



Бухгалтерский учет, статистика

Научная статья

УДК 657.6

DOI: <https://doi.org/10.17308/econ.2021.4/3708>

JEL: H61; H83; M40

Ведомственный контроль финансово-хозяйственной деятельности государственных учреждений: практический опыт в сфере государственного здравоохранения и пути развития

С. В. Головин¹✉

¹ Воронежский государственный университет, Университетская пл., 1, 394018, Воронеж, Российская Федерация

Предмет. Организационные и методические аспекты ведомственного контроля финансово-хозяйственной деятельности и других видов ведомственного контроля, осуществляемых исполнительными органами власти в отношении подведомственных учреждений.

Цель. Определить место ведомственного контроля финансово-хозяйственной деятельности в системе финансового контроля Российской Федерации, изучить действующие организационные модели отдельных видов ведомственного контроля на примере системы государственного здравоохранения Воронежской области, обозначить проблемные вопросы, а также предложить возможные варианты их решения.

Метод. В процессе исследования использовались данные консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ в 2020 г., консолидированного бюджета государственных медицинских организаций Воронежской области и другие финансовые показатели системы здравоохранения Воронежской области. Применялись методы анализа, наблюдения, обобщения, сравнения, группировки, классификации и др.

Результаты. Разработана организационная структура контроля (надзора) в сфере охраны здоровья и финансового контроля сферы государственного здравоохранения, исследованы полномочия и функции исполнительных органов власти. Анализ основных разделов видов контроля подтвердил взаимосвязь внешнего и внутреннего финансового контроля как элементов единой системы. Систематизированы типичные нарушения, выявленные по результатам ведомственного контроля государственных медицинских организаций Воронежской области.

Выводы. Подтверждена гипотеза о необходимости осуществления ведомственного контроля финансово-хозяйственной деятельности как части единой системы государственного финансового контроля, обеспечивающей эффективность реализации контрольной функции государственного (муниципального) управления, посредством полноты охвата направлений и используемого инструментария финансового контроля с учетом отраслевой специфики.

Ключевые слова: государственный финансовый контроль, государственный контроль (надзор), ведомственный контроль финансово-хозяйственной деятельности, ведомственный контроль качества и безопасности медицинской помощи, государственные медицинские организации.

Для цитирования: Головин С. В. Ведомственный контроль финансово-хозяйственной деятельности государственных учреждений: практический опыт в сфере государственного здравоохранения и пути развития // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2021. № 4. С. 47–62. DOI: <https://doi.org/10.17308/econ.2021.4/3708>

© Головин С. В., 2021

Материал доступен на условиях лицензии CC BY 4.0

Введение

Результаты анализа открыто публикуемой отчетной информации органов финансового контроля позволяют определить масштаб убытков, приходящихся на бюджеты различных уровней, а также необходимость организации более эффективных систем как внутреннего, так и внешнего финансового контроля.

В последние годы меняется нормативное регулирование финансового контроля государственного сектора. Изменению подлежат не только виды, формы проведения контрольной деятельности, но и объекты контроля, методики, предметы деятельности в целом. Процесс стандартизации финансового контроля набрал значительные обороты, при том что ведомственный контроль, осуществляемый органами власти, наделенными функциями и полномочиями учредителя, фактически реализуется на основании ведомственных самостоятельно разработанных положений и регламентов.

Т. А. Пожидаева [10, с. 49] считает, что ведомственный контроль, как вид контроля, в условиях советской плановой системы был самый распространенный. В результате процесса разгосударствления экономики ведомственный контроль потерял свою былую значимость. В настоящее время практически не существует вообще никаких норм и правил его осуществления, что приводит к ослаблению контроля за государственными учреждениями, а зачастую и к полной бесконтрольности их деятельности.

И. И. Жуклинец [6, с. 24] рассматривает ведомственный контроль со стороны органов исполнительной власти, исполняющих функции и полномочия учредителей, необходимо заметить, что он является одним из уровней системы государственного финансового контроля. Некоторые авторы изучают виды финансового контроля, уровни системы государственного финансового контроля, методы, объекты контроля, классифицируя процедуры внутреннего контроля учреждения с «увязкой» времени проведения.

Важность создания эффективной модели ведомственного контроля в органах исполнительной власти страны, что отмечается в целом ряде статей Бюджетного кодекса РФ¹, подчер-

кивает в своих работах Н. И. Даниленко [5, с. 17]. От уровня организации и результативности ведомственного контроля в значительной мере зависит не только эффективность деятельности соответствующего органа власти, но и реализация процессов социально-экономических преобразований в стране в целом.

Однако, ввиду отсутствия четкого нормативного регулирования, остро ставится вопрос о формах его осуществления и организации. В подтверждение данного факта Е. О. Метелькова и А. И. Кокарев [7, с. 34] приводят данные анализа осуществления внутреннего финансового аудита, проведенного Федеральным казначейством, согласно которому часть распорядителей в субъектах РФ и местных администрациях фактически осуществляли ведомственный контроль, организовывая проверки своих подведомственных учреждений. Данный подход не отвечал целям и задачам, определенным Бюджетным кодексом.

Определенное нормативное решение регламентации ведомственного контроля было предложено в части осуществления закупочной деятельности. На правительственном уровне на основании Федеральных законов «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»² и «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»³ разработаны и утверждены Правила⁴ [2, с. 657].

² О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 24.02.2021). URL: <http://www.consultant.ru>

³ О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: федер. закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ (ред. от 05.04.2021). URL: <http://www.consultant.ru>

⁴ Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд: постановление Правительства РФ от 10.02.2014 № 89 (ред. от 27.07.2019). URL: <http://www.consultant.ru>; Об утверждении Правил осуществления федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции и полномочия учредителя в отношении федеральных государственных учреждений, права собственника имущества федеральных государственных унитарных предприятий, ведомственного контроля за соблюдением требований Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и иных принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 08.11.2018 № 1335. URL: <http://www.consultant.ru>

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 01.07.2021). URL: <http://www.consultant.ru>

Интересное деление деятельности учреждений на три группы предложил К. Г. Чагин [11]. Приведем основные положения: 1-я группа – обусловлена положениями федерального законодательства о некоммерческих организациях и иного законодательства, касающегося государственных учреждений, соблюдение учреждением положений своих локальных документов; 2-я группа – отраслевая часть, которая обусловлена нормами отраслевого законодательства; 3-я группа – действия, связанные с выполнением общих требований налогового, трудового, бухгалтерского законодательства, существующих санитарных норм и правил, требований пожарной безопасности и др. Таким образом, подобное деление учреждений порождает и соответствующие виды контроля.

По мнению А. С. Николаева [9, с. 111], ведомственный контроль – это процедура, которая предполагает осуществление процесса контроля и надзора вышестоящими органами по отношению к подчиняющимся (подведомственным организациям) и является важнейшим компонентом административного регулирования на различных уровнях.

В настоящее время нормативно закреплено несколько видов ведомственного контроля учреждений, выделенных по отраслевому принципу, например, ведомственный контроль качества и безопасности медицинской помощи. Данный вид контроля является одним из уровней в системе государственного контроля качества и безопасности медицинской помощи.

Начиная с 2006 года сфера государственного здравоохранения получила мощный импульс развития в связи с реализацией государственных программ и проектов. Модернизация материальной базы медицинских учреждений автоматически расширила и спектр предоставляемых видов медицинских работ и услуг.

При реализации программных мероприятий постоянно поднимается один и тот же вопрос о целевом и эффективном использовании государственных финансов, которые крайне необходимы для выполнения поставленных целевых показателей.

Опыт таких реализованных программ, как приоритетный национальный проект «Здоровье» и программа «Модернизация здравоохранения», показал, что система контроля за реализацией этих программных мероприятий в большей части носила разобщенный характер. Органы исполнительной власти, наделенные

контрольными полномочиями, осуществляли их в виде единичных специализированных контрольных мероприятий последующего контроля.

Помимо профильных контрольных органов, осуществляющих функции государственного контроля в сфере здравоохранения, задачи ставились и перед органами государственного финансового контроля [8, с. 5]. При этом такие задания иногда носили узкий характер, например, проверка соблюдения установленного порядка оприходования, ввода в эксплуатацию, использования вновь поставленного в медицинскую организацию медицинского оборудования, автомобилей скорой медицинской помощи, проверка проведения медицинских осмотров в рамках диспансеризации, анализ эффективности раздела программных мероприятий и др.

Росздравнадзор при анализе эффективности использования автомобилей скорой медицинской помощи сопоставлял путевую документацию, которая является первичной бухгалтерской документацией, с журналами вызовов отделения скорой медицинской помощи. Аналогичные контрольные процедуры осуществляют и органы государственного финансового контроля.

С вступлением в силу Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁵ началось упорядочение контрольных полномочий органов исполнительной власти всех уровней. В июле 2021 г. его заменил Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»⁶. На федеральном, региональном и муниципальном уровнях определены и утверждены единые принципы, виды и методы контроля, контрольные действия и процедуры, права и обязанности должностных лиц объектов и субъектов контроля.

Отличительной особенностью финансового контроля в государственном секторе является

⁵ О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru>

⁶ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : федер. закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru>

оценка целевого и эффективного расходования в первую очередь бюджетных средств, а также меры, которыми определяется соблюдение требований количественной разумности и соразмерности осуществляемых затрат [4, с. 26].

Достаточно высокий уровень самостоятельности в принятии обязательств и расходовании средств, в особенности автономными и бюджетными учреждениями, а также наличие нескольких источников финансирования подтверждают актуальность разработки единой концепции ведомственного контроля в рамках государственного сектора. Основанием для данного вида контроля являются не только Бюджетный кодекс, но и ряд законодательных актов гражданского права: Гражданский кодекс РФ⁷ и два федеральных закона «О некоммерческих организациях»⁸ и «Об автономных учреждениях»⁹.

Согласимся с И. А. Белобжецким [1, с. 34], который определяет, что под предметом финансово-хозяйственного контроля следует понимать хозяйственные и финансовые операции и процессы предприятий, объединений, учреждений и других подразделений сферы материального производства и непромышленной сферы, рассматриваемые с позиций их законности, достоверности, целесообразности и экономической эффективности, обеспечения сохранности собственности, обоснованности формирования и использования централизованных и децентрализованных денежных фондов.

В процессе исследования выдвигается гипотеза – ведомственный контроль финансово-хозяйственной деятельности является необходимой частью единой системы государственного финансового контроля, обеспечивающей эффективность реализации контрольной функции государственного (муниципального) управления посредством полноты охвата направлений и используемого инструментария финансового контроля с учетом отраслевой специфики.

⁷ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 28.06.2021). URL: <http://www.consultant.ru>

⁸ О некоммерческих организациях : федер. закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 30.12.2020). URL: <http://www.consultant.ru>

⁹ Об автономных учреждениях : федер. закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ (ред. от 24.02.2021). URL: <http://www.consultant.ru>

Методология исследования и источники данных

Система государственного здравоохранения Российской Федерации неоднородна по составу источников финансового обеспечения, видов государственных учреждений, видов и форм контроля.

В число источников финансового обеспечения системы здравоохранения входят средства федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов, средства обязательного медицинского страхования, средства организаций и граждан, средства, поступившие от физических и юридических лиц, в том числе добровольные пожертвования, и др.

Кризис, связанный с распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19, и принимаемые для борьбы с ним меры затронули все страны и многие сферы экономики. Расходы консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов в 2020 г. выросли на 5 195,6 млрд руб. (на 10,2 % в сопоставимых ценах 2019 г.). Основная доля в повышении расходов консолидированного бюджета РФ приходится на рост расходов по разделу «Социальная политика» и «Здравоохранение» (табл. 1).

Наибольшее влияние на рост расходов федерального бюджета в 2020 г. оказало увеличение расходов на социальную политику. Их удельный вес вырос с 26,8 до 30,6 %, а темпы роста в реальном выражении составили 138,5 % (табл. 2).

Аналогичная ситуация наблюдается при анализе консолидированного бюджета государственных медицинских организаций Воронежской области, по результатам которого рост расходов в 2020 г. составил 11,5 млрд руб. (22,7 %). Как видно из рис. 1, рост расходов произошел за счет всех источников финансирования.

Кризис, связанный с распространением COVID-19, и принимаемые для борьбы с ним меры обусловили также финансовые потери, которые медицинские учреждения понесли в сфере оказания платных медицинских услуг населению, об этом свидетельствует динамика соответствующих доходов по итогам 2020 г. (табл. 3). Недополучение доходов от оказания платных услуг по всем государственным медицинским организациям Воронежской области составило 212,0 млн руб. по сравнению с планом на начало 2020 г. При этом падение доходов было столь существенным, что фактические

Т а б л и ц а 1

*Структура и динамика расходов консолидированного бюджета РФ
и бюджетов государственных внебюджетных фондов в 2020 г.*

Наименование	Сумма, млрд руб.	Удельный вес, %	Темп роста к 2019 г.
Расходы – всего, в том числе:	42 150,9	100,0	110,2
Общегосударственные вопросы	2 551,6	6,1	105,7
Национальная оборона	3 170,7	7,5	102,3
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 392,4	5,7	103,6
Национальная экономика	6 040,8	14,3	113,0
Жилищно-коммунальное хозяйство	1 590,5	3,8	97,7
Охрана окружающей среды	303,9	0,7	117,4
Образование	4 324,0	10,3	103,2
Культура, кинематография	610,1	1,4	100,4
Здравоохранение	4 939,4	11,7	126,0
Социальная политика	14 769,6	35,0	113,0
Физическая культура и спорт	400,7	1,0	103,2
Средства массовой информации	173,7	0,4	107,7
Обслуживание государственного и муниципального долга	883,5	2,1	102,3
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы РФ	0,1	0,0	в 10,2 раз

Т а б л и ц а 2

Структура и динамика расходов федерального бюджета РФ в 2020 г.

Наименование	Сумма, млрд руб.	Удельный вес, %	Темп роста к 2019 г.
Расходы – всего, в том числе:	22 821,5	100,0	121,2
Общегосударственные вопросы	1 507,7	6,6	106,9
Национальная оборона	3 168,8	13,9	102,2
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 226,6	9,8	103,4
Национальная экономика	3 483,9	15,3	119,2
Жилищно-коммунальное хозяйство	371,5	1,6	127,3
Охрана окружающей среды	260,6	1,1	127,6
Образование	956,9	4,2	112,0
Культура, кинематография	144,5	0,6	114,2
Здравоохранение	1 334,4	5,8	181,0
Социальная политика	6 990,3	30,6	138,5
Физическая культура и спорт	75,3	0,3	89,4
Средства массовой информации	121,1	0,5	113,2
Обслуживание государственного и муниципального долга	784,2	3,4	103,8
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы РФ	1 395,9	6,1	134,6

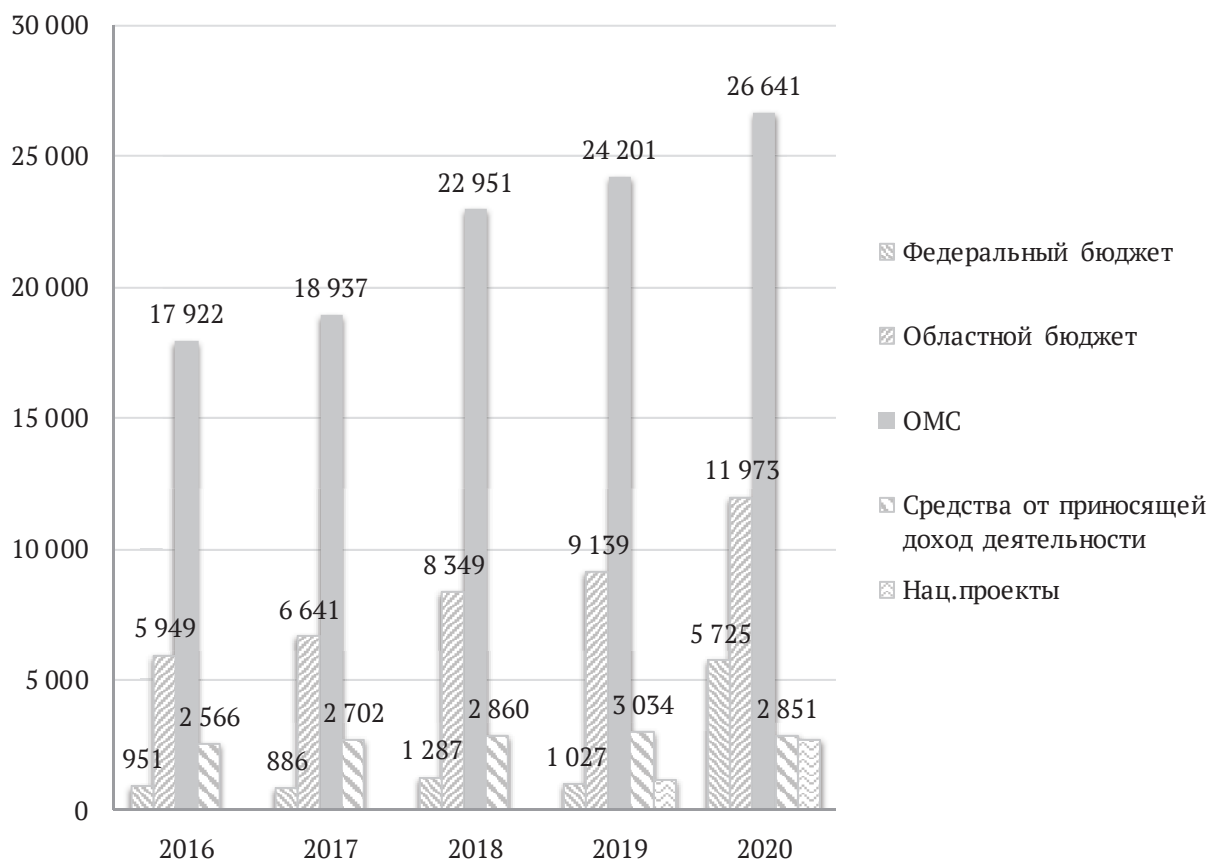


Рис. 1. Консолидированный бюджет государственных медицинских организаций Воронежской области за 2016–2020 гг., млн руб.

Т а б л и ц а 3

Динамика доходов от приносящей доход деятельности бюджетных и автономных учреждений за 2019–2020 гг., млн руб.

Тип организации	2019 г.	2020 г.		Отклонение в 2020 г.		Отклонение 2020 г. к 2019 г.	
	План по доходам на 31.12.2019	План по доходам на 01.01.2020	План по доходам на 31.12.2020	%	млн руб.	%	млн руб.
Бюджетные учреждения	2 131,05	2 230,04	1 913,78	85,8	-316,26	89,8	-217,26
Автономные учреждения	883,07	829,12	933,40	112,6	104,28	105,7	50,50
Всего	3 014,12	3 059,17	2 847,18	93,1	-211,99	94,5	-166,76

доходы от оказания платных услуг оказались даже ниже уровня 2019 г.

Доходы от платных услуг для бюджетных и автономных учреждений являются их собственными средствами и зачастую выступают источником компенсации различных штрафных санкций, о чем свидетельствуют данные об уплате штрафных санкций, составленные за период 2016–2019 гг. с разбивкой по их видам

(табл. 4) и источникам финансирования (табл. 5). Актуальность анализа штрафных санкций за выбранный период обусловлена полнотой проводимых контрольных мероприятий всеми органами контроля.

Основная нагрузка по оплате данных платежей ложится на средства, полученные от оказания платных услуг и средств ОМС (табл. 5), которые вполне возможно было направить на

Т а б л и ц а 4

Расходы государственных медицинских организаций Воронежской области на уплату штрафных санкций за 2016–2019 гг., млн руб.

Код вида расходов	2016 г.		2017 г.		2018 г.		2019 г.	
	млн руб.	%	млн руб.	%	млн руб.	%	млн руб.	%
Оплата исполнительных листов, неустоек по контрактам и договорам и т. д.	12,77	41,8	14,21	40,2	14,62	49	12,70	31
Оплата административных платежей и сборов, включая исполнительский сбор, судебные штрафы, а также штрафы и сборы	17,79	58,2	21,08	59,8	15,24	51	28,28	69
Всего	30,56	100	35,29	100	29,86	100	40,98	100

Т а б л и ц а 5

Расходы государственных медицинских организаций Воронежской области на уплату штрафных санкций за 2016–2019 гг. с разбивкой по источникам финансового обеспечения, млн руб.

Наименование источника финансового обеспечения	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	Итого
Бюджетные средства	0,17	0,55	1,01	1,80	3,53
Средства, полученные от оказания платных услуг	15,19	21,87	17,04	25,88	78,98
Средства, полученные от оказания медицинской помощи в рамках обязательного медицинского страхования	15,20	12,87	11,82	13,30	53,19
Всего	30,56	35,29	29,87	40,98	136,70

покрытие дефицита финансового обеспечения приоритетных направлений деятельности учреждений. Представленная в табл. 4 и 5 информация свидетельствует о том, что пока еще не достигнута полнота реализации системы ведомственного контроля здравоохранения Воронежской области, а также имеется практическая потребность в решении задачи ее развития.

Действующая в настоящее время организационная структура контроля (надзора) в сфере охраны здоровья¹⁰ и финансового контроля для сферы государственного здравоохранения представлена в табл. 6.

Минздравом России разработаны и утверждены нормативные акты, фактически сформировавшие единую модель организации контроля в сфере охраны здоровья. В частности, в 2020 г. утверждены Порядок организации и проведения ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности¹¹ и Требования к

организации и проведению внутреннего контроля качества и безопасности медицинской деятельности¹². В 2021 г. утвержден ряд нормативных актов, регулирующих контрольную деятельность в системе обязательного медицинского страхования: Порядок проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи¹³ и Порядок контроля за использованием средств обязательного медицинского страхования¹⁴.

¹² Об утверждении Требований к организации и проведению внутреннего контроля качества и безопасности медицинской деятельности : приказ Минздрава России от 31.07.2020 № 785н. URL: <http://www.consultant.ru>

¹³ Об утверждении Порядка проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию застрахованным лицам, а также ее финансового обеспечения : приказ Минздрава России от 19.03.2021 № 231н (ред. от 01.07.2021). URL: <http://www.consultant.ru>

¹⁴ Об утверждении порядка осуществления территориальными фондами обязательного медицинского страхования контроля за деятельностью страховых медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере обязательного медицинского страхования, а также контроля за использованием средств обязательного медицинского страхования указанными страховыми медицинскими организациями и медицинскими организациями : приказ Минздрава России от 26.03.2021 № 255н. URL: <http://www.consultant.ru>

¹⁰ Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федер. закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 02.07.2021). URL: <http://www.consultant.ru>

¹¹ Об утверждении Порядка организации и проведения ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности : приказ Минздрава России от 31.07.2020 № 787н. URL: <http://www.consultant.ru>

Т а б л и ц а 6
Организационная структура контроля (надзора) в сфере охраны здоровья и финансового контроля сферы государственного здравоохранения

Контроль (надзор) в сфере охраны здоровья		Финансовый контроль в государственном секторе экономики	
Вид контроля	Субъект контроля	Объект контроля	Вид контроля
1	2	3	4
I. Государственный уровень			
1	2	3	4
Федеральный государственный контроль (надзор) качества и безопасности медицинской деятельности; государственный контроль (надзор) за реализацией органами исполнительной власти субъектов РФ полномочий в сфере охраны здоровья; государственный контроль (надзор) за реализацией органами местного самоуправления полномочий в сфере охраны здоровья; федеральный государственный контроль (надзор) в сфере обращения лекарственных средств; государственный контроль (надзор) за реализацией органами исполнительной власти субъектов РФ полномочий в сфере обращения лекарственных средств; федеральный государственный контроль (надзор) за обращением медицинских изделий; федеральный государственный контроль (надзор) в сфере обращения биомедицинских клеточных продуктов; лицензионный контроль (по видам деятельности)	Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения	Исполнительные органы государственной власти субъектов РФ в сфере охраны здоровья; медицинские организации, в том числе государственные медицинские организации (государственные учреждения)	Внешний государственный аудит (контроль); внешний государственный финансовый контроль; аудит эффективности; стратегический аудит; финансовый аудит (контроль); аудит государственных программ; аудит федеральных информационных систем и проектов; аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг
			Счетная палата РФ, контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований
			Исполнительные органы власти субъектов РФ и муниципальных образований (ГРБС/РБС); государственные (муниципальные) учреждения
			Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований
			Налоговый контроль
			Контроль в сфере закупок
			Федеральная налоговая служба
			Федеральная антимонопольная служба, уполномоченные органы субъектов РФ и муниципальных образований

1	2	3	4	5	6
Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический контроль (надзор)	Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека				
II. Ведомственный уровень					
Ведомственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности	Исполнительные органы государственной власти субъектов РФ в сфере охраны здоровья	Медицинские организации, в том числе государственные медицинские организации (государственные учреждения)	Ведомственный контроль финансово-хозяйственной деятельности Ведомственный контроль в сфере закупок товаров, работ, услуг	Исполнительные органы власти субъектов РФ и муниципальных образований (ГРБС/РБС)	Государственные (муниципальные) учреждения
III. Специализированный уровень (контроль в системе обязательного медицинского страхования)					
Контроль объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию застрахованным лицам	Федеральный фонд территориальные фонды обязательного медицинского страхования, страховые медицинские организации	Организация и оказание медицинской помощи застрахованному лицу в рамках программ обязательного медицинского страхования	Контроль за использованием средств обязательного медицинского страхования медицинскими организациями	Территориальный фонд обязательного медицинского страхования	Государственные (муниципальные) учреждения
IV. Внутренний уровень					
Внутренний контроль качества и безопасности медицинской деятельности	Руководитель медицинской организации, уполномоченный заместитель руководителя, комиссия (служба) по внутреннему контролю	Оказание медицинской помощи необходимого объема и надлежащего качества	Внутренний контроль фактов хозяйственной деятельности	Главный бухгалтер, сотрудники бухгалтерских и финансово-экономических служб государственного (муниципального) учреждения	Совершаемые факты хозяйственной жизни
			Внутренний финансовый контроль	Руководитель, руководители и должностные лица структурных подразделений исполнительного органа власти субъектов РФ и муниципальных образований (ГРБС/РБС)	Бюджетная процедура, операции (действия) по выполнению бюджетной процедуры
			Внутренний финансовый аудит		

Результаты и их обсуждение

Рассматривая пример реализации конкретной модели ведомственного контроля, обратим внимание на его организационную структуру, информационную базу, исследуемые вопросы и непосредственно результаты. На примере конкретного регионального органа государственной власти – департамента здравоохранения Воронежской области (далее – ДЗ ВО) – рассмотрим отдельные вопросы организации ведомственного контроля в отношении подведомственных учреждений здравоохранения Воронежской области.

В целях реализации своих полномочий учредителя ДЗ ВО утверждено Положение об осуществлении ведомственного контроля за деятельностью подведомственных государственных учреждений¹⁵. Данным документом закреплены процедурные вопросы, связанные с организацией контрольного мероприятия, в частности их виды, сроки проведения, основные права и обязанности сотрудников департамента, осуществляющих данные полномочия. Утверждены следующие формы рабочей документации контрольного мероприятия:

- план ведомственного контроля за деятельностью подведомственных государственных учреждений на очередной финансовый год;
- акт ведомственного контроля;
- отчет о результатах ведомственного контроля;
- план мероприятий по устранению нарушений;
- письма учреждения, представляющего информацию об устранении нарушений.

Любое контрольное мероприятие (плановое или внеплановое, камеральное или выездное) осуществляется исключительно на основании приказа департамента, в котором непосредственно указываются объект, предмет, сроки контроля, создается и утверждается комиссия, состоящая из должностных лиц департамента, привлеченных внешних экспертов. Кроме того, приказом утверждается Программа проверки, в которой более детально расписываются анализируемые разделы по направлениям деятельности подведомственных учреждений, приводится перечень запрашиваемых для анализа документов.

¹⁵ Об утверждении Положения об осуществлении департаментом здравоохранения Воронежской области ведомственного контроля финансово-хозяйственной деятельности подведомственных государственных учреждений: приказ департамента здравоохранения Воронежской области от 10.02.2021 № 223. URL: <http://www.consultant.ru>

По результатам контрольного мероприятия учредитель государственного учреждения, может привлечь руководителя подведомственного учреждения к дисциплинарной ответственности и потребовать аналогичных мер с его стороны в отношении сотрудников.

По итогам очередного финансового года специальным структурным подразделением департамента – контрольно-ревизионным отделом, на который, помимо непосредственно контрольно-ревизионных функций, возложены обязанности по организации и учету контрольных мероприятий, формируется годовой отчет о результатах его деятельности в виде аналитической справки.

Полномочия учредителя в отношении подведомственных государственных учреждений зависят от их типов: автономные, бюджетные и казенные. Бюджетные средства выдаются в целях оказания конкретных услуг (работ), это создает определенный стимул, и, как следствие, распределение бюджета ориентировано на результат. Основным условием выполнения государственного задания является соблюдение установленных требований как к объему оказываемых услуг, так и к их качеству.

Согласно Бюджетному кодексу РФ государственное задание представляет собой документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных услуг (выполнения работ). Это также один из основных документов наряду с планом финансово-хозяйственной деятельности, который определяет сферу деятельности государственного учреждения и объем его финансового обеспечения в текущем финансовом периоде [3, с. 104, 106].

Объемы видов услуг (работ), выдаваемые учреждению в качестве государственного задания, относятся к основным видам уставной деятельности. Фактически бюджетные и автономные учреждения оказывают государственные (бюджетные) услуги (выполняют работы), а казенные – исполняют государственные функции. Учредителем может быть выдано государственное задание казенному учреждению, но, как правило, это не практикуется.

Государственное задание выдается учредителем на один год, а на его выполнение выделяются средства в форме субсидий, размер которых определяется исходя из нормативных расходов на оказание услуг, содержание недвижимости, в том числе и ценное движимое имущество.

Контроль за выполнением выданного учредителем государственного задания сочетает предварительный, текущий и последующий виды контроля.

Предварительный и текущий контроль направлены на предупреждение нарушений на этапах формирования и выполнения государственного задания. Предварительный контроль осуществляется на подробно описанном выше этапе его формирования и непосредственно влияет как на объемные показатели оказываемых услуг (выполненных работ), так и, соответственно, на объем финансового обеспечения.

По результатам текущего контроля учредитель может принимать решение о корректировке государственного задания учреждению в сторону как снижения объемов и уменьшения ассигнований, так и их увеличения, если указанные изменения не ведут к увеличению общего объема бюджетных ассигнований на оказание государственных услуг, предусмотренных в бюджете на текущий финансовый год.

Последующий контроль за выполнением государственного задания, осуществляемый учредителем в основном в виде выездных контрольных мероприятий, направлен на фактическое подтверждение представленных ранее отчетных данных. Данный вид контроля напрямую влияет на оценку эффективности деятельности руководителя и финансовое состояние государственного учреждения [3, с. 108].

Направление средств бюджета и оплата обязательств в целях, не соответствующих полностью или частично целям, определенным законом (решением) о бюджете (бюджетной росписью, бюджетной сметой, договором (соглашением) и др., признается нецелевым использованием бюджетных средств.

На рис. 2 приведены очередность и основные задачи контроля выполнения объемных показателей государственного задания.

Приведем перечень специальных контрольных процедур, применяемых в ходе контрольного мероприятия по данному направлению деятельности:

- анализ медицинской учетной документации (медицинских карт, историй болезни, журналов и реестров пролеченных больных) и финансовой, бухгалтерской документации;
- анализ объемных показателей выданного задания и отчетов о его исполнении;
- сравнение данных медицинской учетной документации с показателями установленной отчетности государственного учреждения здравоохранения;
- проверка отражения хозяйственных операций на счетах бухгалтерского учета и отчетности.

Именно этот раздел контроля тесно пересекается с ведомственным контролем качества и безопасности медицинской деятельности. Качественные критерии выполнения задания формируют показатели его выполнения.

Анализ качественных показателей включает рассмотрение документов и материалов, характеризующих организацию работы и оказание медицинской помощи, в соответствии с требованиями положений об организации оказания медицинской помощи по ее видам, соблюдением порядков оказания медицинской помощи либо правил проведения лабораторных, инструментальных, патолого-анатомических и иных видов диагностических исследований, стандартов медицинской помощи; оценку соблюдения порядков проведения медицинских экспертиз, медицинских осмотров и медицинских освидетельствований; правил внесения записей в медицинскую документацию при проведении медицинских экспертиз, медицинских осмотров и медицинских освидетельствований, а также оформления их результатов.

Оценка деятельности бюджетных и автономных учреждений здравоохранения по исполне-

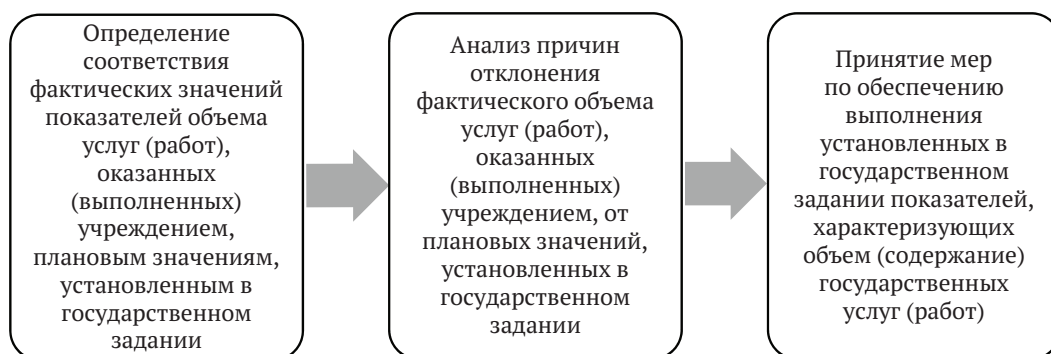


Рис. 2. Основные задачи контроля за выполнением объема государственного задания

нию плана финансово-хозяйственной деятельности на очередной финансовый год, а также исполнение бюджетной сметы казенного учреждения сводятся к оценке ведения учетных процессов по основным направлениям (учет основных средств, учет расходов по оплате труда, учет материальных запасов и др.), соблюдению финансовой дисциплины и, соответственно, достоверности бухгалтерской (финансовой) отчетности.

Помимо вышеуказанных разделов, к задачам ведомственного контроля относят:

- исполнение плана финансово-хозяйственной деятельности бюджетными и автономными учреждениями, бюджетной сметы для казенного учреждения;

- соблюдение бюджетного законодательства при осуществлении финансово-хозяйственной деятельности;

- соблюдение законодательства в сфере обеспечения сохранности и эффективного использования государственного имущества;

- выполнение плановых (прогнозных) показателей результатов деятельности, анализ причин отклонения фактических показателей результатов деятельности от плановых (прогнозных);

- анализ достоверности бухгалтерской (финансовой) отчетности и бухгалтерской (финансовой) отчетности;

- соблюдение установленного порядка определения платы за оказание услуг (выполнение работ), относящихся к основным видам деятельности, для граждан и юридических лиц;

- устранение нарушений, выявленных по результатам проверок.

В табл. 7 приведен перечень типичных нарушений, выявленных по результатам контрольных

Т а б л и ц а 7

Перечень нарушений, выявленных по результатам контрольных мероприятий ведомственного контроля финансово-хозяйственной деятельности ДЗ ВО

Направления (раздел) финансово-хозяйственной деятельности государственного учреждения	Вид нарушения (недостатка)
Выполнение государственного задания	Не обеспечена достоверность отчетных сведений
	Выполнение государственного задания с отклонением свыше допустимого (возможного) значения (невыполнение/перевыполнение)
	Использование средств областного бюджета не по целевому назначению
Соблюдение финансовой дисциплины в казенных учреждениях здравоохранения	Начисление заработной платы сверх доведенных лимитов
	Неэффективное использование бюджетных средств и государственного имущества
	Излишне начисленный и уплаченный налог по земельным участкам
Начисления и выплаты заработной платы	Начисление стимулирующих выплат руководителю и заместителям руководителя учреждения без учета фактически отработанного времени
	Формальное применение или неприменение утвержденных в учреждении критериев эффективности деятельности работников
	Осуществление выплат, не предусмотренных действующим положением об оплате труда учреждения
	Нарушение сроков выплаты заработной платы
	Отсутствие оформленной документации или неправильное оформление дополнительной работы, поручаемой сотруднику наряду с работой, определенной трудовым договором (совмещение, расширение зон обслуживания, исполнение обязанностей во время отпуска основного работника)
	Предоставление компенсаций за вредные условия труда без учета аттестации рабочих мест или специальной оценки условий труда
Организация оказания платных медицинских услуг	Отсутствие на официальном сайте учреждения информации об исполнителе и предоставляемых им медицинских услугах
	Отсутствие необходимых сведений в договоре об оказании платных медицинских услуг
	Возможность перерасхода средств при направлении на фонд оплаты труда, а также других расходов в нарушение действующего в учреждении положения о распределении средств, полученных от оказания платных медицинских услуг
	Нарушение порядка формирования цен (тарифов) на медицинские услуги

мероприятий ведомственного контроля ДЗ ВО, по отдельным разделам финансово-хозяйственной деятельности учреждения: оценки выполнения государственного задания, соблюдение финансовой дисциплины в казенных учреждениях, проверки начисления и выплаты заработной платы, организации оказания платных медицинских услуг.

Заключение

1. Приведенные выше типовые нарушения свидетельствуют о необходимости осуществления ведомственного контроля и повышения его роли, которая должна быть связана прежде всего с реализацией профилактической функции контроля.

2. Систематизированные типовые нарушения по ключевым направлениям финансово-хозяйственной деятельности государственных медицинских организаций позволяют прини-

мать превентивные меры путем информирования о них подведомственной сети учреждений.

3. Ведомственный контроль является неотъемлемой частью в действующей системе финансового контроля страны.

4. В целом подтверждена гипотеза о необходимости осуществления ведомственного контроля финансово-хозяйственной деятельности как части единой системы государственного финансового контроля, обеспечивающей эффективность реализации контрольной функции государственного (муниципального) управления посредством полноты охвата направлений и используемого инструментария финансового контроля с учетом отраслевой специфики.

Конфликт интересов

Авторы декларируют отсутствие явных и потенциальных конфликтов интересов, связанных с публикацией настоящей статьи.

Библиографический список

1. Белобжецкий И. А. Финансовый контроль и новый хозяйственный механизм. М. : Финансы и статистика, 1989.

2. Головин С. В. Нормативное регулирование финансового контроля государственных учреждений: актуальные вопросы и пути развития // Международный бухгалтерский учет. 2021. Т. 24, № 6 (480). С. 653–666.

3. Головин С. В. Отдельные аспекты осуществления контроля за выполнением государственного задания (на примере государственных учреждений здравоохранения Воронежской области) // Современная экономика: задания государственными учреждениями проблемы и решения. 2019. № 10 (118). С. 104–114.

4. Головин С. В., Луценко М. С., Шендрикова О. О. К вопросу осуществления контроля закупок товаров, работ и услуг организаций коммерческого и государственного сектора экономики // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2020. № 4. С. 15–29.

5. Даниленко Н. И. Ведомственный (внутренний) финансовый контроль и аудит : эффективный инструмент управления // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2015. № 18 (378). С. 17–21.

6. Жуклинец И. И. Контроль деятельности и ведомственный контроль учредителя в государственных бюджетных образовательных организациях // Академический вестник. Вестник Санкт-Петербургской академии постдипломного педагогического образования. 2017. № 4 (38). С. 23–28.

7. Метелькова Е. О., Кокарев А. И. ВФА по новым правилам // Бюджетный учет. 2020. № 4 (184). С. 34–38.

8. Мурашко М. А., Серегина И. Ф. Организация системы контроля со стороны Росздравнадзора за реализацией Национального проекта «Здравоохранение» // Вестник Росздравнадзора. 2019. № 4. С. 5–12.

9. Николаев А. С. Ведомственный контроль в бюджетных и муниципальных учреждениях // Актуальные вопросы совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита : материалы Всерос. науч.-практ. конф., Екатеринбург, 26 ноября 2019 г. Екатеринбург : Уральский государственный экономический университет, 2020. С. 110–114.

10. Пожидаева Т. А. Сравнительная характеристика внешнего (финансового) и внутрихозяйственного контроля за деятельностью организации // Международный бухгалтерский учет. 2012. № 15 (213). С. 40–49.

11. Чагин К. Г. Контроль деятельности бюджетных учреждений // Руководитель бюджетной организации. 2017. № 6. С. 45–53.

12. Amran A., Lee S. P., Devi S. S. The influence of governance structure and strategic corporate social responsibility toward sustainability reporting quality // Business Strategy and the Environment. 2014. Vol. 4 (23). P. 217–235. DOI: <https://doi.org/10.1002/bse.1767>

13. Endovitsky D. A., Endovitskaya E. V., Golovin S. V., Churikov A. V. Monitoring the Implementation

of the National Healthcare Project // The Challenge of Sustainability in Agricultural Systems. 2021. Vol. 1. P. 871–878. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-73097-0_97

14. Jarrett P. et al. Healthcare governance during humanitarian responses: a survey of current practice among international humanitarian actors // Conflict and Health. 2021. Vol. 15 (25). DOI: <https://doi.org/10.1186/s13031-021-00355-8>

15. Kudinov D. A. et al. Overview of Promising Information Technologies in the Healthcare System from the Position of a System Approach // Studies in Systems, Decision and Control. 2021. Vol. 283. P. 225–235. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-58823-6_25

16. Sarkar A., Maitra T., Neogy S. Blockchain in healthcare system: Security issues, attacks and chal-

lenges // Intelligent Systems Reference Library. 2021. Vol. 203. P. 113–133. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-69395-4_7

17. Susanto A., Meiryani. The quality of accounting information system and its impact on the quality of accounting information: User ability and top management support // Journal of Engineering and Applied Sciences. 2018. Vol. 2 (13). P. 384–387. DOI: <https://doi.org/10.36478/jeasci.2018.384.387>

18. Uyar A. et al. Board structure, financial performance, corporate social responsibility performance, CSR committee, and CEO duality: Disentangling the connection in healthcare // Corporate Social Responsibility and Environmental Management. 2021. Vol. 28 (6). P. 1730–1748. DOI: <https://doi.org/10.1002/csr.2141>

Головин Сергей Владимирович, канд. техн. наук, доцент кафедры экономического анализа и аудита, Воронежский государственный университет, Воронеж, Российская Федерация

E-mail: golovin@econ.vsu.ru

ORCID ID: 0000-0002-9722-4523

Поступила в редакцию 29.09.2021

Подписана в печать 19.11.2021



Economy, organization and management of the enterprises, branches, complexes

Original article

UDC 657.6

DOI: <https://doi.org/10.17308/econ.2021.4/3708>

JEL: H61; H83; M40

Institutional control of the financial and business operations of state institutions: practical data in the area of public healthcare and trends in its development

S. V. Golovin¹✉

¹ Voronezh State University, 1 Universitetskaya pl., Voronezh 394018, Russian Federation

Subject. The organisational and methodological aspects of the institutional control of financial and business operations and other types of institutional control carried out by executive authorities in relation to their subordinate institutions.

Purpose. The study aims to determine the position of the institutional control of financial and business operations within the system of financial control of the Russian Federation, to study the existing organisational models of certain types of institutional control using the example of the public healthcare system of the Voronezh Region, to identify issues of concern, and to offer possible solutions.

Method. The study used data from the consolidated budget of the Russian Federation and the budgets of state extra-budgetary funds of the Russian Federation for 2020, the consolidated budget of state medical organisations of the Voronezh Region, and other financial indicators of the healthcare system in the Voronezh Region for the same period. The methods of the investigation included analysis, observation, generalisation, comparison, grouping, classification, etc.

Results. The organisational structure of control (supervision) in the field of healthcare and the financial control of the public healthcare sector was developed and the powers and functions of the executive authorities were investigated. The analysis of the main types of control revealed a relationship between external and internal control as elements of a unified system. The paper provides examples of typical violations identified as a result of the institutional control of state medical organisations in the Voronezh Region.

Conclusions. The hypothesis was confirmed that it is necessary to implement institutional control of the financial and business operations as part of the system of state (municipal) management by using financial control tools with due consideration for industry specifics.

Key words: state financial control, state control (supervision), institutional control of financial and business operations, institutional control of the quality and safety of medical services, state medical organisations.

Cite as: Golovin, S. V. (2021) Institutional control of the financial and business operations of state institutions: practical data in the area of public healthcare and trends in its development. *Proceedings of Voronezh State University. Series: Economics and Management. (4), 47–62.* (In Russ., abstract in Eng.). DOI: <https://doi.org/10.17308/econ.2021.4/3708>

Conflict of Interest

The authors declare the absence of obvious and potential conflicts of interest related to the publication of this article.

References

1. Belobzhetskiy, I. A. (1989) [Financial control and a new economic mechanism.] Moscow: Finances and Statistics. (In Russian)
2. Golovin, S. V. (2021) Statutory regulation of financial control of public institutions: current issues and ways of development. *International Accounting*. 6(480), 653–666. (In Russian)
3. Golovin, S. V. (2019) Certain aspects in state assignment execution control (on the example of public health institutions). *Modern Economics: Problems and Solutions*. 10(118), 104–114. (In Russian)
4. Golovin, S. V., Lutsenko, M. S. & Shendrikova, O. O. (2020) On the issue of control over the procurement of goods, works and services of organizations of the commercial and public sector of the economy. *Proceedings of Voronezh State University. Series: Economics and Management*. (4), 15–29. (In Russian). DOI: 10.17308/econ.2020.4/3189
5. Danilenko, N. I. (2015) Departmental (internal) financial control and audit: an effective management tool. *Accounting in budgetary and non-profit organizations*. 18(378), 17–21. (In Russian)
6. Zhuklinets, I. I. (2017) Control of activities and departmental control by the founder in state educational organizations. *Academic Bulletin of SPBAPPO*. 4(38), 23–38. (In Russian)
7. Metelnikov, E. O. & Kokarev, A. I. (2020) [WFA by new rules]. *Accounting*. 4 (184), 34–38. (In Russian)
8. Murashko, M. A. & Seregina, I. F. (2019) Organization of the control system for realization of the national project “health care” by Roszdravnadzor. *Vestnik of «Roszfravnadzor»*. 4, 5–12. (In Russian)
9. Nikolaev, A. S. (2020) Departmental control in budgetary and municipal institutions. *Topical issues of improving state (municipal) financial control, internal financial control and internal financial audit*. Proceedings of the All-Russian Scientific and Practical Conference, Ekaterinburg, 26 November. Ekaterinburg, USUE, pp. 110–114.
10. Pozhidaeva, T. A. (2012) [Comparative characteristics of the external (financial) and internal economic control of the organization’s activities]. *International Accounting*. 15(213), 40–49. (In Russian)
11. Chagin, K. G. (2017) [Control over the activities of budgetary institutions]. *Head of a budgetary organization*. 6, 45–53. (In Russian)
12. Amran, A., Lee, S. P. & Devi S. S. (2014) The influence of governance structure and strategic corporate social responsibility toward sustainability reporting quality. *Business Strategy and the Environment*. 4(23), 217–235, doi: <https://doi.org/10.1002/bse.1767>
13. Endovitsky, D. A., Endovitskaya, E. V., Golovin, S. V. & Churikov, A. V. (2021) Monitoring the Implementation of the National Healthcare Project. *The Challenge of Sustainability in Agricultural Systems*. 1, 871–878, doi: https://doi.org/10.1007/978-3-030-73097-0_97
14. Jarrett, P. Fozdar, Y., Abdelmagid, N. et al. (2021) Healthcare governance during humanitarian responses: a survey of current practice among international humanitarian actors. *Conflict and Health*. 15 (25), doi: <https://doi.org/10.1186/s13031-021-00355-8>
15. Kudinov, D. A., Borisov, I. V., Elykomov, V. A. & Nomokonova, E. A. (2021) Overview of Promising Information Technologies in the Healthcare System from the Position of a System Approach. *Studies in Systems, Decision and Control*. (283), 225–235, doi: https://doi.org/10.1007/978-3-030-58823-6_25
16. Sarkar, A., Maitra, T. & Neogy, S. (2021) Blockchain in healthcare system: Security issues, attacks and challenges. *Intelligent Systems Reference Library*. (203), 113–133, doi: https://doi.org/10.1007/978-3-030-69395-4_7
17. Susanto, A., Meiryani (2018) The quality of accounting information system and its impact on the quality of accounting information: User ability and top management support. *Journal of Engineering and Applied Sciences*. 2 (13), 384–387, doi: <https://doi.org/10.36478/jeasci.2018.384.387>
18. Uyar, A. Kuzey, C., Kilic, M. & Karaman, A. S. (2021) Board structure, financial performance, corporate social responsibility performance, CSR committee, and CEO duality: Disentangling the connection in healthcare. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*. 28 (6), 1730–1748, doi: <https://doi.org/10.1002/csr.2141>

Sergey V. Golovin, Cand. Sc. (Eng.), Associate Professor of the Economic Analysis and Audit Department, Voronezh State University, Voronezh, Russian Federation

E-mail: golovin@econ.vsu.ru

ORCID ID: 0000-0002-9722-4523

Received 29.09.2021

Accepted 19.11.2021