Внутренний контроль и аудит в государственных (муниципальных) учреждениях [Текст] / Н. М. Гусева. – М. : Московский ин-т предпринимательства и права, 2015. – 288 с.
30. Докальская, В. К. Управление развитием социальной сферы муниципального образования [Текст] / В. К. Докальская // Вестник аграрной науки. – 2016. – Т. 58. – № 1. – С. 17-23.
31. Домашенко, А. А. Социальное развитие и капитальное инвестирование на основе бюджета муниципальных образований [Текст] / А. А. Домашенко // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: экономика. информатика. – 2016. – Т. 37. – № 2 (223). – С. 5-14.
32. Енц, Г. П. Влияние финансового контроля на социально-бюджетную сферу [Текст] / Г. П. Енц. – Сыктывкар : СЛИ, 2011. – 116 с.
33. Зазулина, М. Р. Местное самоуправление в современной России: формальные институты и неформальные практики (социально-философский аспект) [Текст] : автореф. дис. ... канд. филос. наук / М. Р. Зазулина. – Новосибирск, 2012. – 31 с.
34. Закревская, Г. С. Потенциальные возможности местного бюджета в развитии экономики и социальных процессов муниципальных образований [Текст] / Г. С. Закревская, М. Ю. Кренделев // Вестник Калининградского филиала Санкт-петербургского университета МВД России. – 2017. – № 1 (47). – С. 133-135.
35. Зерчанинова, Т. Е. Социальный аудит развития муниципальных образований [Текст] / Т. Е. Зерчанинова // Вестник Саратовского

государственного технического университета. – 2013. – Т. 4. – № 1 (73). – С. 259-266.

36. Кабанова, О. В. Государственный аудит: выбор критериев и показателей измерения социального развития [Текст] : дис. ... канд. соц. наук : 22.00.04 / О. В. Кабанова. – М., 2012. – 227 с.

37. Калашников, П. П. Счетная палата как институт государственного финансового контроля [Текст] / П. П. Калашников. – М. : Лаборатория книги, 2009. – 141 с.

38. Качкова, О. Е. Научное обоснование и разработка системы управления рисками для осуществления внутреннего финансового аудита в государственных (муниципальных) учреждениях [Текст] : монография. – М. : Русайнс, 2017. – 228 с.

39. Колесов, Р. В. Система государственного финансового контроля РФ: проблемы и перспективы [Текст] : монография / Р. В. Колесов, А. В. Юрченко. – Ярославль : ЯФ МФЮА, 2013. – 100 с.

40. Концептуальные основы и институциональные аспекты развития внешнего государственного аудита в современной экономике [Текст] : монография / М. Г. Полозков [и др.] / Под редакцией М. Г. Полозкова. – М. : РУСАЙНС, 2015. – 151 с.

41. Кузнецова, А. А. Государственный аудит как эффективный механизм для реализации задач в социально-экономической сфере [Текст] / А. А. Кузнецова, А. А. Старикова, Т. А. Удовыдченкова // Научные записки ОрелГИЭТ. – 2014. – № 2 (10). – С. 306-309.

42. Ларина, С. Е. Проблемы развития внутреннего аудита: принципы, методология, современная практика [Текст] : монография / С. Е. Ларина [и др.] / под редакцией С. Е. Лариной. – М. : РУСАЙНС, 2016. – 55 с.

43. Левина, В. В. Межбюджетные трансферты и социально-экономическое развитие муниципальных образований [Текст] / В. В. Левина // Финансы. – 2017. – № 5. – С. 18-25.

44. Лубашев, Е. А. Теоретические основы социального развития регионов [Текст] / Е. А. Лубышев // Научно-аналитический журнал Вестник Санкт-Петербургского университета государственной противопожарной службы МЧС России. – 2013. – № 3. – С. 155-160.

45. Лукин, А. Г. Государственный бюджетный контроль в Российской Федерации: современное состояние и перспективы развития [Текст] : монография / А. Г. Лукин. – М. : Изд-во Автономная некоммерческая организация содействия развитию современной отечественной науки Издательский Дом «Научное обозрение», 2014. – 184 с.

46. Маматов, Б. С. Аудит эффективности использования бюджетных средств Республики Кыргызстан : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.12 / Б. С. Маматов. – М., 2015. – 217 с.

47. Мансуров, П. М. Система оценочных показателей развития сельской социальной инфраструктуры [Текст] / П. М. Мансуров // Экономический анализ: теория и практика. – 2012. – № 6. – С.53-57.

48. Матвеева, Е. Е. Система государственного финансового контроля и аудита в РФ: проблемы и перспективы [Текст] / Е. Е. Матвеева. – Смоленск : Маджента, 2016. – 163 с.

49. Мессель, Е. О. Аудит эффективности в государственном управлении [Текст] / Е. О. Мессель // Вестник Астраханского государственного технического университета. серия: экономика. – 2016. – № 3. – С. 117-123.

50. Пашков, Р. В. Внутренний контроль как модель и система [Текст] : монография / Р. В. Пашков, Ю. Н. Юденков. – М. : Русайнс, 2016. – 310 с.

51. Петрище, В. И. Управление развитием социальной инфраструктуры муниципальных образований [Текст] : сб. научных статей «Государственное регулирование и устойчивое развитие муниципальных образований» / В. И. Петрище. – Иркутск : Изд-во Байкальского государственного университета, 2012. – С. 80-85.

52. Плисова, А. Б. Аудит эффективности социально-экономических программ развития регионов: проблемы проведения анализа [Текст] / А. Б. Плисова // Стратегия устойчивого развития регионов России. – 2014. – № 24. – С. 57-61.

53. Самсонов, В. В. Социальное качество развития территорий: проблемы измерений [Текст] / В. В. Самсонов // Вестник Пермского университета. Серия Философия. Психология. Социология. – 2013. – Выпуск 1 (13). – С. 162-168.

54. Саунин, А. Н. Аудит эффективности в государственном финансовом контроле [Текст] / А. Н. Саунин. – М. : Изд.дом «Финансовый контроль», 2009. – 157 с.

55. Сафрыгин, Ю. В. Аудит эффективности государственных программ как приоритетное направление государственного аудита [Текст] / Ю. В. Сафрыгин, Е. О. Мессель // Новая наука: опыт, традиции, инновации. – 2016. – № 10-1. – С. 176-179.

56. Сергеев, Л. И. Внешний государственный аудит: проблемы оценки эффективности использования общественных ресурсов [Текст] / Л. И. Сергеев // Вестник АКСОР. – 2013. – № 1 (25). – С. 33-39.

57. Сергеев, Л. И. Развитие государственного программного аудита использования бюджетных ресурсов [Текст] / Л. И. Сергеев. – Калининград : КГТУ, 2015. – 122 с.

58. Соболева, К. В. Теоретико-методологические проблемы современного государственного аудита [Текст] / К. В. Соболева // Экономика и социум. – 2016. – № 4 (23). – С. 295-298.

59. Степашин, С. В. Государственный аудит и экономика будущего [Текст] / С. В. Степашин. – М. : Наука, 2008 – 608 с.

60. Трифонова, В. К. Направления совершенствования внутреннего финансового контроля в сфере социального обслуживания населения [Текст] / В. К. Трифонова // Транспортное дело России. – 2017. – № 2. – С. 42-43.

61. Уграицкая, Л. А. Аудит эффективности использования бюджетных средств [Текст] / Л. А. Уграицкая, Н. А. Горлова // Актуальные вопросы экономических наук. – 2014. – № 41-2. – С. 15-20.

62. Цуркан, М. В. Развитие социальной инфраструктуры муниципальных образований в рамках программы поддержки местных инициатив [Текст] / М. В. Цуркан // Вестник Тверского государственного университета. Серия: экономика и управление. – 2013. – № 20. – С. 76-81.

63. Чистилова, К. В. Аудит эффективности использования государственных и муниципальных средств [Текст] : материалы международного научного семинара «Теоретико-методологические проблемы подготовки специалистов в области экономики, менеджмента и права» / К. В. Чистилова, А. В. Калинина. – Тюмень : Изд-во Тюменский индустриальный университет, 2017. – С. 283-290.

64. Шевчук, О. А. Государственный аудит в системе финансового контроля [Текст] / О. А. Шевчук // Финансы и кредит. – 2013. – № 20 (548). – С. 56-64.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Общие показатели консолидированного бюджета
Старооскольского городского округа

| Показатели | Единица измерения | 2015 год | 2016 год |
|---|--------------------------|-----------------|-----------------|
| Доходы - всего, в том числе: | тыс. руб. | 5 915 060,0 | 5 297 962,0 |
| собственные доходы, из них: | тыс. руб. | 2 677 416,0 | 2 420 784,0 |
| налоговые доходы | тыс. руб. | 2 178 495,0 | 1 811 544,0 |
| безвозмездные поступления | тыс. руб. | 3 237 644,0 | 2 877 178,0 |
| Расходы | тыс. руб. | 5 571 482,0 | 5 402 548,0 |
| Дефицит (-), профицит (+) бюджета | тыс. руб. | + 343 578,0 | - 104 586,0 |
| Бюджетная обеспеченность населения (налоговые доходы/среднегодовая численность населения) | руб. | 8 432 | 6 985 |
| Расходы бюджета на душу населения (всего расходов/среднегодовая численность населения) | руб. | 21 566 | 20 830 |
| Привлечение в бюджет средств за счет участия в федеральных и областных целевых программах (субсидии федерального и областного бюджетов) | тыс. руб. | 177 487,0 | 27 457,0 |

**Организация последовательности действий и осуществления аспектов внедрения
внутреннего аудита**

| Последовательность действий | Направления осуществления последовательности действий |
|--|---|
| 1. Зафиксировать текущую ситуацию по внутреннему аудиту в организации. | 1. По функциям управления (прогнозирование, планирование, контроль, организация, регулирование и др.). 2. По функциям деятельности в организации. 3. По иерархии уровней управления (руководитель, заместители руководителя организации, руководители структурных подразделений и т.д.). 4. Организовать мониторинг, чтобы понять кто и что делает в организации и какой информацией для этого пользуется. Для этого необходимо провести всеобщую экспертизу должностей, персонала, подразделений и функций. |
| 2. Необходимо решить центральный вопрос построения системы внутреннего аудита, каким образом будет функционировать данная система в организации | 1. Автономия внутреннего аудита на основе относительного обособления в виде подсистемы контроля. 2. Интеграция внутреннего аудита на основе выделения последнего отдельным блоком внутри всей системы контроля или взаимная интеграция всех подсистем внутреннего финансового контроля |
| 3. Необходимо решить все вопросы, связанные с взаимодействием внутреннего аудита с другими подсистемами государственного аудита. | 1. В части их органического единства при разной ориентированности по целям, срокам, динамике, сопоставимости и пользователям. 2. Регламент работы контроля должен быть таким, чтобы он удовлетворял менеджмент на всех иерархических уровнях системы управления. |
| 4. Разработка окончательной модели системы внутреннего аудита, которая должна в будущем эффективно функционировать в организации. | 1. Выделяются объекты и контрольные блоки по функциям и по иерархии уровней управления и организации. |
| 5. Модель системы внутреннего аудита необходимо формировать на основе того, что в ней должны реализоваться все этапы и полный цикл коммуникации информации в системе управления. | 1. Выявление и сбор необходимой информации. 2. Группировка информации по каждому объекту контроля. 3. Оценка информации в финансовых и нефинансовых показателях. 4. Итоговые обобщения информации и представление аудиторской отчетности, проекты управленческих решений. |