
ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНТРОЛЯ ЗА ВЫПОЛНЕНИЕМ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАДАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ (НА ПРИМЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ)

Головин Сергей Владимирович, канд. техн. наук, доц.

Воронежский государственный университет, Университетская пл., 1, Воронеж, Россия, 394018; e-mail: golovin@econ.vsu.ru

Цель: сформулировать основные контрольные процедуры и методику осуществления контроля за выполнением государственного задания в государственных учреждениях. *Обсуждение:* виды 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 учреждения исполняют государственные функции. Контроль за выполнением государственного задания и правила его проведения в отношении подведомственных учреждений устанавливают исполнительные органы государственной власти, осуществляющие функции и полномочия учредителя в отношении данных учреждений [6,7]. *Результаты:* в статье представлены методические рекомендации по проведению контрольных мероприятий в части оценки выполнения государственным учреждением государственного задания, а также предложения по совершенствованию данного вида контроля. Перечислены ключевые риски.

Ключевые слова: государственное задание, государственная услуга, ведомственный контроль, внутренний контроль, контроль за выполнением государственного задания.

DOI: 10.17308/meps.2019.10/2230

Введение

Законодательно термин государственное задание (далее – госзадание) закреплен в БК РФ – это документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и резуль-

татам оказания государственных услуг (выполнения работ) [1]. 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.

Традиционное в прошлом и давно устаревшее сметное финансирование обладает рядом значительных недостатков. Прежде всего, ввиду отсутствия мотивации у сотрудников невозможно повысить эффективность деятельности учреждения. Если средства выдаются в целях оказания конкретных услуг (работ), это создает определенный стимул и, как следствие, распределение бюджета ориентировано на результат. Основным условием выполнения госзадания является соблюдение установленных требований как к объему оказываемых услуг, так и к их качеству.

Методология исследования

Само госзадание и соглашение о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое обеспечение являются основными документами, регламентирующими взаимоотношения между учредителем и государственным учреждением, в процессе его выполнения учреждением в целях оказания государственных услуг (выполнения работ). Данные об объемах и порядке оказания услуг (выполнения работ) станут ключевыми при определении объема субсидии на выполнение государственного задания [13].

Статьей 69.2 БК РФ определено содержание и структура документа, это: показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) оказываемых государственных услуг (выполняемых работ); порядок контроля за выполнением; требования к отчетности; категории потребителей, которые пользуются услугами; порядок предоставления услуг; предельные тарифы на платные услуги.

Порядок и правила формирования, утверждения, корректировки и контроля госзадания установлены Правительством РФ, что в свою очередь устанавливается и на региональном уровне.

Пожалуй, самым важным элементом при формировании задания, а в дальнейшем и при контроле его выполнения является набор услуг (работ), содержащихся в общероссийских базовых (отраслевых) перечнях (классификаторах) государственных и муниципальных услуг и в федеральных и региональных перечнях (классификаторах) государственных услуг и работ, не включенных в общероссийские базовые (отраслевые) перечни (классификаторы) государственных и муниципальных услуг и работ, оказание и выполнение которых предусмотрено нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Подробно отражено на рис.

Госзадание формируется и выдается учредителем на один год. 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. В качестве обо-

снования размера субсидий можно использовать нормативные траты, отражающие фактические материальные и трудовые затраты на исполнение госзадания. Нормативные траты включают в себя расходы на заработную плату сотрудникам, материалы и сырье, а также оказание дополнительных услуг.



Рис. 1. Классификация элементов формирования госзадания

Объем финансового обеспечения выполнения государственного задания (R) определяется по формуле [6, 7]:

$$R = \sum_i N_i \times V_i + \sum_w N_w \times V_w - \sum_i P_i \times V_i - \sum_w P_w \times V_w + N^{NH} + N^{CI},$$

где N_i – нормативные затраты на оказание i -й государственной услуги; V_i – объем i -й государственной услуги; N_w – нормативные затраты на выполнение w -й работы; V_w – объем w -й работы; P_i – размер платы (тариф и цена) за выполнение w -й работы; P_w – размер платы (тариф и цена) за оказание i -й государственной услуги; N^{NH} – затраты на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается имущество учреждения; N^{CI} – затраты на содержание имущества учреждения, не используемого для оказания государственных услуг (выполнения работ) и для общехозяйственных нужд.

Значения нормативных затрат на оказание государственной услуги утверждаются в отношении казенных учреждений главным распорядителем средств бюджета, в ведении которого находятся данные учреждения, а для бюджетных или автономных учреждений учредителем.

Рассмотрев порядок формирования, в дальнейшем остановимся на организации и методике контроля за выполнением государственного задания на примере государственной сферы здравоохранения Воронежской области.

При организации контрольных мероприятий в отношении государственных учреждений необходимо учитывать специфику, связанную с типами учреждений. Согласно статье 123.22 ГК РФ [2] государственное учреждение может быть казенным, бюджетным или автономным.

В ходе проведения контрольного мероприятия в казенном учреждении исследованию подлежит:

- соблюдение требований бюджетного законодательства по исполнению бюджетных смет;
- ведение бюджетного учета и формирование бюджетной отчетности;
- анализ обоснований принятия и исполнения бюджетных и денежных обязательств;
- обоснованность закупочных процедур;
- соблюдение требований по учету и управлению государственным имуществом, а также его сохранности.

В ходе проведения контрольного мероприятия в бюджетных и автономных учреждениях исследованию подлежит:

- достоверность отчетности о выполнении госзадания;
- исполнение плана финансово-хозяйственной деятельности;
- соблюдение требований по учету и управлению государственным имуществом, а также его сохранности;
- соблюдение законодательства о контрактной системе;
- достоверность бухгалтерской отчетности.

В отношении учреждения, не выполнившего госзадание, применяются два инструмента правового воздействия: механизм возврата остатка субсидии, образовавшегося в связи с недостижением показателей задания, и меры административного воздействия в виде штрафов на должностных лиц учреждений. Используются эти инструменты в совокупности, но разными органами: в первом случае – учредителем, во втором – контролирующими органами.

Схема финансового контроля в отношении государственных учреждений представлена на рис. 2 и состоит из трех уровней – государственного, ведомственного и внутрихозяйственного.



Рис. 2. Схема финансового контроля в отношении государственных учреждений в части оценки выполнения государственного задания

В рамках государственного финансового контроля оценка выполнения госзадания осуществляется Счетной палатой РФ и контрольно-счетными органами субъектов РФ, Федеральным казначейством (включая территориальные органы в субъектах РФ) и органами государственного финансового контроля субъекта, являющимися органами исполнительной власти субъектов РФ, которые в свою очередь могут привлекать к административной ответственности, а также орган финансового контроля может потребовать возврата части средств за прошлый период.

Ведомственный контроль, проводимый учредителем в отношении подведомственных учреждений, является наиболее важным и сочетает следующие виды контроля: предварительный, текущий и последующий.

Предварительный и текущий виды контроля направлены на предупреждение нарушений на этапах формирования и выполнения госзадания. Предварительный контроль осуществляется на подробно описанном выше этапе формирования госзадания 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 госзаданий учреждению в сторону как снижения объемов и уменьшения ассигнований, так и увеличения, если указанные изменения не ведут к увеличению общего объема бюджетных ассигнований на оказание государственных услуг, предусмотренных в областном бюджете на текущий финансовый год. Корректировка может осуществляться в случаях, когда учреждение не обеспечило выполнение задания, в т.ч. за счет корректировки задания другим учреждениям с соответствующим перераспределением объемов финансирования.

Последующий контроль за выполнением госзадания, 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 государственного учреждения и его финансовое благосостояние.

Внутрихозяйственный контроль или внутренний контроль фактов хозяйственной жизни является обязанностью всех учреждений [11]. Ввиду того, что он направлен на обеспечение эффективности и результативности деятельности учреждения, а также достоверности всех видов отчетности, необходимо предусмотреть в его части раздел контроля за выполнением госзадания. Данный вид деятельности, осуществляемый внутри самой организации, должен снижать риски возникновения нарушений действующего бюджетного законодательства на самых ранних этапах.

Выполнение госзадания для государственных учреждений является одним из основных показателей эффективности их деятельности учреждений и их руководителей. Оценка выполнения госзадания проводится по по-

казателям, характеризующим качество и объем (содержание) оказываемых государственных услуг (выполняемых работ).

Показатели качества, характеризующие минимальные необходимые требования к условию оказания услуги (выполнению работы), осуществляются зачастую на основе двух оценок: «Выполнено» или «Не выполнено». При невыполнении хотя бы одного из условий оценка всего блока должна быть «Не выполнено» [4].

Для оценки качества медицинских государственных услуг (выполненных работ) можно использовать следующие критерии:

- соответствие стандартам качества оказания государственных услуг (выполнения работ);

- отсутствие обоснованных жалоб и претензий на действия (бездействие) сотрудников, предоставляющих услуги (выполняющих работы);

- отсутствие очередей при амбулаторном приеме или госпитализации;

- возможность проведения опросов населения о качестве предоставления услуги;

- наличие необходимого и достаточного количества сотрудников, а также помещений, в которых осуществляется выполнение государственной услуги;

- информирование о ходе предоставления государственной услуги при личном контакте, с использованием сети Интернет или средств телефонной связи;

- наличие информации о способах, порядке и сроках предоставления государственной услуги на информационных стендах, информационных ресурсах в сети Интернет, портале.

В настоящее время применяются методики для расчета показателя выполнения госзадания по показателям, характеризующим качество государственных услуг (ККАЧ), по следующей формуле:

$$K^{KAC} = (K^1 \times D_{CVB}^1) + (K^2 \times D_{CVB}^2) + \dots + (K^n \times D_{CVB}^n),$$

где D_{CVB} – доля субсидии на оказание одной государственной услуги к общему объему полученных субсидий на оказание всех государственных услуг в рамках госзадания; $1, 2, n$ – номер государственной услуги, оказываемой в рамках госзадания; K – оценка выполнения учреждениями госзадания (по каждой услуге) по показателям, характеризующим качество государственной услуги, и рассчитывается по формуле [4]:

$$K = \left(\sum_{i=1}^N K_i / N \right),$$

где K_i – оценка выполнения госзадания по каждому показателю, характеризующему качество государственной услуги; N – количество показателей, характеризующих качество государственной услуги.

Критерий выполнения госзадания или объем выполненного госзада-

ния (K^{BG3}) определяется как отношение количества фактически оказанных услуг учреждением к объему, планируемых к оказанию за отчетный период согласно госзаданию, и рассчитывается по следующей формуле:

$$K^{BG3} = \frac{N^{ФАКТ}}{N^{ПЛАН}},$$

где $N^{ФАКТ}$ – фактическое количество оказанных услуг (выполненных работ), ед.; $N^{ПЛАН}$ – плановое количество услуг (работ), ед.

Критерий целевого и эффективного использования бюджетных средств (КЦЭБС) рассчитывается по формуле:

$$K^{ЦЭБС} = \frac{F^{ФАКТ}}{F^{ПЛАН}} \times K^{BG3},$$

где $F^{ФАКТ}$ – фактически израсходованные финансовые средства при выполнении госзадания, тыс. руб.; $F^{ПЛАН}$ – планируемый размер субсидии на выполнение госзадания, тыс. руб.; K^{BG3} – коэффициент объема выполненного госзадания.

Два эти критерия возможно рассматривать как показатели деятельности, влияющие на рейтинги государственных учреждений различных сфер деятельности.

В качестве примера приведем перечень основных контрольных процедур, осуществляемых при осуществлении последующего контроля за выполнением госзадания в государственных учреждениях здравоохранения в Воронежской области (табл. 1).

Таблица 1

Перечень основных контрольных процедур, осуществляемых при осуществлении последующего контроля за выполнением госзадания в государственных учреждениях здравоохранения

Процедуры контроля	Нарушения	Характеристика нарушений	Бюджетные риски
Анализ медицинской учетной документации (медицинские карты, истории болезни)	Нарушения порядков и стандартов оказания медицинской помощи	Дефекты оформления медицинской документации. Несоответствие оказания медицинской помощи действующим порядкам и стандартам оказания медицинской помощи.	Риск предъявления штрафных санкций, расходы на судебные издержки
Анализ медицинской учетной документации (медицинские карты, истории болезни, журналы и реестры пролеченных больных) и финансовой, бухгалтерской документации	Нецелевое использование бюджетных средств	Услуга (работа) оказывалась лицу из категории граждан, не являющихся потребителями соответствующей услуги. Использование бюджетных средств на оплату расходов, которые должны осуществляться за счет средств из других источников.	Риск предъявления штрафных санкций

Процедуры контроля	Нарушения	Характеристика нарушений	Бюджетные риски
Анализ госзадания и отчетов о его исполнении	Невыполнение госзадания	Госзадание выполнено ниже допустимого отклонения от установленных показателей объема государственной услуги	Риск финансовых потерь от возврата субсидий
Сравнение данных медицинской учетной документации (медицинские карты, истории болезни, журналы и реестры пролеченных больных) с показателями установленной отчетности учреждения	Недостовверные показатели в отчетных формах учреждения	Искажение учетных данных, отраженных в отчетах о выполнении госзадания	Риск предъявления штрафных санкций, расходы на судебные издержки
Проверка отражения хозяйственных операций на счетах бухгалтерского учета и отчетности	Нарушение требования бюджетного законодательства	Неверное отражение хозяйственной операции на счетах бухгалтерского учета	Риск искажения финансовой, бухгалтерской (бюджетной) отчетности

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. либо документом) признается нецелевым использованием бюджетных средств.

Заключение

Подводя итоги данного исследования, можно сформулировать ряд выводов. Во-первых, выполнение государственного задания как в части объемных, так и в части качественных показателей в текущем финансовом периоде зачастую зависит от четко организованной системы внутреннего контроля в государственном учреждении. Во-вторых, своевременный ведомственный контроль учредителя снижает риск невыполнения госзадания подведомственными учреждениями до маловероятного. В-третьих, правила осуществления контроля исполнительными органами власти, являющимися учредителями, необходимо регламентировать нормативным актом, содержащим методику его проведения.

Список источников

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 06.06.2019) – справочная правовая система Консультант Плюс.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 03.07.2019) – справочная правовая система Консультант Плюс.
3. Информация Минфина России № ПЗ-11/2013 «Организация и осуществление экономическим субъектом внутреннего контроля совершаемых фактов хозяйственной жизни, ведения бухгалтерского учета и составления бухгалтерской (финансовой) отчетности» – справочная правовая система Консультант Плюс.

4. Исаева И.А. Развитие принципа эффективности использования государственных финансовых ресурсов // *Управление экономическими системами: электронный журнал*, no. 11 (47), 2012, с. 49.

5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 18.07.2019) – справочная правовая система Консультант Плюс.

6. Постановление Правительства Воронежской области от 09.09.2015 № 714 (ред. от 28.12.2017) «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении государственных учреждений Воронежской области» – справочная правовая система Консультант Плюс.

7. Постановление Правительства РФ от 26.06.2015 № 640 (ред. от 09.07.2019) «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» – справочная правовая система Консультант Плюс.

8. Приказ департамента здравоохранения Воронежской области от 26.02.2019 № 323 «Об организации контроля за вы-

полнением государственного задания в учреждениях, подведомственных департаменту здравоохранения Воронежской области» Доступно: <https://zdrav36.ru/normativno-pravovaya-baza/dokumenty-departamenta-zdravoohraneniya-voronezhskoj-oblasti/> (дата обращения: 29.08.2019).

9. Приказ Минфина России от 30.12.2017 № 274н «Об утверждении федерального стандарта бухгалтерского учета для организаций государственного сектора «Учетная политика, оценочные значения и ошибки» – справочная правовая система Консультант Плюс.

10. Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ (ред. от 27.11.2017) «Об автономных учреждениях» – справочная правовая система Консультант Плюс.

11. Федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ (ред. от 28.11.2018) «О бухгалтерском учете» – справочная правовая система Консультант Плюс.

12. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «О некоммерческих организациях» – справочная правовая система Консультант Плюс.

13. Федченко Е.А., Подволокина О.В. К проблеме формирования и финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания // *Теория и практика общественного развития*, no. 6, 2011, с. 275-277.

CERTAIN ASPECTS IN STATE ASSIGNMENT EXECUTION CONTROL (ON THE EXAMPLE OF PUBLIC HEALTH INSTITUTIONS)

Golovin Sergey Vladimirovich, Cand. Sc. (Eng.), Assoc. Prof.

Voronezh State University, University sq., 1, Voronezh, Russia, 394018; golovin@econ.vsu.ru

Purpose: to formulate basic control procedures and methods of control of state assignment execution in public institutions. *Discussion:* types of services (works) that are given to the institution are defined as the main type of statutory activity. In fact, budgetary and autonomus institutions render state (budget) services, and government institutions exercise state functions. Executive State Government Bodies, which have the authority of the founder, establish rules of state assignment execution control for subordinated institutions (7.8). *Results:* the article presents methodical recommendation on control actions in terms of state assignment execution evaluation, as well as the proposal to improve this type of control. Crucial risks are listed.

Keywords: state assignment, public service, departmental control, internal control, control of state assignment execution.

References

1. Byudzhetnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 31.07.1998 № 145-FZ (red. ot 06.06.2019) [Budget Code of the Russian Federation in force as of 31.07.1998 No. 145-FZ (edition of 06.06.2019)]. (In Russ.)
2. Grazhdanskij kodeks Rossijskoj Federacii ot 30.11.1994 № 51-FZ (red. ot 03.07.2019) [Civil Code of the Russian Federation in force as of 30.11.1994 No. 51-FZ (edition of 18.07.2019)]. (In Russ.)
3. Informaciya Minfina Rossii № PZ-11/2013 «Organizaciya i osushchestvlenie ekonomicheskim sub'ektom vnutrennego kontrolya sovershaemyh faktov hozyajstvennoj zhizni, vedeniya buhgalterskogo ucheta i sostavleniya buhgalterskoj (finansovoj) otchetnosti» [Information content of the Ministry of Finance of the Russian Federation No. PZ-11/2013]. (In Russ.)
4. Isayeva I.A. Razvitie principa effektivnosti ispol'zovaniya gosudarstvennyh finansovyh resursov [Cost-benefit principles in application of financial resources]. *Upravlenie ekonomicheskimi sistemami*, no. 11(47), 2012, p. 49. (In Russ.)
5. Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah ot 30.12.2001 № 195-FZ (red. ot 18.07.2019) [Code of Administrative Offences of the Russian Federation in force as of 30.12.2001 No. 195-FZ]. (In Russ.)
6. Postanovlenie Pravitel'stva Voronezhskoj oblasti ot 09.09.2015 № 714 (red. ot 28.12.2017) «O poryadke formirovaniya gosudarstvennogo zadaniya na okazanie gosudarstvennyh uslug (vypolnenie rabot) v otnoshenii gosudarstvennyh uchrezhdenij Voronezhskoj oblasti» [Decree of the Government of the Voronezh Region of 09.09.2015 No. 640 (edition of 09.07.19)]. (In Russ.)
7. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 26.06.2015 № 640 (red. ot 09.07.2019) «O poryadke formirovaniya gosudarstvennogo zadaniya na okazanie gosudarstvennyh uslug (vypolnenie rabot) v otnoshenii federal'nyh gosudarstvennyh uchrezhdenij i finansovogo obespecheniya vypolneniya

gosudarstvennogo zadaniya» [Decree of the Government of the Russian Federation of 26.06.2015 No. 402-FZ]. (In Russ.)

8. Prikaz departamenta zdravoohraneniya Voronezhskoj oblasti ot 26.02.2019 № 323 «Ob organizacii kontrolya za vypolnieniem gosudarstvennogo zadaniya v uchrezhdeniyah, podvedomstvennyh departamentu zdravoohraneniya Voronezhskoj oblasti» [Order of the Voronezh Region Healthcare Department of 26.02.2019 No.323]. Available at: <https://zdrav36.ru/normativno-pravovaya-baza/dokumenty-departamenta-zdravoohraneniya-voronezhskoj-oblasti/> (accessed: 29.08.2019). (In Russ.)

9. Prikaz Minfina Rossii ot 30.12.2017 № 274n «Ob utverzhdenii federal'nogo standarta buhgalterskogo ucheta dlya organizacij gosudarstvennogo sektora «Uchetnaya politika, ocenochnye znacheniya i oshibki» [Order of the Ministry of Finance of the Russian Federation of 30.12.2017 No. 274n]. (In Russ.)

10. Federal'nyj zakon ot 03.11.2006 № 174-FZ (red. ot 27.11.2017) «Ob avtonomnyh uchrezhdeniyah» [Federal law of 03.11.2006 No.174-FZ «About autonomus institutions»]. (In Russ.)

11. Federal'nyj zakon ot 06.12.2011 № 402-FZ (red. ot 28.11.2018) «O buhgalterskom uchete» [Federal law of 06.12.2011 No. 402-FZ «About business accounting»]. (In Russ.)

12. Federal'nyj zakon ot 12.01.1996 № 7-FZ (red. ot 29.07.2018) «O nekommercheskih organizacijah» [Federal law of 12.01.1996 No.7-FZ «About non-commercial organizations»]. (In Russ.)

13. Fedchenko E.A., Podvolokina O.V. K probleme formirovaniya i finansovogo obespecheniya vypolneniya gosudarstvennogo (municipal'nogo) zadaniya [To the problem of formation and financial support for the implementation of the state (municipal) task]. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya*, no. 6, 2011, pp. 275-277. (In Russ.)