

АНО ВПО «Российская академия предпринимательства»

На правах рукописи

Борисова Наталья Викторовна

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ
В БЮДЖЕТНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ**

Специальность 08.00.10 – финансы, денежное обращение и кредит

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Научный руководитель:
доктор экономических наук, профессор
Яковлев Владимир Михайлович

Москва – 2014

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
Глава I. Основы развития системы финансового контроля	9
1.1. Финансовый контроль и его роль в развитии бюджетных отношений в экономике России.....	10
1.2. Система информационного обеспечения финансового контроля в организации бюджетного процесса.....	26
1.3. Основные направления и формы ведомственного финансового контроля.....	36
Глава II. Организация системы финансового контроля в бюджетных организациях	46
2.1. Анализ состояния системы финансового контроля в бюджетных организациях здравоохранения.....	46
2.2. Финансовый контроль в процессах планирования и бюджетирования финансово-хозяйственной деятельности бюджетной организации.....	61
2.3. Аудит эффективности использования финансовых ресурсов бюджетной организации здравоохранения.....	73
2.4. Финансовый контроль в управлении имуществом бюджетной организации здравоохранения.....	82
Глава III. Пути совершенствования финансового контроля в бюджетной организации здравоохранения	89
3.1. Развитие механизмов внутреннего финансового контроля в бюджетной организации здравоохранения.....	89
3.2. Совершенствование ведомственного финансового контроля в деятельности медицинской бюджетной организации здравоохранения.....	113
Заключение	132
Список используемой литературы	137
Приложения	148

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертации обусловлена необходимостью формирования сбалансированного бюджетного процесса в рыночной экономике России, одним из основных регулирующих механизмов которого является развитие и эффективное использование финансового контроля бюджетных организаций.

Система финансового контроля бюджетных организаций, рассматриваемая в диссертации на примере бюджетных организаций здравоохранения, сегодня осуществляется преимущественно на основе механизмов государственного ведомственного финансового контроля, практикующего затратные вертикальные проверки и ревизии, которые, как показала практика, не отличаются высокой результативностью. Наряду с этим рынок диктует необходимость усиления хозяйственной самостоятельности хозяйствующих субъектов, что предопределяет необходимость развития внутреннего финансового контроля самих бюджетных организаций. К числу преимуществ такого контроля следует отнести лучшее знание собственных недостатков, возможность создания прозрачных контрольных механизмов быстро устраняющих нарушения и предвещающих интенсивность затратных ведомственных проверок и ревизий. Оперативность предупреждения и устранения нарушений в рамках развитого внутреннего финансового контроля способствует увеличению объёмов и качества медицинских услуг, обусловленных, наряду с повышением ответственностью за выполнение государственных заданий, возрастающим спросом на открытом рынке услуг и интересами коммерческих партнеров. Выверенная прозрачная система внутреннего финансового контроля, предполагает сокращение чрезмерного ведомственного вмешательства и заорганизованность бюрократических процедур и будет способствовать повышению уровня самоорганизации в целях достижения высоких объёмов и качества медицинских услуг. Таким образом, развитие механизмов внутреннего финансового контроля в рациональном взаимодействии с ведомственным контрольными

полномочиями должна стать ведущим инструментом управления производством качественных медицинских услуг.

Степень разработанности проблемы. Исследованию концептуальных и методологических основ, перспективы развития бюджетного процесса, управления бюджетными финансами, государственного ведомственного финансового контроля бюджетных организаций, а также способов внедрения разработанных в этой сфере методик, посвящены научные работы отечественных ученых: М.П. Афанасьева, П. Брука, А.Я. Быстрыкова, Ю.М. Воронина, Э.А. Вознесенского, В.С. Ефимовой, В.Н. Зарубина, В.В. Климанова, С.Е. Лариной, А.В. Осташкова, В.Г. Панскова, Е.В. Пономаренко, М.П. Придачука, М.В. Романовского, О.В. Рыбаковой, И.В. Стародубровской, С.В. Степашина, М.А. Яхьяева и др.

Проблемы формирования информационного обеспечения контроля и управления финансами на основе мониторинга исполнения раскрываются в работах: И.А. Бланка, К. Друри, О.В. Ефимовой, В.Б. Ивашкевича, В.В. Ковалева, М.В. Мельник, Дж. Фостера, и др.

Задачам управления финансовыми потоками в организациях посвящены научные труды зарубежных и российских ученых: М.И. Баканова, Ж.С. Ван Хорна, Г.В. Савицкой, В.П. Суйца, А.Д. Шеремета.

Вместе с тем практически отсутствуют научные исследования формирования и совершенствования системы и механизмов внутреннего финансового контроля в сочетании с механизмами государственного ведомственного финансового контроля в бюджетных организациях, в том числе с учетом специфики финансового контроля в бюджетных организациях здравоохранения.

Цель диссертационного исследования заключается в совершенствовании системы финансового контроля в бюджетных организациях здравоохранения на основе рационального сочетания внутренних и внешних (ведомственных) контрольных механизмов.

В соответствии с поставленной целью решались следующие задачи:

- предложить уточненное определение, теоретические основы и механизмы финансового контроля на современном этапе развития рыночной экономики России;
- проанализировать существующие механизмы ведомственного и внутреннего финансового контроля в бюджетных организациях здравоохранения;
- определить роль и значение государственного задания на выполнение государственных работ и услуг бюджетными организациями;
- уточнить содержание ведомственного финансового контроля в бюджетной организации здравоохранения и предложить меры по его совершенствованию;
- обосновать необходимость и разработать основные механизмы совершенствования внутреннего финансового контроля в бюджетной организации здравоохранения;
- разработать систему организации мониторинга исполнения государственных заданий в бюджетной организации.

Объект исследования – формы и методы финансового контроля и их результативность в бюджетных организациях здравоохранения.

Предмет исследования – формирование организационных, экономических и финансовых отношений, базирующихся на основе рациональной реструктуризации организационно-экономических механизмов финансового контроля в бюджетных организациях здравоохранения.

Область исследования соответствует требованиям паспорта ВАК при Минобрнауки России по специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит: 2.1.3. Финансирование государственных услуг; 2.2.2. Институциональные основы развития государственного финансового мониторинга и контроля.

Методологической и теоретической основой работы послужили положения общенаучных методов системно-структурного, причинно-

следственного анализа и синтеза, управленческого и финансового учета, контроллинга, планирования и прогнозирования. Для решения прикладных задач использованы методы сравнения, моделирования и анализа.

Информационную базу диссертационного исследования составляют фундаментальные труды отечественных и зарубежных ученых и практиков, связанные со сферой государственных финансов, финансов организаций, финансового контроля, планирования, бюджетирования, аналитические отчеты финансово-хозяйственной деятельности бюджетных организаций здравоохранения, отчетная информация финансово-хозяйственной деятельности ФГБУ «ФНКЦ ДГОИ им. Дмитрия Рогачева» (далее – Центр).

Научная новизна результатов исследования заключается в формировании эффективной системы финансового контроля бюджетной организации на основе развития и взаимодополнения форм и методов внутреннего и внешнего (ведомственного) финансового контроля в целях рационализации процессов формирования и использования финансовых ресурсов в бюджетной организации здравоохранения.

Основные научные результаты, полученные автором, обладающие научной новизной состоят в следующем:

1. Разработана научно обоснованная концепция повышения эффективности и конкурентоспособности бюджетных организаций здравоохранения в условиях открытого рынка медицинских услуг. Содержание концепции – переустройство системы механизмов ведомственного и внутреннего контроля с учетом развития и усиления влияния последних, наиболее эффективно способствующих предупреждению и устранению выявленных недостатков использования всех видов ресурсов в целях повышения результативности основных видов деятельности организации.

2. Предложено определение финансового контроля в бюджетной организации здравоохранения. Его содержанием стало построение рационального сочетания внутренних и внешних (ведомственных) контрольных механизмов обеспечения законности, эффективности, точности и

своевременности исполнения государственных заданий и удовлетворения рыночного спроса на услуги здравоохранения. Одновременно формулируется предупреждение об устранении фактов бесхозяйственности, расточительности, возможных упущений и злоупотреблений в сфере использования ресурсов и объектов государственной собственности.

3. Разработана система внутреннего финансового контроля в бюджетной организации здравоохранения, представляющая собой постоянно функционирующую, многоплановую систему наблюдения, анализа, оценки и своевременного проведения контрольных мероприятий. Они осуществляются в рамках рационального сочетания полномочий подразделений внутреннего и внешнего финансового контроля, и способствуют своевременному устранению выявленных недостатков в сфере обеспечения законности, правомерности, эффективности и рациональности использования бюджетных и внебюджетных ресурсов. Обосновано положение, что новая система финансового контроля бюджетной организации, особенность которой, в усилении влияния механизмов внутреннего финансового контроля в рациональном сочетании с мероприятиями ведомственного контроля, должна рассматриваться в качестве ведущего инструмента управления организацией в целом. Тем самым, обеспечивается решение задач и рациональное использование ресурсов на всех стадиях планирования, бюджетирования, исполнения плана финансово-хозяйственной деятельности.

4. Сформулированы предложения по разграничению и взаимодополнению системы механизмов ведомственного и внутреннего контроля финансово-хозяйственной деятельности бюджетных организаций. Это способствует росту эффективности предупреждения и устранения выявленных недостатков в порядке рационального использования возможностей и полномочий контролирующих и контролируемых организаций.

5. Разработан алгоритм работы подразделений, принимающих участие в сформированной системе финансового контроля бюджетной организации, которые определяют формат проведения специальных мероприятий и порядок

взаимодействия задействованных подразделений и отдельных лиц. При этом сформированная методика проведения внутреннего финансового контроля нацелена на развитие и рациональное сочетание всех форм и видов контрольных мероприятий.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в разработке рациональной системы финансового контроля в конкретной бюджетной организации здравоохранения и доведении полученных результатов до конкретных практических рекомендаций.

Результаты исследования апробированы в деятельности федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральный научно-клинический центр детской гематологии, онкологии и иммунологии им. Дмитрия Рогачева». Результаты исследования докладывались на международной научно-практической конференции «Инновационная стратегия развития России в условиях глобализации мировой экономики», 2013 г., Межвузовской конференции «Инновационный тип развития экономики» 2013 г., на семинарах и круглых столах в системе «Федеральный научно-клинический центр детской гематологии, онкологии и иммунологии им. Дмитрия Рогачева».

По теме диссертационной работы опубликовано 6 научных работ общим объемом 3,3 п.л., в т.ч. 4 статьи в изданиях рекомендованных ВАК при Минобрнауки России.

Глава I. Основы развития системы финансового контроля

В условиях усложнения рыночной конкуренции и угроз проявления кризисных тенденций необходим более глубокий анализ, выявляющий причины разбалансированности отдельных сегментов финансовой системы и бюджетного процесса в целях выработки эффективных механизмов их устранения. Это предполагает необходимость усиления требований к финансовому контролю наряду с уточнением и оценкой адекватности распределения контрольных полномочий между субъектами его исполнения. Особого внимания требует необходимость упорядочения контрольных функций и полномочий ведомственного финансового контроля бюджетных организаций.

Правительством Российской Федерации предпринимаются меры по совершенствованию механизма финансового контроля нацеленного преимущественно на рациональное использование бюджетных ресурсов в бюджетном процессе. В новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) уточняются положения и характеристики в части формирования и использования бюджетных ресурсов бюджетными организациями. Вместо Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – 94-ФЗ) с 01 января 2014 года вступает в силу Федеральный закон от 05 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – 44-ФЗ), который, с одной стороны, устраняет проблемы, которые не были решены ранее 94-ФЗ, с другой, – ужесточает меры государственного финансового контроля использования бюджетных средств с учетом расширенной информации и размещения на сайте госзакупок (www.zakupki.gov.ru), планов закупок-поставок с их обоснованием.

Одновременно внесены изменения в Уголовный и Административный кодексы по ужесточению финансовой, уголовной и административной ответственности за совершение правонарушений в сфере бюджетного

процесса, вводятся более точные понятия и определения термина «нецелевое использование бюджетных средств».

1.1. Финансовый контроль и его роль в развитии бюджетных отношений в экономике России

Современные процессы регулирования рыночной экономики свидетельствуют о возрастающем значении финансового управления и контроля как основных регуляторов финансового рынка. Интенсивно развивающиеся мировой и региональные финансовые рынки, характеризуются господством на них многообразия финансовых инструментов в реализации коммерческих и финансовых операций осуществляемых предприятиями и организациями. При этом наибольшее количество нарушений и преступлений закона в условиях усиления конкуренции и проявления кризисных тенденций совершается в сфере финансовой деятельности предприятий и учреждений государственной формы собственности действующих даже в жестких ограничениях ведомственного финансового контроля, что требует новых форм и методов контроля в условиях усиления рыночных тенденций.

Основы построения системы финансового контроля заложила Лимская декларация 1977 года. В ней провозглашены основные руководящие принципы финансового контроля для всех стран и органов его исполнения. Основные понятия, принципы и положения государственного финансового контроля, установленные Лимской декларацией, нашли отражение в российском законодательстве.

Тем не менее, следует констатировать, что система государственного финансового контроля, выстроенная в социалистический период развития экономики, в период рыночных реформ была разрушена, а новая выстраиваемая в процессе проведения государством либеральной экономической реформы начинает приобретать законченные очертания.

Этому свидетельствует множество разнообразных финансовых нарушений на различных уровнях государственного и муниципального

управления, как в предпринимательском, так и государственном секторах экономики, принятия большого количества законодательных актов, многие из которых противоречат друг другу.

Анализ данной ситуации вызывает необходимость создания эффективной системы государственного (внешнего) и внутреннего (фирменного) финансового контроля с учетом международного опыта в соответствии с современными реалиями развития государственной экономической политики. Проблема заключается также в том, что, несмотря на предпринимаемые меры в условиях проведения преимущественно либеральной экономической и промышленной политики в России, организация системы государственного финансового контроля, до настоящего времени не показала высокой результативности.

Система финансового контроля представляет собой сложную систему экономических финансовых и организационных отношений в сфере формирования, использования и сохранности финансовых, материальных и нематериальных ресурсов. В силу глубоких изменений законодательной базы в этой сфере ряд положений законов и нормативных документов нуждается в совершенствовании и требует дополнительных разъяснений и уточнений. С учетом этих противоречий в некоторых секторах экономики и бюджетных организациях возникают ситуации нерегламентированного использования бюджетных ресурсов, наряду с предпосылками для разнообразных финансовых нарушений на всех уровнях исполнения бюджетного процесса. Это вызывает необходимость развития и совершенствования целостной системы финансового контроля в деятельности организаций, использующих бюджетные ресурсы. В условиях формирования открытого рынка услуг и вступления России в ВТО функции и задачи финансового контроля существенно усложняются.

В числе традиционных форм государственного финансового контроля бюджетных организаций, который осуществляется сформированными за годы реформы органами законодательной и исполнительной власти, контрольно-

ревизионные органами государственных внебюджетных фондов; контрольно-счётными органами законодательных и исполнительных органов власти субъектов РФ, а также правоохрнительными органами (см. рис 1).

Представленное множество контрольных органов, наряду с заорганизованностью исполняемых ими полномочий, по мнению автора, ещё не означает повышения качества финансового контроля бюджетного процесса, адекватного новым условиям открытого рынка услуг.

В процессе исследования проблем и путей совершенствования системы финансового контроля автором сделан акцент на раскрытие специфики контроля формирования и использования бюджетных ресурсов в наиболее социально значимом секторе экономики России – бюджетных организациях здравоохранения, наименее подготовленных к жестким условиям формирующегося в России открытого рынка медицинских услуг.

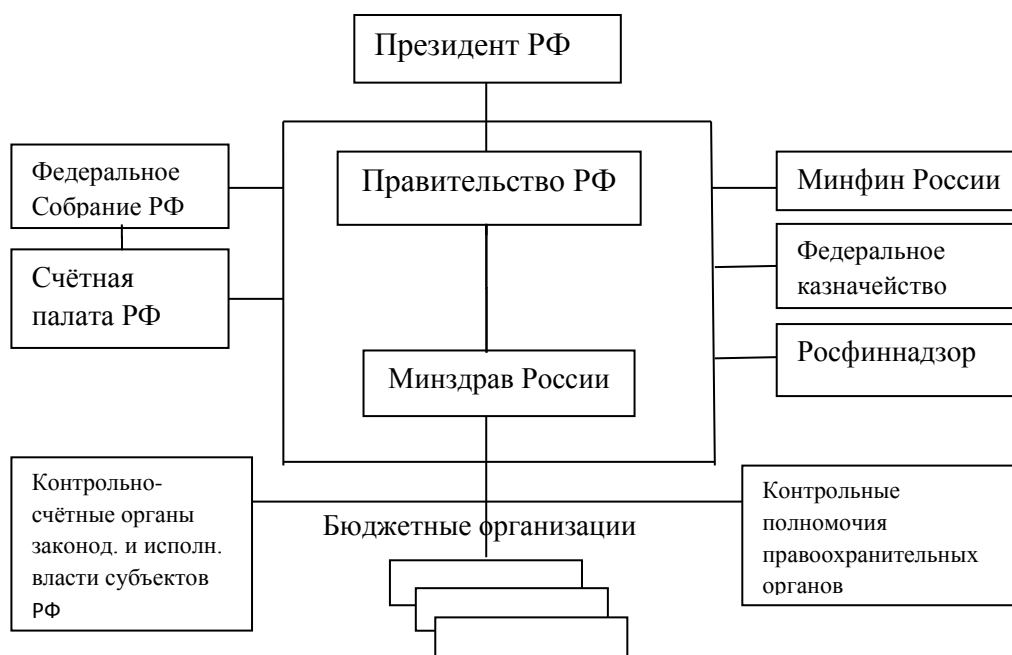


Рисунок 1. Структура органов государственного финансового контроля бюджетных организаций

И одной из основных задач установления законности и порядка в исполнительской среде финансового контроля является установление четких положений и дефиниций.

Среди взглядов отечественных ученых нет устойчивого единства в определении категории финансового контроля, в связи с чем, представляется целесообразным выработать единое толкование этому понятию в настоящей диссертации, которое соответствует современным требованиям общества и государства. Постоянно изменяющиеся реалии в реализации финансового контроля, в свою очередь, наиболее четко подмечаются учеными и практиками, что подлежит настоящему анализу.

Становление новой системы финансового контроля сопровождалось рядом теоретических изысканий российских учёных и специалистов. Так в финансовом словаре выявляется «функция государственного финансового управления», а финансовый контроль представляется в качестве совокупности: определенных методов, специализированных органов и комплекса мероприятий по мониторингу законности, эффективности создания, процессов распределения и использования финансовых средств государства и органов местного самоуправления, направленных на обеспечение законности и оптимальности расходования бюджетных ресурсов, сохранение государственного и муниципального имущества, анализу нарушений финансовой дисциплины»¹.

Так профессор Е.А. Кочерин рассматривает контроль непосредственно как завершающую функцию (стадию) управления². В противовес ему С.О. Шохин полагает, что контроль применяется на всех стадиях управления³. Под финансовым контролем он рассматривает «многовариантную межотраслевую систему организации надзорных функций с контрольными функциями государственных и общественных органов за процессами финансовой и хозяйственной деятельности предприятий, учреждений и организаций для получения реальных оценок экономической эффективности их финансово-

¹ Финансово-кредитный энциклопедический словарь под общей ред. засл. деятеля науки РФ, д.э.н. профессора А.Г. Грязновой. — М.: «Финансы и статистика», 2002. — С. 429.

² Кочерин Е.А. Основы государственного и управленческого контроля. — М.: Издательский дом «Филинь», 2000. — С. 11.

³ Шохин С.О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации. — М.: Финансы и статистика, 1989. — С. 23.

хозяйственной деятельности, установления легитимности и оптимальности финансово-хозяйственных операций и поиск имеющихся резервов доходов государственного бюджета»⁴.

В трудах А.З. Дадашева, Д.Г. Черника встречается толкование финансового контроля как «методов проверки финансово-хозяйственной работы предприятий и различных субъектов как отраслевого, так и ведомственного, территориального управления»⁵.

С иных позиции выступает Ю.А. Данилевский. По его мнению, «финансовый контроль, является важнейшей функцией и необходимой составляющей целостного механизма управления, как экономикой, так и производством»⁶. В структуру контроля им включается: сферы производства, распределения, обращения и потребления товарно-материальных ценностей в денежном выражении.

В развитии этого положения В.М. Родионова и В.И. Шлейников, в свою очередь, определяют финансовый контроль как особую функцию управления призванной осуществлять контроль исполнения финансовых отношений на уровне конкретного субъекта хозяйствования, обоснованности и эффективности принимаемых управленческих решений⁷.

Профессора А.Я. Быстряков и С.Е. Ларина считают, что государственная система финансового контроля представляет собой «объединенную систему финансовых институтов, механизмов и органов по проверке уровня законности, нужности и эффективности управленческих действий в формировании, распределении и использовании финансовых ресурсов органов государственных и органов местного самоуправления». Этот контроль нацелен «на достижение экономической эффективности в использовании финансовых ресурсов в государстве, методов анализа финансовых нарушений и

⁴ Шохин С.О. Бюджетно-финансовый контроль в России. – М.: Прометей, 1995, – С. 25.

⁵ Дадашев А.З., Черник Д.Г. Финансовая система России: Учебное пособие. – М.: ИНФРА-М, 1997. – С. 34.

⁶ Данилевский Ю.А. Финансовый контроль в СССР и пути его совершенствования. – М.: Финансы и статистика, 1989. – С. 16.

⁷ Родионова В. М., Шлейников В. И. Финансовый контроль: Учебник. – М.: ИД ФБК-ПРЕСС, 2002. – С. 16.

рекомендаций по их предупреждению»⁸.

Несколько иное мнение высказывает А. Овсянников, который считает, что «государственный финансовый контроль является способом реализации права государства законным способом организовать защиту своих финансовых интересов и финансовых интересов своих граждан на основе системы законодательства, а также ряда организационных, административных и правовых мер»⁹.

С мнением А. Овсянникова практически согласен В.Н. Зарубин, который определяет финансовый контроль через «систему фиксации надзора контролирующих органов за состоянием финансовой и хозяйственной деятельности учреждений и организаций с конечной задачей оценки эффективности их деятельности, контроля соблюдения законности и обоснованности финансовых операций, выявления скрытых резервов оптимизации использования имеющихся ресурсов и максимизации дохода государственного бюджета»¹⁰.

В тоже время Н.П. Ефимова трактует финансовый контроль как нормативную деятельность государственного органа и органов местного самоуправления по реализации функций контроля по формированию, распределению, и эффективному использованию финансовых средств, а также обеспечению законности и оптимальности использования государственной и муниципальной собственности, которая ставит своей главной целью не только выявить, но и не допустить нарушений в деятельности проверяемых объектов¹¹.

В несколько иной плоскости следует рассматривать позицию С.Н. Рябухина, который определил государственный финансовый контроль как «некую объективную целенаправленную деятельность человека, конечная цель

⁸ Финансы, налоги и кредит: учебник. – Изд. 2-е доп. и перераб. / под общ. ред. Мацкуляка И.Д. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – С. 208.

⁹ Президентский контроль // Информационный бюллетень. – 1998. – № 9 – С. 5.

¹⁰ Государственные и муниципальные финансы: учебник. – Изд. 2-е доп. и перераб. / под общ. ред. Мацкуляка И.Д. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – С. 538.

¹¹ Ефимова Н.П. Государственный финансовый контроль: вопросы теории и практики: диссертация на соискание ученой степени д.э.н. Электронный ресурс: <http://www.dissercat.com/content/gosudarstvennyi-finansovyi-kontrol-voprosy-teorii-i-praktiki>.

которой – оценивать уровень отклонений фактически фиксируемых показателей, показывающих деятельность государства в финансово-экономическом поле, от определенных для них нормативов»¹².

Наиболее широкое представление о финансовом контроле просматривается в трудах Ю.М. Воронина, который определяет его как «тип организационно-экономических отношений по целям создания и оптимального использования финансовых средств в процессах расширенного воспроизводства материальных благ и услуг, проявляющихся в организации контроля специально созданными органами за финансово-экономической деятельностью различных экономических субъектов (государства, территориальных и региональных административных образований, хозяйственных субъектов и физических лиц) исполнением норм финансово-хозяйственного законодательства, правомерностью проведенных расходов»¹³. Вместе с тем он высказывает особое мнение по определению финансового контроля с позиций двойственного характера финансов, в соответствии с которым выделяются его свойства «выявлять и предупреждать отрицательные факторы, негативно влияющие на исполнение управленческих решений».

Особое значение в условиях становления открытого рынка медицинских услуг приобретает выявление форм и методов финансового контроля, осуществляющегося непосредственно на государственных предприятиях и в бюджетных организациях.

С учетом этого следует уточнить определение финансового контроля в бюджетных организациях, основными компонентами которого являются задачи формирования рациональной системы внутренних и внешних контрольных механизмов обеспечения законности, правомерности, эффективности и своевременности исполнения государственных заданий и удовлетворения рыночного спроса на услуги здравоохранения, наряду с предупреждением и устранением фактов бесхозяйственности,

¹² Рябухин С.Н. Аудит эффективности использования государственных ресурсов. – М.: Наука. 2004. – С. 8.

¹³ Воронин Ю.М. Государственный финансовый контроль: вопросы теории и практики. – М.: Финансовый контроль. 2005. – С. 34.

расточительности, возможных упущений и злоупотреблений в сфере использования ресурсов и объектов государственной собственности.

Это предполагает формирование эффективных механизмов реализации функций общегосударственного, ведомственного, негосударственного (внебюджетных фондов), внутреннего финансового контроля в бюджетных организациях для реализации как общих, так и специфических задач качественного осуществления финансовой деятельности бюджетных организаций и бюджетного процесса в целом.

Вместе с тем, виды финансового контроля и раскрывающее их содержание целесообразно, на наш взгляд, отразить в табличной форме (таб.1).

Таблица 1

Виды и формы финансового контроля

Виды контроля	Содержание	Цель
Государственный финансовый контроль	Обязательный элемент государственного образования, важнейшая функция управления государством, неотъемлемый фактор функционирования финансовой и кредитной системы.	Формирование эффективного контроля по исполнению государственного бюджета и внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего долга, государственных резервов, реализацией финансовых и налоговых льгот; а также контролированием своевременного и полного поступления всех видов государственных доходов, качеством использования кредитных и привлеченных средств на покрытие дефицита государственного бюджета, оперативным финансированием затратной части на социальную сферу, а также на оплату труда, выплату пенсий, стипендий и прочих социальных выплат.
Ведомственный финансовый контроль	Неотъемлемый элемент процесса управления государственными ресурсами, обеспечивающий законность финансовых и хозяйственных процедур, организация соблюдения	В проведении данного вида финансового контроля участвуют ГРБС. Направлен на обеспечение целевого использования бюджетополучателями полученных ассигнований в соответствии с бюджетной сметой, участников бюджетного процесса (получателей субсидий) – целевых субсидий, их своевременный возврат, в

	финансовой дисциплины	случае неиспользования бюджетных средств и субсидий по целевому назначению, выполнение государственного задания, а также представление отчетности.
Негосударственный финансовый контроль	Информационная система по результатам деятельности всех организаций для принятия решений в области экономики, бюджетной политики и налогообложения	Получение достоверной финансовой отчетности об итогах финансово-хозяйственной деятельности учреждения, а также соответствия порядка ведения бухгалтерского учета и отчетности законодательству РФ.
Внутренний контроль	Система внутреннего обеспечения эффективности деятельности организации. Осуществляется финансово-экономическими службами предприятий, такими как бухгалтерия, финансовый и плановый отдел.	В ходе проведения данного вида контроля проверяются вопросы, связанные с обоснованностью и своевременностью уплаты налогов в бюджет, налоговым планированием, с использованием выделенных бюджетных средств и субсидий, соблюдением законодательства РФ.

Особую форму государственного финансового контроля представляет Президентский контроль, реализующийся в соответствии с Конституцией РФ путем утверждения федеральных законов, подписания указов и распоряжений по финансово-экономическим вопросам.

Главной целью должно быть достижение цели по обеспечению целостности финансово-экономического пространства государства, формирование единого подхода к бюджетной и налоговой политике во всех сферах. В соответствии с первым Указом Президента РФ от 25.07.1996 № 1095 (ред. от 18.07.2001) «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» определено, что в Российской Федерации организация государственного финансового контроля содержит процесс контроля исполнения федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, качеством денежного

обращения, применением и использованием кредитных средств, организацией управлением государственным внутренним и внешним долгом, уровнем государственных резервов, организацией финансовых и налоговых льгот и преференций

В качестве ведущего и постоянно действующего независимого органа государственного финансового контроля выступает Счетная палата РФ, образованная Федеральным Собранием в соответствии со ст.101 Конституции РФ. Главные задачи Счетной палаты определены федеральным законом:

- организация и осуществление контроля своевременного исполнения доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению;
- определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;
- оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов внебюджетных фондов;
- финансовая экспертиза проектов законов и других нормативных актов, предусматривающих расходы федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение бюджета и внебюджетных фондов;
- анализ выявленных отклонений от установленных показателей бюджета, разработка рекомендаций по их оптимизации и совершенствованию бюджетного процесса;
- контроля легитимности и оперативности движения финансово-бюджетных средств в Центральном банке, уполномоченных банках, а также других финансово-кредитных учреждениях;
- регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

В системе исполнительной власти согласно ст. 266 БК РФ контрольными полномочиями наделены: Федеральное казначейство, Федеральная служба

финансово-бюджетного надзора, региональные и муниципальные финансовые органы, главные распорядители и распорядители бюджетных средств.

Согласно ст. 267 БК РФ Федеральное Казначейство РФ осуществляет контроль за:

- непревышением лимитов бюджетных обязательств, распределенных главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета между нижестоящими распорядителями и получателями средств федерального бюджета, над утвержденными им лимитами бюджетных обязательств;

- непревышением бюджетных ассигнований, распределенных главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета между администраторами источником финансирования дефицита федерального бюджета, над утвержденными им бюджетными ассигнованиями;

- непревышением кассовых расходов, осуществляемых получателями средств федерального бюджета, над доведенными им лимитами бюджетных обязательств и (или) бюджетными ассигнованиями и кассовых выплат, над доведенными до них бюджетными ассигнованиями;

- соответствием содержания проводимой операции коду бюджетной классификации Российской Федерации, указанному в платежном документе, представленном в Федеральное казначейство получателем средств федерального бюджета;

- наличием у получателя средств федерального бюджета документов, подтверждающих в соответствии с порядком санкционирования расходов, установленным Министерством финансов Российской Федерации, Федеральное казначейство также осуществляет:

- 1) контроль соответствия сведений об объемах финансового обеспечения, включаемых в планы закупок, объему финансового обеспечения для осуществления закупок, утвержденному учреждению (заказчику);

- 2) контроль соответствия информации об идентификационных кодах закупок и об объемах финансового обеспечения, соответствующих данным закупкам, содержащихся:

Функциями Федеральной службы финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор) является контроля использования средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов РФ, включая использование субвенций, межбюджетных субсидий, иных субсидий и бюджетных кредитов и за исполнением законодательства РФ органами государственного (муниципального) финансового контроля (ст. 268 БК РФ).

Основными целями государственного финансового контроля являются: формирование условий стабильности макроэкономического роста, повышение темпов развития экономики, контроля соблюдения баланса и стоимостных пропорций валового внутреннего продукта, ростом оборота внешнеэкономической деятельности, увеличение доходной части федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, обеспечение национальной экономической безопасности.

С учетом этого государственный финансовый контроль нацелен не только на обнаружение нарушений в финансово-хозяйственной деятельности любых субъектов хозяйствования – предприятий и учреждений, а также министерств и ведомств, но и, прежде всего, на их предупреждение.

На основании поставленных целей государственного финансового контроля выделяются следующие задачи:

- контроль процессов формирования, состояния, целевого и эффективного использования финансовых средств государства (в том числе и государственные внебюджетные средства), состояние законности и эффективности использования государственной собственности; соблюдение действующего законодательства в области консолидации доходов в бюджеты всех уровней, выявление имеющихся резервов по росту доходной базы бюджетов разных уровней и внебюджетных фондов;
- проверка обращения средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ и государственных внебюджетных фондов в банках и других кредитных учреждениях;

- пресечение незаконных решений по предоставлению налоговых льгот, государственных дотаций, субвенций, трансфертов и другой помощи отдельным категориям хозяйствующих субъектов;

- проверка правильности ведения бухгалтерского учета и достоверности отчетности;

- определение имеющихся резервов роста финансовых средств.

В целях решения указанных задач основными функциями государственного финансового контроля считаются:

- оперативная – проведение контрольных мероприятий с целью выявления нарушения финансового и бюджетного законодательства;

- информационная – формирования базы данных об имеющихся нарушениях и представление информации;

- регулятивная – формирование рекомендаций по совершенствованию содержания нормативно-правовых актов, касающихся финансово-хозяйственной деятельности;

- превентивная – прогнозирование возможного нарушения законодательства в финансовой и бюджетной сфере на основе предоставления необходимой информации о проведении операций с финансовыми ресурсами, а также на основе проведения специальных действий по программам превентивного контроля.

Субъектами ведомственного контроля являются главные распорядители бюджетных средств (далее – ГРБС), министерства, ведомства, промышленные объединения, организации по отношению к созданным филиалам (представительствам) или другие вышестоящие органы хозяйственного управления. Специфика внутриведомственного контроля состоит в том, что он охватывает не все организации и учреждения, а ограничивается только кругом тех бюджетополучателей или получателей субсидий, которые находятся в иерархии данного ведомства.

К системе негосударственного контроля можно отнести организацию контроля со стороны коммерческих банков, которые по действующему

законодательству должны организовать контроль соблюдения клиентами-потребителями нормативов проведения расчетно-кассовых и валютных операций. И в случаях предоставлений ссуд должны контролировать платежеспособность и ликвидность клиентов для уменьшения рисков вероятности невозврата ссуд с установленными процентами в фиксированный срок. Организация такого контроля со стороны банковских учреждений является важнейшим элементом менеджмента анализа платежеспособности организации. Большое значение в финансовой и налоговой сфере имеет проведение аудита как составного элемента инструментов контроля.

Проведение внешнего аудита выполняют специальные аудиторские организации. Главной задачей такого вида аудита является установление степени достоверности и подготовка официального заключения по представленному финансовому отчету изучаемого предприятия, а также подготовка предложений по совершенствованию финансовой деятельности предприятия.

Одним из первых базовых документов регламентирующих систему финансового контроля в России следует назвать Указ Президента РФ от 25.07.1996 № 1095 (ред. от 18.07.2001) «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации», которым государственный финансовый контроль приобрел свой новый статус. В этом документе подчеркивалось, что государственный финансовый контроль в России должен содержать:

- контроль исполнения федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов;
- контроль за организацией денежного обращения;
- контроль за использованием кредитных ресурсов;
- контроль за состоянием внутреннего и внешнего долга;
- наличием и расходом государственных резервов;
- предоставлением финансовых льгот и преимуществ.

Важное значение придаётся формированию методологии

государственного финансового контроля уполномоченными для этого ведомствами. К этим мерам следует также выход в свет в мае 1991 года Закона СССР от 16.05.1991 № 2161-1 «О контрольной палате СССР», основные положения которого также основаны на принципах Лимской декларации.

Наряду с внешним контролем в условиях усиления хозяйственной самостоятельности предприятий и организаций в условиях рынка особое значение придаётся внутреннему контролю на основе внутрихозяйственного расчета. Данный вид контроля должен обеспечивать экономическую обоснованность и эффективность использования имеющихся финансовых средств предприятий, предотвращение имущественных проблем и невыполнение запланированных результатов, оценку достигнутых целей, предупреждение и выявление финансовых нарушений.

Во временном аспекте выделяется предварительный, текущий (оперативный) финансовый контроль и финансовый контроль по факту совершения тех или иных действий подотчётных организаций. Организация предварительного финансового контроля проводится до этапа совершения финансовой операции и приобретает важное значение для профилактики финансовых нарушений. Такой контроль должен предусматривать критерии и оценки финансово-экономической обоснованности расходов для предупреждения неэффективного использования ресурсов. На уровне организаций осуществляется регулирование процесса формирования финансовых планов и смет, кредитных и кассовых заявок, финансовых разделов бизнес-планов, анализ и мониторинг выполнения принятых обязательств, контроль целевого расходования средств.

Текущий или оперативный финансовый контроль необходимо проводить в процессе совершения денежных и финансовых проводок, заключения договоров, выдачи ссуд и субсидий и т.д. Такой контроль предотвращает вероятные нарушения в процессе получения и расходования финансовых ресурсов, помогает сохранению финансовой дисциплины и проведению оперативных денежных расчетов. Предварительный контроль

осуществляется комитетами Государственной Думы и Совета Федерации Федерального собрания РФ, а также Министерством финансов РФ, Счётной палатой РФ, законодательными и исполнительными органами власти субъектов РФ. Наряду с этим текущий финансовый контроль также осуществляется Минфином России, финансовыми органами субъектов РФ, наряду с Федеральным казначейством РФ.

По объёму и содержанию финансовый контроль может проводиться как комплексная ревизия, так и выборочная проверка.

Исходя из этого можно определить более широкое толкование финансового контроля как системы мер (в том числе ведомственных или отраслевых органов управления) по надзору за финансово-экономической обоснованностью и полученной результативностью, исполнением принятых законодательных и нормативных правовых документов, норм и регламентов использования бюджетных средств, качеством и оперативностью формирования и исполнения федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов, бюджетов субъектов Российской Федерации и территориальных государственных внебюджетных фондов. Финансовый контроль обеспечивает сохранность, эффективность и целевое использование государственных финансовых и материальных ресурсов, налоговых льгот, кредитных и заемных средств, полученных под гарантию государственных органов, а также других способов государственной поддержки.

Следует при этом уточнить, что в условиях становления в России открытого рынка медицинских услуг практические полномочия по осуществлению финансового контроля как совокупности механизмов обеспечения законности, эффективности, точности и своевременности исполнения государственных финансовых заданий с учётом предупреждения и устранения фактов бесхозяйственности, расточительности, а также возможных фактов злоупотреблений и хищений государственной собственности, по нашему мнению, должны осуществляться самими бюджетными организациями во взаимодействии с ведомственными контрольными полномочиями.

1.2. Система информационного обеспечения финансового контроля в организации бюджетного процесса

В настоящее время информационное обеспечение финансового контроля в организации играет первостепенное значение. По структуре данную систему можно представить в виде схемы, представленной на рис. 2.

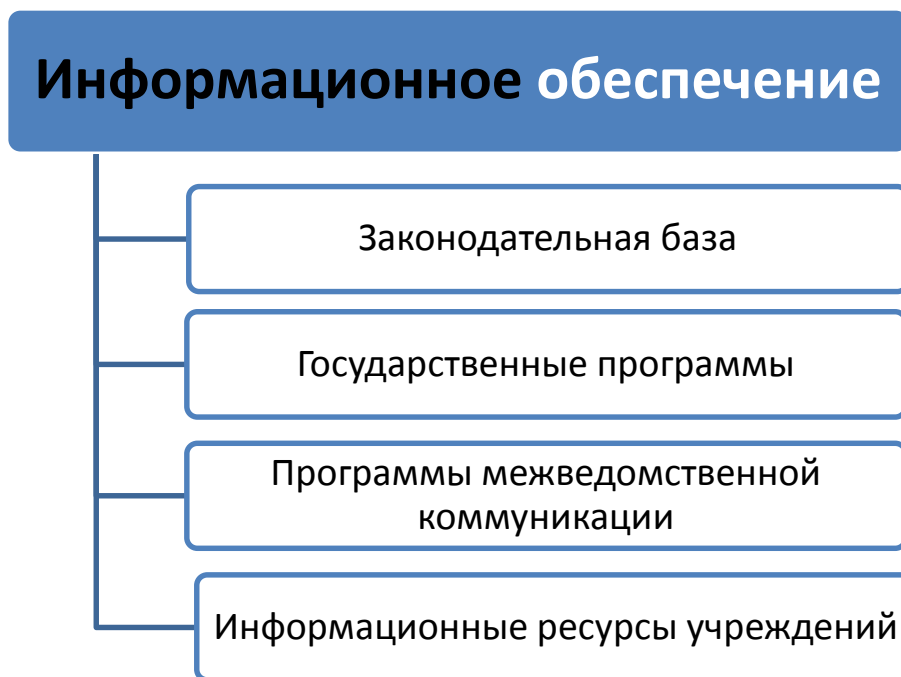


Рисунок 2. Источники информационного обеспечения финансового контроля

Для выполнения контрольных мероприятий разработана и утверждена законодательная база федерального, регионального и муниципального уровня информационного обеспечения наряду с форматом его реализации, которая регулирует различные аспекты контроля.

Ряд основных законов РФ определяют информационное пространство финансового контроля обеспечивающего проведение контрольных мероприятия (см. таб. 2).

В основной перечень информационных законодательных актов, определяющих информационное поле финансового контроля, кроме указанных выше, касающихся вопросов бюджетного регулирования и финансового контроля предприятий в Российской Федерации, относятся

Содержание основных законодательных актов РФ как источников информации по обеспечению финансового контроля

	Законодательный акт	Основные направления регулирования
1	Бюджетный кодекс Российской Федерации	<p>БК РФ регламентирует общие основы бюджетного законодательства РФ, организации и функционирования бюджетной системы, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений. Регламентирует основы бюджетных процессов и межбюджетных отношений в РФ, способ выполнения судебных актов по установлению взысканий на средства бюджетов бюджетной системы, основания и формы ответственности за нарушение бюджетного законодательства. Устанавливает бюджетные полномочия органов государственного и муниципального финансового контроля, созданные законодательными (представительными) органами, для осуществления контрольных функций за выполнением данных бюджетов и подготовки заключений на итоговый годовой отчет об исполнении соответствующих бюджетов, а также проведения экспертизы проектов указанных бюджетов, долгосрочных целевых программ и правовых актов бюджетного законодательства РФ. Органами государственного, муниципального финансового контроля, созданными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, местной администрацией, должен осуществляться все виды контроля (оперативный, тактический и другие виды) за выполнением соответствующего бюджета бюджетной системы РФ.</p>
2	Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О Счетной палате Российской Федерации»	<p>Счетная палата, как постоянно действующий орган государственного финансового контроля, организует контроль за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению; определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности. Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы (в том числе их аппараты) и учреждения в РФ, на федеральные внебюджетные фонды, государственные корпорации и государственные компании. Контрольные полномочия распространяются также на органы местного самоуправления, организации, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации вне зависимости от видов и форм собственности, если они используют средства из федерального бюджета или федеральную собственность либо управляют ею.</p>

3	Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований»	Устанавливает общие принципы организации, деятельности и основных полномочий контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и контрольно-счетных органов муниципальных образований. Определяет организацию и формы осуществления контроля за законностью и результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств бюджета субъекта Российской Федерации, средств бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации и пр.
4	Приказ Минфина РФ от 02.07. 2010 № 65н «Об утверждении Положения об осуществлении Минфином РФ финансового контроля деятельности подведомственных Минфину РФ федеральных государственных учреждений и федеральных государственных унитарных предприятий, их филиалов и представительств»	Устанавливает требования по осуществлению Министерством финансов Российской Федерации финансового контроля деятельности подведомственных Министерству финансов Российской Федерации федеральных государственных учреждений и федеральных государственных унитарных предприятий, их филиалов и представительств. Контрольная деятельность осуществляется путем проведения проверок на объекте финансового контроля за определенный период времени в части обеспечения законности, обоснованности, экономической эффективности и целесообразности использования средств федерального бюджета. При проведении проверок осуществляется сбор доказательств, оформление актов проверок, промежуточных актов проверок. На основании актов проверок вносится представление о ненадлежащем исполнении бюджета объектом финансового контроля и приняты меры по устранению выявленных нарушений, а также осуществляется передача материалов проверок в Федеральную службу финансово-бюджетного надзора и правоохранительные органы в соответствии с их компетенцией.
5	Приказ Минфина РФ от 25.12.2008 № 146н «Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля»	Устанавливает требования к деятельности по осуществлению государственного финансового контроля. Относится к деятельности федеральных органов исполнительной власти при организации и осуществлении ими финансового контроля в соответствии с нормативно-правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения.
6	Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12. 2001 № 195-ФЗ	Рассматривает дела об административных правонарушениях, в отношении бюджетополучателей средств федерального бюджета и получателей средств бюджетов государственных внебюджетных фондов.
7	Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»	Регулирует финансово-хозяйственную деятельность новых бюджетных учреждений

также: Гражданский кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», Федеральный закон от 06 декабря 2011 года № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» и многие другие подзаконные документы, которые в методическом и методологическом аспекте устанавливают порядок контроля финансово-хозяйственной деятельности всех видов бюджетополучателей.

Таким образом, основы регулирования взаимоотношений участников бюджетного процесса и отношений по поводу формирования и использования бюджетных ассигнований в Российской Федерации заложены в Бюджетном кодексе РФ и законодательстве о Счетной палате РФ, которые совместно с другими правовыми документами представляют информационную основу формирования и направлений контроля бюджетной системы Российской Федерации.

В целях повышения эффективности регулирования бюджетного процесса в соответствии с БК РФ органы государственного (муниципального) финансового контроля осуществляют привлечение для этой работы современных информационных систем управления и контроля в целях постоянного мониторинга движения финансовых потоков в бюджетной системе для поддержания стабильности отечественной финансово-экономической системы. Все финансовые потоки предприятий и учреждений контролируются федеральными органами законодательной и исполнительной власти на основе сформированной системы информационного обеспечения. Создание крупномасштабных информационных систем проводится с 2001 года.

Основные постулаты государственных программ информатизации сформулированы в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному собранию от 29.06.2011 «О бюджетной политике в 2012–2014 годах», в котором Президент РФ поставил задачи «утвердить Концепцию создания и развития интегрированной информационной системы управления

общественными финансами (электронный бюджет), направленную на повышение открытости, прозрачности и подотчетности финансовой деятельности публично-правовых образований, обеспечение доступности и достоверности информации для всех заинтересованных пользователей, повышение качества финансового менеджмента в секторе государственного управления, и начать реализацию этой Концепции». Результатом стало создание таких крупномасштабных программ, как:

1) «Электронная Россия», созданная Министерством экономического развития РФ согласно распоряжению Правительства РФ от 12 февраля 2001 года № 207-р. Данная система включает соответствующие информационные технологии, информационные ресурсы и форматы их доведения до конкретных исполнителей – субъектов РФ, предприятий и организаций различных форм собственности законодательных и нормативных актов. На основе предоставляемой предприятиям, учреждениям и организациям информации законодательно предусматривается организации не реже одного раза в год различными контрольными и финансовыми структурами комплексных ревизионных проверок финансовых поступлений и способов расходования бюджетных ресурсов в федеральных органах исполнительной власти, а также в организациях и в учреждениях, которые используют ресурсы федерального бюджета.

2) Единый портал бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет», реализуемая Министерством финансов РФ – (далее – ЕИАС);

Основными подходами к информационному обеспечению бюджетного процесса являются: использование единых реестров и справочников и общероссийских классификаторов; исключение дублирования процедур сбора информации путем однократности ее ввода; создание единых информационных систем, обеспечение максимальной прозрачности, открытости информации и деятельности. Вторая важная задача ЕИАС – создание единого перечня учреждений, подведомственных ГРБС. Основные проблемы, которые

возникают при создании данной системы – это отсутствие идентификационных реквизитов учреждений – ИНН, КПП; необходимость постоянной корректировки данной информации в связи изменениями в наименовании и т.п. Задачи, которые решает Минфин РФ на 2013 год – утверждение порядков ведения данных перечней и активизация и использование уже созданной информативной базы.

В связи с огромным потоком обменной информации между ГРБС и подведомственными организациями, усилением финансового контроля за проведением платежей предприятий и учреждений, развитием современных IT-технологий были разработаны и внедрены программы межведомственной коммуникации. В результате созданы условия для организации полного электронного документооборота органов Федерального казначейства с Федеральными бюджетными учреждениями в виде замены системы электронного документооборота (далее – СЭД) на более совершенную систему удаленного финансового документооборота (далее – СУФД), экономится время для приемки документов и проведения предусмотренных законодательством РФ и гражданско-правовыми договорами платежей. Центральным аппаратом и территориальными органами Федерального казначейства ведется работа по охвату СУФД все большего числа его клиентов. До конца 2013 года планируется перевести 40 ГРБС в части выполнения функций платежей бюджетной системы. В настоящее время по системе СУФД работает 5 ГРБС.

Преимуществом СУФД перед СЭД является соответствие современным технологиям, легкость в установке и эксплуатации, отсутствуют проблемы по передаче справочников от Федерального казначейства к бюджетным учреждениям, простота организации рабочего места у бюджетных учреждений (потребителей), нет ограничений по одновременной работе пользователей, при работе с порталом все роли пользователей завязаны в едином кабинете (не требуется установка нескольких автоматизированных рабочих мест на одном компьютере). Устаревшее программное обеспечение СЭД вызывало большие проблемы при проведении платежей, особенно в конце финансового года

частые сбои в программе препятствовали выполнению своих обязательств по оплате бюджетополучателями и бюджетными учреждениями см. таб. 4.

Для осуществления полного электронного документооборота между казначейством и учреждением внедряется использование расчетных дебетовых карт бюджетными учреждениями. Данное нововведение дает следующие преимущества:

- отсутствие необходимости посещения Межрегионального операционного УФК для оформления денежных чеков и разовых пропусков в учреждение Банка России;

- возможность снятия наличных денежных средств в течение 20 дней со дня зачисления денежных средств на банковские карты;

- возможность получения наличных денежных средств частями по мере необходимости;

- возможность выбора офиса (банкомата), расположенного в непосредственной близости;

- возможность круглосуточного снятия денежных средств с использованием банкоматов;

- уменьшение транспортных расходов;

- получение наличных денег напрямую подотчетным лицом;

- услуга «SMS-информирование».

Предприятия и учреждения представляют собой организационно-экономические системы, формирующие и потребляющие сложную систему информации, обеспечивающей взаимодействие с внешними субъектами рынка и организующей внутрифирменные процессы в целях производства товаров, работ и услуг. В соответствии с этим государственная и рыночная информация призвана обслуживать процессы производства и потребления всех видов продукции и услуг. С учетом этого информационные ресурсы учреждения представляют собой обработанный и аккумулированный потенциал информационных источников, организуемый сформированными целевым

образом информационными системами на основе адекватных информационных технологий.

Использование информационных ресурсов в системе финансового контроля на государственных предприятиях и учреждениях заключается в сборе, обработке и использовании информации, обеспечивающей наилучшим образом принятие экономически обоснованных решений в целях производства товаров, работ и услуг. Информационные ресурсы предприятий, охватывающие всю полезную информацию и представляющие собой информационный потенциал его развития.

В деятельности предприятий и учреждений в условиях рынка все больший ее объем начинает занимать поиск, обработка, передача и использование информации, которая становится не только вспомогательным, но и ведущим и определяющим инструментом в принятии управленческих решений. В настоящее время в учреждениях используют следующие виды программного сопровождения и справочных систем, помогающих отслеживать состояние объектов финансового контроля:

1. Законодательно-нормативные справочные программы: «Консультант Плюс», «Гарант», «Юсис» и т.п.

2. Программные комплексы для функционального обеспечения учреждений: «Бухгалтер-1С», «Заработная плата и кадры-1С», «Маркетинг-база данных».

3. Специализированные информационные программы: Анализ экономического (финансового) состояния предприятия; Оценка недвижимости (имущества, бизнеса); Антикризисное управление и т.п.

4. Интегрирующие информационные системы для крупнейших корпораций, в том числе трансконтинентальных, а также государственные информационные системы, такие как «Электронное правительство», «Территориальные информационные системы – ТИС».

Повышение эффективности производства и сферы услуг, а также совершенствование управления и контроля в современных условиях прямо

зависит от уровня разработки и использования новых информационных технологий на основе новейших компьютерных и телекоммуникационных систем, способствующих эффективной системы финансового контроля. Это требует серьезных изменений в системе управления организациями (характер собственности и организационно-правовой формы предприятия принципиального значения не имеет), а также в государственном управлении и регулировании экономикой.

Важную роль играет использование контролирующих информационных систем в процессах производства продукции и услуг. Установленные на контрольных участках компьютеров необходимой мощности, заключенных в соответствующую сетевую систему позволяют оценить качество продукции и услуг в режиме «ОН-ЛАЙН» в соответствии с существующими стандартами.

В соответствии с установленными нормативными требованиями информация государственного финансового контроля и его результативности в условиях демократии и рынка становится инструментом информационного обеспечения развития рыночной экономики и осуществляется законодательными и исполнительными органами.

Наглядным примером применения передовых информационных технологий является федеральное государственное бюджетное учреждение «Федеральный научно-клинический центр детской гематологии, онкологии и иммунологии имени Дмитрия Рогачева» (далее – Центр). В Центре для реализации инновационных механизмов контроля за движением финансовых потоков создана и постоянно модернизируется комплексная система автоматизации управления финансово-хозяйственной деятельностью Центра. Данная система обеспечивает принятие обоснованных управленческих решений на основе качественной и достоверной информации, получаемой с помощью современных управленческих и информационных технологий. Такая система поддерживает ведение оперативного, бухгалтерского и управленческого учета и строится на основе единого информационного пространства, охватывая и координируя всю совокупность управленческих

процессов Центра. Финансово-хозяйственная подсистема реализует адекватную автоматизацию бизнес процессов финансово-хозяйственной деятельности в учреждениях, находящихся на финансировании из федерального бюджета.

Финансово-хозяйственная подсистема (далее – ФХП) позволяет получать быструю и всеобъемлющую информацию о работе и качестве исполнения заданий на основе автоматизации управления и учета в Центре, охватывая:

- бухгалтерский учет;
- управление персоналом;
- расчет заработной платы;
- управление материально-техническими ценностями;
- управление складами и запасами.

Основными целями создания подсистемы ФХП является:

- обеспечения прозрачности бухгалтерского и персонального учета;
- совершенствование процессов бухгалтерского и персонального учета;
- повышение достоверности данных, используемых должностными лицами в процессе выполнения своих функциональных обязанностей;
- повышение оперативности работы сотрудников финансово-хозяйственного сектора управления за счет более полной автоматизации основных технологических процессов обработки информации;
- повышение скорости подготовки и достоверности представляемой руководству справочной и отчетно-статистической информации;
- сокращение времени и трудоемкости подготовки основных документов.

И основной составляющей такого учёта является подсистема управления финансами организации. Основными пользователями Подсистемы ФХП являются сотрудники бухгалтерии, отдела кадров, планово-экономического отдела, материально-технического отдела, юридического отдела и других, связанных с ними подразделений Центра. Так же, для осуществления общего руководства Центра, доступ к Подсистеме должен быть предоставлен

Директору и его заместителям в соответствии с их компетенцией. Все модули Подсистемы являются единым целым и должны функционировать в едином информационном пространстве.

Наряду с этим Центр является одним из первых учреждений, которые подключились к СУФД для полного электронного документооборота с органами Федерального казначейства. В своей работе использует для снятия наличных денежных средств банковские (дебетовые) карты. В настоящее время в Центре активно проводятся работы по модификации и поддержке функционирования существующих программных продуктов.

1.3. Основные направления и формы ведомственного финансового контроля

Государственный финансовый контроль осуществляется на основе законов и нормативных документов Российской Федерации и обуславливается необходимостью проверки соблюдения правомерности, законности, предотвращения бесхозяйственности, коррупционной, теневой и криминальной видов деятельности при формировании и использовании бюджетных и иных привлекаемых источников финансовых ресурсов.

На практике государственный финансовый контроль проявляется преимущественно в форме ведомственного финансового контроля. В свою очередь ведомственный финансовый контроль основывается на строгом исполнении национальных законов и международных положений и предписаний.

По определению С.И. Ожегова в словаре русского языка ведомством является «учреждение или совокупность учреждений, обслуживающих какую-нибудь область государственного управления»¹⁴. Выражение же «ведомственный» в том же словаре означает состояние ограниченности узкими интересами только своего ведомства (учреждения).

На «макроуровне» ведомственный финансовый контроль осуществляется на основе положений законодательной системы Российской Федерации, нормы

¹⁴ Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М.: Мир и Образование, Оникс, 2011. — 736 с.

которой доводятся федеральным министерствам, федеральным агентствам, федеральным службам и иным государственным учреждениям-ведомствам.

В числе традиционных ведомств государственного финансового контроля представлены органы законодательной и исполнительной власти, контрольно-ревизионные органы государственных внебюджетных фондов; контрольно-счётные органы законодательных и исполнительных органов власти субъектов РФ, а также правоохранительные органы (см. рис. 1).

Вместе с тем, на практике следует различать формы отраслевого и функционального ведомственного финансового контроля.

Несмотря на то, что в России в период экономической реформы были ликвидированы отраслевые министерства некоторые социально значимые отрасли во главе с соответствующими министерствами продолжают функционировать.

К числу отраслевых министерств России, осуществляющих ведомственный (министерский) финансовый контроль непосредственно за организациями конкретной отрасли относятся Министерство образования и науки РФ, Министерство труда и социальной защиты, Министерство здравоохранения Российской Федерации (Минздрав России).

К числу ведомств финансового контроля функционального назначения относятся указанные выше контрольные органы РФ (см. рис. 1), осуществляющие финансовый контроль по вменённым им контрольным полномочиям по всем объектам финансового контроля, среди которых выделяются Счётная палата РФ, Федеральное казначейство, Росфиннадзор, контрольно-ревизионные органы, контрольно-счётные органы субъектов РФ, контрольные подразделения правоохранительных органов.

В процессе исследования проблем и путей совершенствования системы финансового контроля автором сделан акцент на раскрытие специфики контроля формирования и использования бюджетных ресурсов в бюджетных организациях.

Сформированная в результате экономической реформы система ведомственного финансового контроля осуществляет традиционные нередко дублируемые функции во многом характерные упраздненному социалистическому этапу развития нашего общества и носящие форму контрольных проверок и ревизий практически не отличающихся на практике применения. Масштабные проверки и ревизии носят затратный массовый характер и в условиях рынка не представляют достаточной эффективности. Такая традиционная система организации финансового контроля продолжает признаваться целесообразной и в условиях формирования в России открытого рынка

Непосредственно ведомственный финансовый контроль рассматривается в диссертации в качестве специализированной системы мер целенаправленного воздействия на подведомственные организации здравоохранения в целях выполнения ими государственных заданий и выработки эффективных подходов к финансовому обеспечению производства необходимых продукции и услуг.

Основная цель ведомственного финансового контроля заключается в строгом исполнении законов РФ, постановлений Правительства РФ и соблюдении этих норм подведомственными подразделениями, предприятиями и организациями, основными задачами которых также являются строгий контроль за использованием бюджетных ресурсов. В число основных задач входит беспрекословное отчисление в бюджеты всех уровней налогов и обязательных платежей согласно установленным правилам и нормам. При этом важное значение приобретает контроль за снижением издержек производства и увеличением скорости оборота финансовых ресурсов и повышением доходов организаций.

С учётом этого в условиях рынка диктующего необходимость усиления финансово-хозяйственной деятельности организаций традиционный ведомственный финансовый контроль формализуется и постепенно утрачивает свои позиции в сфере быстрого обнаружения возникающих конкретных недостатков планирования, снабжения, использования финансовых

и материальных ресурсов, уровня квалификации привлекаемых кадров, недостатков бухгалтерского учета и аудита, развитости систем мониторинга, качества принимаемых решений, фактов незаконного использования средств, элементов коррупции в организациях использующих бюджетные ресурсы.

Параллельно с непосредственно ведомственным осуществляется негосударственный финансовый контроль на основе вменённых им полномочий функционального назначения. В отношении подведомственных организаций в этом случае обычно выделяется негосударственный корпоративный, страховой, аудиторский и иные подобные формы финансового контроля ¹⁵.

К настоящему времени сложилась трехступенчатая структура управления и контроля за деятельностью государственных предприятий и учреждений (см. рис. 3).

Исторически сложилось так, что выделение ведомственного финансового контроля связано с передачей части государственных контрольных полномочий с «макроуровня» специализированным ведомствам



Рисунок 3. Структура управления и контроля за деятельностью государственных предприятий и учреждений

на «мезоуровень», это обусловлено возможностями четкого взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с подведомственными

¹⁵ Кочерин Е.А. Основы государственного и управленческого контроля. – М.: Издательский дом «Филинь», 2000. – С. 29.

организациями на основе прямых связей, методов непосредственного наблюдения и контроля за осуществляемыми ими процессами формирования и использования финансовых ресурсов и непосредственно бюджетных средств

Ведомственный финансовый контроль, рассматриваемый нами в системе рыночного финансового управления предприятиями и организациями государственного сектора, необходимо определить в качестве системы мер целенаправленного воздействия на подведомственные предприятия и учреждения с учётом строгого соблюдения законодательных нормативных установок с целью достижения общественных и государственных задач четкого определения целей и принципов, выработки эффективным методов государственного регулирования данной сферы.

Поскольку такой ведомственный финансовый контроль осуществляется непосредственно на «мезо» и «микро» уровнях его содержание и назначение раскрывается в особом дwoяком смысле. С одной стороны, ведомственный финансовый контроль призван исполнять непосредственно государственные задачи, являясь частью государственной системы финансового контроля. С другой стороны, он непосредственно выполняет внутриведомственные (внутриминистерские) задачи, являясь также внутриведомственным финансовым контролем.

Главными задачами ведомственного (министерского) финансового контроля является организация и проведение превентивных и прямых контрольно-ревизионных мероприятий по оценке деятельности подведомственных субъектов и их производственно-хозяйственной деятельности. Наряду с этим целью ведомственного государственного финансового контроля является выявление недостатков и строгого соблюдения подведомственными организациями законности использования бюджетных ресурсов, выработкой соответствующих процедур исправления выявленных недостатков.

Ведомственный финансовый контроль призван отслеживать основные направления и используемые объёмы бюджетных финансовых ресурсов,

в связи, с чем должны оцениваться основные денежные потоки и результаты их движения в бюджетной организации. С учетом этого определяются формы и методы контрольных мероприятий. Наряду с этим он представляет одну из основных форм государственного регулирования финансовых отношений в экономике, что непосредственно усиливает позиции развивающейся системы финансового управления в условиях становления постиндустриальной экономики России. С третьей стороны ведомственный финансовый контроль представляет собой способ определения формата исполнения законов РФ и предписываемых ими нормативных документов, а также исполнения финансовых поручений Правительства РФ субъектам хозяйствования. А его воздействие в этом случае следует понимать как средство исполнения российского законодательства в сфере деятельности бюджетных предприятий и организаций.

Особо важное направление ведомственного финансового контроля заключается в обеспечении бережного использования имущества государственной собственности, используемого бюджетными организациями. В условиях становления рыночных отношений, последствиями которого явился развал производственного комплекса России, сопровождающийся грубыми нарушениями в исполнении функций сбережения государственного имущества, ведомственный финансовый контроль был ослаблен и выстраивался в течение длительного периода времени в новых формах. Имеется в виду «финансовая политика, направленная на экономное расходование бюджетных средств государственной и муниципальной собственности»¹⁶.

Так как ведомственный финансовый контроль, является одной из основных функций государственного управления, он должен развивать также свои внутриведомственные контрольные задачи. К таким задачам должны быть отнесены проверки внутриведомственного исполнения бюджетных полномочий, своевременность исполнения в полном объеме вверенных

¹⁶ Шохин С.О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в РФ. – М.: Финансы и статистика, 1999. – С. 26.

ведомству задач перераспределения бюджетных средств в адрес подведомственных организаций-исполнителей государственных и иных заказов. Объектами ведомственного финансового контроля в этом случае являются также процессы использования бюджетными и иными организациями государственных финансовых ресурсов для решения общественных и государственных задач в той или иной сфере.

Особые задачи ведомственного финансового контроля возникают в процессах децентрализации и муниципализации государственной собственности и управления в связи с развитием бюджетного и налогового федерализма. В этом случае объектами контроля становятся преимущественно перераспределительные процессы как государственных, так и частных финансовых ресурсов, а объектами государственного финансового контроля становятся предприятия и организации любой формы собственности, перечисляющие налоги и обязательные платежи в бюджеты всех уровней.

Формы и виды государственного, в том числе, ведомственного финансового контроля осуществляются соответствующими наделёнными властью и уполномоченными органами общей и специальной компетенции.

В силу этого остаётся потребность становится их классификация по видам и формам контрольных полномочий.

Концепцией государственного финансового контроля выделены органы государственного финансового контроля, осуществляющие такой контроль непосредственно в государственном секторе экономики исполняющий функциональные действия, носящие также признаки ведомственного функционального контроля. К ним относятся:

- Счётная палата РФ;
- контрольно-ревизионные органы Минфина РФ;
- Федеральное казначейство;
- контрольно-ревизионные органы федеральных органов исполнительной власти;
- контрольно-ревизионные органы государственных внебюджетных фондов;

- контрольно-счётные органы, созданные законодательными органами государственной власти субъектов РФ;
- контрольно-ревизионные исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

Такое множество органов финансового контроля не может не предполагать и множество функций, и многообразие их контрольных действий.

К особым формам финансового контроля в материалах Лимской декларации (ст. 2) выделяются: предварительный контроль и контроль по факту.

К функциям ведомственного финансового контроля общей компетенции осуществляющих преимущественно предварительный финансовый контроль следует отнести контрольную деятельность законодательно-представительных органов Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ ¹⁷, в том числе, через соответствующие контрольные комиссии и комитеты.

В числе таких органов наиболее активными выступают: Главное контрольное управление Администрации Президента РФ; Минфин РФ; Федеральное казначейство и его территориальные подразделения; бюджетно-финансовые комиссии, комитеты государственной Думы и Совета Федерации Федерального собрания РФ, Федеральная служба по налогам и сборам; Федеральная служба налоговой полиции; законодательные и представительные органы субъектов РФ и муниципальных образований; Таможенная служба РФ.

Особое значение в системе осуществления государственного финансового контроля занимают федеральные органы контроля функционального назначения, непосредственно осуществляющие предварительный финансовый контроль, ряд функций которых следует отнести к непосредственно ведомственному финансовому контролю. К ним

¹⁷ Зубакин С.И. Бюджетный контроль. – М.: Изд-во «Дело», 2010. – С. 13.

относятся:

- Министерство финансов Российской Федерации и его специализированные подразделения;
- органы Федерального казначейства Российской Федерации:
- главные распорядители бюджетных средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

В свою очередь Министерство финансов РФ, Счётная палата РФ, Федеральное казначейство РФ, являясь ведомствами функционального (контрольного) направления, наряду с функциями общего надзора, особое внимание уделяют «текущему контролю» и контролю «по факту». В силу этого государственный финансовый контроль во всех его видах и формах может применяться по отношению к любому объекту любой формы собственности.

Работа по осуществлению финансового контроля проводится согласно необходимости использования всех функций управления, включая прогнозный, плановый, управленческо-исполнительный и контрольный этапы. Эта работа проводится силами контрольно-ревизионных подразделений под общим контролем Министерства финансов РФ, и докладываются министерствами и ведомствами Правительству РФ.

Определяя особое значение ведомственного финансового контроля необходимо сделать вывод о том, что в современных структурах государственного управления большинство всех бюджетных средств распределяются и расходуются через конкретные ведомства, которые как органы исполнения задач государственного управления осуществляют полномасштабный контроль за подведомственными предприятиями и организациями. Тем не менее, несмотря на то, что ведомственный финансовый контроль не является в известной степени независимым его выделение в качестве особой, в самостоятельной подсистемы государственного финансового контроля представляется целесообразным и необходимым.

Поскольку реформа государственного управления в условиях становления рыночных отношений ликвидировала непосредственно отраслевое управление производственно-хозяйственной деятельностью предприятий и учреждений фактически была упразднена и деятельность министерств.

В силу своего назначения в процессах выстраивания рыночных отношений ведомственный финансовый контроль продолжает оставаться в качестве особого инструмента управления, нацеленного на выявление законности и правомерности использования подведомственными бюджетными организациями государственных бюджетных ресурсов в той или иной отрасли. Такая форма контроля является внешней для бюджетной организации. К числу исполнительных контрольных полномочий Федеральных министерств во взаимодействии с другими органами исполнительной власти по принадлежности продолжает оставаться:

- утверждение уставов предприятий и учреждений;
- назначение руководителей и заключение с ними контрактов;
- распоряжение имуществом предприятия и учреждения, находящегося в его хозяйственном ведении и оперативном управлении;
- согласование крупных сделок, в которых имеется заинтересованность, а также других сделок предприятия и учреждения;
- составление планов (программы) финансово-хозяйственной деятельности предприятия, утверждение бухгалтерской отчетности и отчетов, показателей экономической эффективности их деятельности и другие.

Глава II. Организация системы финансового контроля в бюджетных организациях

2.1. Анализ состояния системы финансового контроля в бюджетных организациях здравоохранения

Развитие рыночных отношений и формирование открытого рынка в России оказывает существенное влияние на трансформацию деятельности бюджетных организаций и учреждений. Это сопряжено с формированием новых форм и методов организации, бюджетных и внебюджетных (коммерческих) финансовых потоков, что предполагает новые более серьёзные требования к финансовому контролю.

В результате экономической реформы в России, определившей в качестве основных направлений перестройки разгосударствление и приватизацию государственной собственности, и формирование широкого частного сектора экономики большинство государственных предприятий перестало существовать, а оставшаяся часть находилась в формах унитарных предприятий сформированных на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. В числе таких хозяйствующих субъектов выделяются организации, использующие бюджетные ресурсы в полном объёме или частично.

Выбор в качестве непосредственного объекта исследования бюджетных организаций здравоохранения закономерен, поскольку данные бюджетные организации являются наиболее социально значимым и наименее защищённым в условиях усиления конкуренции государственных, частных и иностранных медицинских организаций. Развитие системы финансового контроля бюджетных организаций здравоохранения необходимо рассматривать с учетом соблюдения объёмов и порядка бюджетного финансирования программ медицинского обслуживания страны и регионов РФ.

Контроль процессов медицинского обслуживания населения с учетом финансирования по России в целом, показывает следующие результаты:

Анализ показывает, что нормативы финансового обеспечения территориальных программ медицинского обслуживания на основе системы бюджетно-страховой медицины по программам обязательного медицинского страхования (ОМС) в 71 субъекте Российской Федерации ниже федерального норматива на 20% и более.

Контрольный норматив финансового обеспечения территориальных программ обязательного медицинского страхования выполняется только в городе Москве (156,5%), Чукотском автономном округе (127,1%), городе Санкт-Петербург (110,1%), Московской области (100%). В шести субъектах Российской Федерации выполнение норматива финансового обеспечения территориальной программы обязательного медицинского страхования было выше 80%: Ленинградская область (94,9%), Удмуртская Республика (94,4%), Нижегородская область (90,1%), Камчатский край (87,9%), Ненецкий автономный округ (86,5%), Чеченская Республика (85,1%). Самое низкое выполнение норматива финансового обеспечения территориальной программы обязательного медицинского страхования в Республике Мордовия (55,1%), Ханты-Мансийском автономном округе (56,9%), Республике Калмыкия (57,0%), Республике Ингушетия (57,8%), Республике Марий Эл (57,9%).

Тарифы ОМС, которые рассчитаны исходя из усредненных показателей и подходящие для медицинских учреждений регионального и муниципального подчинения, не подходят для федеральных высокотехнологических научных центров, которые производят лечение самых тяжелых и уникальных случаев.

Контроль деятельности отдельных медицинских учреждений и системы оказания стационарной помощи в целом в стране рассматривалось как ниже среднего уровня. В этой связи основной задачей повышения эффективности управления деятельностью является перевод стратегии учреждения в плоскость конкретных целей и системы сбалансированных показателей на основе измерения и оценки эффективности по набору показателей, ориентированных на результаты деятельности.

В период 2011–2013 годов в целях повышения качества и доступности медицинской помощи реализуются региональные программы модернизации здравоохранения и программы модернизации федеральных государственных учреждений, оказывающих медицинскую помощь (таб. 3).

Таблица 3

Мероприятия региональных программ модернизации здравоохранения в период 2011–2013 годов

Укрепление материально-технической базы медицинских учреждений	Внедрение современных информационных систем в здравоохранение	Внедрение стандартов медицинской помощи, повышение доступности амбулаторной медицинской помощи, в том числе предоставляемой врачами-специалистами
Реформирование инфраструктуры здравоохранения	Персонифицированный учет оказания медицинских услуг, возможность ведения электронной медицинской карты	Поэтапный переход к оказанию медицинской помощи в соответствии со стандартами медицинской помощи
Завершение строительства ранее начатых объектов	Запись к врачу в электронном виде	Поэтапный переход к 2014 году на полный тариф ОМС
Проведение текущего ремонта	Внедрение систем электронного документооборота	Подготовка к включению с 2014 года в ТП ОМС дополнительных денежных выплат медицинским работникам первичного звена здравоохранения, дополнительной диспансеризации работающих граждан, диспансеризации детей-сирот
Оснащение оборудованием	Ведение единого регистра медицинских работников	Повышение доступности амбулаторной медицинской помощи, в том числе предоставляемой врачами специалистами

Реализация мер по модернизации здравоохранения к 2014 году направлена на усиление и совершенствование деятельности первичного звена организаций здравоохранения, профилактическую направленность первичной

медико-санитарной помощи, снижение кадрового дефицита в отрасли, повышение доступности специализированной медицинской помощи и удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством медицинских услуг.

Основной проблемой возникшей при реализации программы модернизации здравоохранения является выделение финансирования под закупку нового высокотехнологичного оборудования (а на ежегодное техническое обслуживание закупленного медицинского оборудования денежные средства вовсе не выделялись), а так же отсутствие денежных средств на обучение или повышение квалификации персонала для работы на закупленном оборудовании. В результате сложилась дискомфортная ситуация, при наличии и полной укомплектованности медицинским оборудованием, достаточно высокотехнологичным и современным, медицинские учреждения не могли его использовать в связи с мелкими или более крупными поломками и при отсутствии должной квалификации медицинского персонала закупленное оборудование вынуждено было простаивать.

Таким образом, решение проблемы модернизации здравоохранения должно включать в себя все аспекты (в частности: закупка медицинского оборудования, выделение средств на техническое обслуживание, обучение кадров для его эксплуатации и обслуживание), в противном случае выделенные финансовые ресурсы расходуются с нарушением требования эффективности.

Конкурентная модель в здравоохранении на базе обязательного медицинского страхования пока не может заслужить высокой оценки, а система здравоохранения не может называться страховой, т.к. лишь 50% поступающих финансовых средств проходят через территориальный фонд ОМС, а другую часть получают из бюджетов разных уровней по принципам сметного финансирования.

Данное положение связано с проблемами различных способов организации финансирования здравоохранения. На сегодняшнее время в Российской Федерации действует бюджетно-страховая модель финансирования государственной системы здравоохранения. Данная модель основывается на организации привлечения финансовых средств бюджетной системы Российской Федерации (различных уровней) и собственных средств ОМС.

Следовательно, современный менеджмент оказания медицинских услуг обладает рядом особенностей. Среди которых выделяются такие как наличие обязательных медицинских услуг, которые должны осуществляться бесплатно по принципу: простые медицинские услуги – по месту жительства, сложные – в федеральных и региональных центрах здравоохранения.

В целях совершенствования и развития здравоохранения можно рекомендовать экономические методы управления, повышения качества предоставляемых медицинских услуг, которые должны быть обеспечены соответствующими финансовыми ресурсами, что будет способствовать формированию нового качества финансового контроля. А при проведении контрольных мероприятий организации должно уделяться большее внимание предварительному контролю как более эффективному – предваряющий возможные нарушения, сравнительно с возможностями последующего контроля.

В основе современной системы финансирования бюджетных организаций, как и иных субъектов рынка, лежит принцип управления на основе нового качества труда, менеджмента в целях более высокого качества производимой продукции и услуг, наряду с использованием различных финансовых инструментов финансового контроля и финансового мониторинга.

Большое значение в системе формирования бюджетных отношений и бюджетного процесса в рыночной экономике России представляют организации, наделённые государственными бюджетными ресурсами и представляющие тем самым весомый удельный вес в бюджетном процессе.

Особый аспект в изучении состояния развития внутреннего финансового контроля в бюджетных организациях представляет система бюджетных организаций здравоохранения как особой социально значимой системы жизнеобеспечения граждан и наименее подготовленной к работе в жестких условиях открытого рынка медицинских услуг.

В целях изучения опыта финансового контроля бюджетных организаций была проанализирована практика такой работы в ряде бюджетных учреждений здравоохранения г. Москвы. В частности рассматривалось состояние развития финансового контроля в государственном бюджетном учреждении «Московский научно-практический центр дерматовенерологии и косметологии»; государственном казенном учреждении «Московский городской научно-практический центр борьбы с туберкулезом»; государственном казенном учреждении «Московский научно-практический центр наркологии».

Анализ показал, что в настоящее время в них используется преимущественно система реагирования на выявленные недостатки, выявленные в результате ведомственного (Министерства здравоохранения РФ) проверок и ревизий наряду с проведением традиционного внутреннего аудита. Этих форм контроля, по мнению автора, недостаточно в условиях становления открытого рынка услуг здравоохранения в России, характеризующегося усилением конкуренции государственных, частных и иностранных медицинских организаций с учётом усиления интересов последних на открытом рынке медицинских услуг.

При всём при этом сохранение государственных бюджетных организаций здравоохранения в России признаётся необходимым с учетом наличия большого числа малообеспеченных граждан, претендующих на бесплатное медицинское обслуживание.

Наиболее развитые формы внутреннего финансового контроля на общем фоне бюджетных организаций здравоохранения, как показал анализ, сформированы в бюджетной организации здравоохранения «Федеральный

научно-клинический центр детской гематологии, онкологии и иммунологии им. Дмитрия Рогачева».

Создание такого Центра за счет государственного финансирования с учетом сформированной системы финансового контроля и управления фактически предотвратило гибель до полутора тысяч детей в год вследствие отсутствия в стране лечебных учреждений такого профиля, осуществляющих технологии интенсивной химиотерапии, трансплантации костного мозга, стволовых клеточных технологий в сложных случаях заболевания крови, лечения опухолей, наряду с отсутствием высококвалифицированных специалистов. Базовым объектом создания Центра явился НИИ детской гематологии, который на протяжении 15 лет своего существования был лидером российской детской онкогематологии.

Под руководством специалистов института сегодня созданы десятки региональных центров, в которых внедрены единые международнопризнанные программы диагностики и лечения ряда тяжелых заболеваний. На базе Российской детской клинической больницы налажены операции по трансплантации костного мозга. Благодаря этому выживаемость детей с онкогематологическими заболеваниями увеличилась с 5 до 50 процентов, а при некоторых заболеваниях до 90 процентов.

Создание такого мощного Центра было обусловлено острой проблемой возникающей из того, что сегодня до полутора тысяч детей в год погибают из-за нехватки специалистов и региональных медицинских учреждений, которые способны оказать необходимую помощь в сложных случаях, требующих высокоинтенсивной химиотерапии и трансплантации костного мозга. В рамках существующей новой медицинской инфраструктуры во главе с Центром проблема лечения детей с заболеваниями крови и лечение особо сложных случаев рака и других заболеваний у детей на основе разработки и внедрении передовых методик и повышение квалификации детских врачей-онкологов, гематологов и иммунологов со всей страны в России фактически устранена. С учётом этого в Центре в перспективе будут также лечиться

маленькие пациенты с другими смертельными заболеваниями, для излечения которых необходима трансплантация костного мозга. Сегодня эти дети в России практически обречены на гибель, поскольку в стране до сих пор не было специализированной клиники, готовой их лечить. Фактически для приема пациентов Центр был открыт в январе 2012 года, на полную мощность стал работать с января 2013 года.

Предметом и целями деятельности Центра являются:

- проведение фундаментальных и прикладных научных исследований в области физиологии и патологии кроветворения и иммунной системы, их онтогенеза и регуляции, гематологии, иммунологии, онкологии и трансфузиологии;
- разработка и внедрение новых методов лечения и медико-социальной реабилитации детей с гемобластомами, опухолями, опухолями центральной и периферической нервной системы, депрессиями кроветворения, наследственными и приобретенными заболеваниями крови;
- осуществление координации научно-исследовательских, опытно-конструкторских, технологических работ по созданию высокоэффективных видов медицинской техники, диагностических лечебных и профилактических технологий в области детской гематологии;
- трансплантации гемопоэтических стволовых клеток;
- совершенствование специализированной, в том числе высокотехнологической, медицинской помощи населению в области детской гематологии, онкологии и иммунологии.

Строительство данного лечебного учреждения, наряду с разработкой и внедрением инновационных лечебных технологий и организацией его деятельности, сопровождалось формированием развитой системы внутреннего финансового контроля. Учредителем Центра является Российская Федерация. Полномочия учредителя и, соответственно, ведомственный контроль осуществляет Министерство здравоохранения Российской Федерации.

В условиях открытого рынка медицинских услуг проявилась дополнительная потребность в расширении квалифицированного лечения тяжелых детских заболеваний, что потребовало развития лечебной инфраструктуры Центра и подготовки новых высококвалифицированных кадров. Однако в условиях кризисных тенденций и последующей рецессии, оказывающих влияние на сокращение доходных статей бюджета, основной проблемой явилось сокращение бюджетных возможностей, в том числе, в сфере предоставления дополнительных финансовых ресурсов. Это потребовало изыскания дополнительных, как бюджетных, так и внебюджетных источников финансирования в рамках формирующейся системы бюджетно-страховой медицины, что, в свою очередь, потребовало усиления и изыскания новых форм финансового контроля в бюджетных организациях здравоохранения.

Особо актуальным, при этом, становится поиск эффективных рыночных механизмов и адекватных финансовых инструментов осуществления такой деятельности с учетом совершенствование механизмов внутреннего финансового контроля.

Для реализации уставных целей в Центре создано ряд административных структурных подразделений, в том числе финансово-правовое управление.

На рис. 4 представлена организационная структура финансово-правового управления. Практику финансового контроля в Центре необходимо рассматривать в поэлементных процессах планирования, бюджетирования, внутреннего аудита, развития систем мониторинга, современных информационных технологий, наряду с необходимостью выработки методов контроля при использовании финансовых инструментов лизинга, факторинга, аутсорсинга, операций с ценными бумагами и т.д.

После принятия и вступления в силу Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ

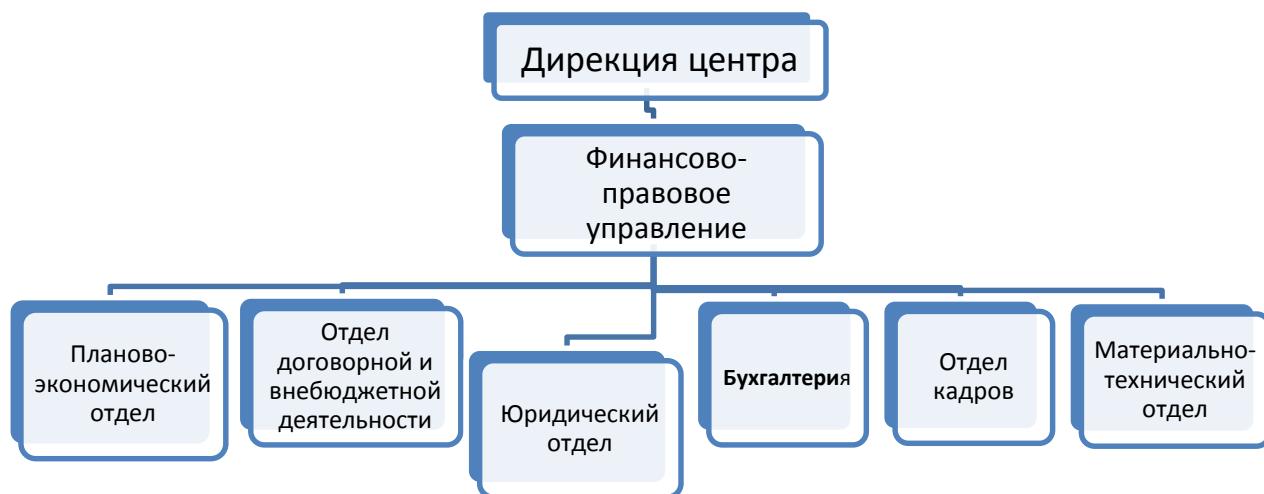


Рисунок 4. Организационная структура финансово-правового управления Центра

в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее – 83-ФЗ) в Центре полностью изменилось структура получения финансирования из федерального бюджета, требующая новых форм финансового контроля. Вместо заявочных смет бюджетных учреждений, ГРБС утверждает сведения об операциях с целевыми субсидиями, предоставленными государственному учреждению на текущий год, государственное задание, Соглашение о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ), план финансово-хозяйственной деятельности Центра на текущий год.

В связи с тем, что Центр является учреждением науки с клиническими подразделениями, финансирование из федерального бюджета осуществляется по разделу 09 и двум подразделам и целевым статьям 01 47099 (стационарная медицинская помощь) и 08 08199 (прикладные научные исследования в области здравоохранения). В 2012 году было получено финансирование в размере 2 873 968 927 рублей, из которых размер субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания составлял 61 759 300 рублей, размер субсидий на иные цели 2 812 209 627 рублей. Постановлением Правительства РФ от 10 декабря 2012 года № 1272 (ред. от 04.09.2013) «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2013

год и на плановый период 2014 и 2015 годов» регламентируются особенности реализации Федерального закона от 03 декабря 2012 года № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов». В частности, пунктом 13 постановления установлено, что предоставление из федерального бюджета субсидий федеральным бюджетным учреждениям на финансовое обеспечение госзадания на оказание госуслуг (выполнение работ) осуществляется поквартально в соответствии с графиком, утвержденным ГРБС в Соглашении о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ).

В соответствии с графиком субсидия подлежит перечислению в сумме не превышающей:

- 25% годового размера субсидии в течение 1 квартала;
- 50% годового размера субсидии в течение первого полугодия;
- 75% годового размера субсидии в течение 9 месяцев.

В связи с этим возникает проблема дефицита финансирования в текущем квартале, в связи с неравномерным потреблением коммунальных услуг (превышение счетов зимнего периода над летним), начисления налога на имущество и на землю, начислением по заработной плате (в связи с отпускными периодами). Для рационального моделирования финансовых потоков в Центре были разработаны и внедрены следующие формы финансового контроля.

Обязанность контроля ведения бухгалтерского учета возлагается на бухгалтерию Центра, возглавляемую главным бухгалтером. При этом главным контролером – ответственным за ведение бухгалтерского учета в организации и соблюдения норм законодательства при организации хозяйственных действий является Директор Центра. Были усилены и конкретизированы права и обязанности главного бухгалтера, который должен опираться на положения Федерального закона от 06 декабря 2011 года № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» (далее 402-ФЗ) и должностной инструкцией

главного бухгалтера, наряду с контрольными полномочиями планово-экономического отдела и иных подразделений Центра. Осуществления финансово-контрольных функций за распределением субсидий, и контроля исполнения смет доходов и расходов приносящим доход деятельности, исполнения плана финансово-хозяйственной деятельности (далее – ПФХД) Центра возлагается на заместителя директора по экономике и развитию. Планово-экономический отдел формирует сметы по приносящей доход деятельности и ПФХД Центра.

По всем участкам бухгалтерского учета осуществляется автоматизированный учет. Полученные данные о проверенных и принятых к учету первичных учетных документов фиксируются по реальным датам совершения операций (в соответствии с хронологическим порядком) и отображаются накопительным способом в регистре бюджетного учета в соответствии с Инструкциями 162н, 174н, а также иные формы документов для внутренней бухгалтерской отчетности (служебные записки, приказы, распоряжения и др.). Учет финансовых активов, обязательств, а также операций, приводящих к их изменению, осуществляется с использованием утвержденного единого рабочего плана счетов бухгалтерского учета.

Бухгалтерский учет осуществляется с применением компьютерных программ «1С-Предприятие», «1С-Зарплата и Кадры», «Сторхаус», «1С-Диетпитание» с использованием в обязательном порядке:

- рабочего плана счетов;
- форм отчетности;
- рабочего классификатора источников финансирования и расходов;

В связи с тем, что Центр предоставляет структурно сложное учреждение (Приложение 1), для организации обеспечения функционирования его подразделений был разработан алгоритм взаимодействия, который устанавливает требования к организации и порядку взаимодействия структурных подразделений Центра при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд Центра, в соответствии

с 94-ФЗ, Федеральным законом от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и иными нормативными актами, действующими на территории Российской Федерации.

В каждом из Управлений Центра распоряжением руководителя соответствующего Управления назначено ответственное лицо (далее – «Ответственное лицо»), осуществляющее прием заявок на закупку товаров, работ, услуг (далее – Заявка) от сотрудников структурных подразделений Центра, являющихся непосредственными заказчиками конкретного товара, работы, услуги. Заявка включает в себя: 1) Заявка на размещение заказа (в соответствии с формой, указанной в Приложении 2); 2) Обоснование начальной максимальной цены Договора (в соответствии с Приложением 3); 3) Техническое задание в бумажном виде, с последующей передачей его в электронном виде сотрудникам юридического отдела; 4) Не менее 5-ти коммерческих предложений за закупку медицинского оборудования; не менее 3-х коммерческих предложений на закупку иных товаров, работ, услуг.

Заявка заполняется сотрудником структурного подразделения Центра, инициирующего закупку, и подается Ответственному лицу, которое контролирует правильность заполнения всех разделов Заявки и приложений к ней, проверяет достоверность сведений, соответствие технического задания и коммерческих предложений по количеству, наименованию, ассортименту и иным существенным характеристикам товара, работ и услуг; визирует Заявку у руководителя Управления; передает ее для согласования и исполнения в юридический отдел; отслеживает движение Заявки от момента ее подачи до заключения гражданско-правового договора бюджетного учреждения (далее – «Договор»); осуществляет координацию и связь с сотрудником структурного подразделения Центра, поставщиками; после заключения Договора осуществляет контроль его исполнения, предварительную проверку и внесение изменений в исполнительные (накладные, акты) и платежные документы, их своевременную передачу на оплату и закрытие Договора.

Уполномоченный специалист юридического отдела принимает надлежащим образом заполненную Заявку с полным пакетом приложений только от Ответственного лица, для дальнейшего согласования и размещения заказа. Прием Заявок осуществляется по рабочим дням с 10:00 до 17:00 часов. Не допускается подача Заявок от иных сотрудников Центра, не согласованных с администрацией Центра. Далее производится регистрация надлежащим образом оформленной Заявки, которая передается на согласование в планово-экономический отдел, бухгалтерию и, при необходимости, в профильные подразделения, в ведении которых будет находиться исполнение Договора, для установления возможности закупки требуемых товаров, работ, услуг, соответствия плану закупок, определения источника финансирования и статьи расходов по классификации операций сектора государственного управления (далее – КОСГУ).

Заполненная и проверенная Заявка, с приложением согласованного технического задания и обоснования ее стоимости, возвращается в юридический отдел. После получения согласования Заявка передается уполномоченным специалистом юридического отдела на визирование заместителю директора по экономике и развитию, которым, исходя из экономических критериев, осуществляется проверка целесообразности закупки и устанавливается ее очередность, начальная (максимальная) цена договора, субъект, осуществляющий размещение заказа (юридический отдел Центра или специализированная организация) и способ размещения заказа. Утвержденная таким образом Заявка, со всеми необходимыми приложениями, возвращается в юридический отдел для проведения процедуры размещения заказа. Срок согласования профильными подразделениями, указанными в п. 6 Положения, не должен превышать 3 (трех) рабочих дней, а общий срок с момента поступления надлежащим образом оформленной Заявки, при наличии обоснования потребности, обоснования стоимости и технического задания, не должен превышать 7 (семи) рабочих дней. Обо всех случаях увеличения указанных сроков юридический отдел информирует заместителя

директора по экономике и развитию для установления причины и ее устранения.

Особую роль в осуществлении задач финансового контроля принадлежит юридическому отделу Центра, обеспечивающему следующие процедуры:

- разрабатывает проект гражданско-правового договора в соответствии с представленным техническим заданием;

- в зависимости от способа размещения заказа подготавливает в соответствии с требованиями Закона проекты извещения, конкурсной документации, документации об аукционе в электронной форме, запроса котировок цен (далее - проект документации, документация) и утверждает у заместителя директора по экономике и развитию;

- публикует утвержденную документацию на Официальном сайте Российской Федерации в сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг www.zakupki.gov.ru (далее – официальный сайт);

- размещает на официальном сайте изменения, вносимые в документацию, в том числе извещение об отказе от проведения торгов, при условии соблюдения сроков, предусмотренных Законом.

После определения победителя размещения заказа или участника размещения заказа, с которым в соответствии с Законом должен быть заключен Договор (далее – победитель размещения заказа), юридический отдел размещает соответствующие протоколы в сроки, установленные Законом, на официальном сайте, а также направляет соответствующие уведомления участникам размещения заказа в случаях, предусмотренных Законом.

Организация внутреннего финансового контроля в Центре нацелена на экономное расходование ресурсов федерального бюджета на основе финансового плана утверждаемого Министерством Здравоохранения Российской Федерации с учетом установленных объемов финансирования в соответствии с предоставляемыми заявками и строгого соблюдения

требований законодательства Российской Федерации и с учетом потребностей всех подразделений Центра.

2.2. Финансовый контроль в процессах планирования и бюджетирования финансово-хозяйственной деятельности бюджетной организации

Планирование в широком смысле рассматривается как один из экономических методов системы управления организацией, включающей в обязательном порядке методы финансового контроля разработки и практическом исполнении намеченных планов.

Финансовое планирование – это разновидность управленческой деятельности, направленной на обеспечение сбалансированности движения материальных и денежных потоков организации, обеспечение ликвидности, платежеспособности, а также решение всех других финансовых задач. Основной целью финансового планирования является реализация воспроизводственного процесса в соответствии, как с объемами, так и со структурой финансовых ресурсов.

В бюджетной организации здравоохранения процесс планирования строится на основе следующих этапов:

1. Диагностика проблем.
2. Установление целей функционирования организации.
3. Отбор оптимальных вариантов планирования.
4. Прогноз будущих результатов деятельности организации на основе планируемых мероприятий.
5. Определение основных проблем реализации принятых планов.
6. Проведение диагностических процедур перспектив деятельности организации.
7. Контроль за достижением поставленных целей.

В качестве основных звеньев планирования контрольной деятельности С.И. Зубакин рассматривает в следующем порядке:

- «учёт всех требований законодательных и нормативных актов Российской Федерации;

- комплексность осуществления плановых мероприятий;
- уровень обеспеченности необходимыми ресурсами;
- сроки и периодичность организации контрольных мероприятий;
- экономическую целесообразность данной деятельности;
- все виды затрат на проведение контрольных мероприятий»¹⁸.

Финансовое планирование в любом бюджетном учреждении основывается как на общих принципах организации финансов, так и на специфических принципах, присущих только финансовому планированию.

К общим принципам относятся:

1. Принцип единства.
2. Принцип координации.
3. Принцип участия.
4. Принцип непрерывности.
5. Принцип гибкости.
6. Принцип точности.

Финансовое планирование в Центре – рассматриваемой бюджетной организации здравоохранения, так же содержит ряд этапов характерных для этого метода управленческой деятельности:

- определение объекта планирования;
- выбор основных показателей;
- разработка системы финансовых планов (оперативный, среднесрочный и стратегический план);
- расчет необходимых финансовых ресурсов;
- обоснование, расчет и планирование размера субсидий;
- расчет возможного объема и структуры финансирования по приносящей доход деятельности;
- выявление резервов и определение объемов дополнительного

¹⁸ Зубакин С.И. Бюджетный контроль. – М.: Изд-во «Дело», 2010. – С. 147.

финансирования;

- прогноз доходов и расходов Центра;
- балансовое и сметное обобщение полученных результатов.

Кроме того финансовое планирование в Центре руководствуется такими основными принципами финансового управления, как:

- принцип сохранения платежеспособности – планирование поступления и использования денежных средств должно быть соотнесено постоянно по срокам и обеспечивать платежеспособность организации;

- принцип рационального сочетания стратегического и текущего финансового планирования;

- принцип непрерывного обеспечения выполнения государственного задания – оказания медицинских услуг;

Стратегическое финансовое планирование бюджетной организации здравоохранения позволяет определить ключевые стратегические финансовые цели, которые трансформируются в краткосрочные тактические планы в рамках текущего и оперативного планирования в целях четкого выполнения поставленных государством задач.

Стратегический финансовый план организации включает задачи долгосрочной перспективы развития предприятия, определяющий важнейшие индикативные финансовые показатели и пропорции воспроизводства, характеризующий инвестиционные стратегии и возможности реинвестирования и накопления. В процессе разработки финансовой стратегии прогнозируются основные тенденции финансового обеспечения непрерывной деятельности и обновления учреждения.

Текущий финансовый план строится в соответствии с разработанной финансовой политикой и финансовой стратегией по важным аспектам финансово-хозяйственной деятельности на среднесрочный период.

Оперативный финансовый план организации уточняет текущие цели, источники и направления финансовых средств; в нем отражаются принятые

решения по конкретным задачам, перераспределение денежных ресурсов между отдельными видами расходов.

Финансовое планирование включает важную составляющую регулирования процесса управления финансами – бюджетирование. Именно бюджетирование как один из современных подходов к финансовому планированию формирует соразмерность финансовых ресурсов и опирается на систему бюджетов (смет), позволяющую оценить эффективность управленческих решений, принимаемых руководством организации.

Бюджеты охватывают все сферы финансово-хозяйственной деятельности бюджетной организации: объемы расходуемых бюджетных ресурсов по задачам выполнения работ и предоставления специфических услуг с учетом деятельности обслуживающих и вспомогательных подразделений и персонала.

ПФХД Центра представляет собой документ, содержащий цели деятельности учреждения в соответствии с уставом, виды деятельности учреждения, относящиеся к его основным видам деятельности в соответствии с уставом учреждения, перечень услуг (работ), относящихся в соответствии с уставом учреждения к основным видам его деятельности, предоставление (выполнение) которых для физических и юридических лиц осуществляется за плату, общая балансовая стоимость государственного недвижимого имущества на дату составления ПФХД, общая балансовая стоимость движимого государственного имущества на дату составления ПФХД, данные о имеющейся государственной регистрации права и права оперативного управления учреждения на недвижимое имущество, сведения об имуществе учреждения, переданном в аренду сторонним организациям, сведения об имуществе, арендуемом учреждением или предоставленном учреждению по договору безвозмездного пользования, показатели финансового состояния и по поступлениям и выплатам учреждения.

Финансовое планирование с учетом бюджетирования финансовой деятельности подразделений можно выполнять по следующим показателям (таб. 4).

**Формат исполнения ПФХД Центра в рамках субсидий
на иные цели и бюджетных инвестиций (руб.)**

Наименование субсидии	2012 год			
	Код цели	Утверждено плановых назначений	Исполнено	Причины отклонений
Приобретение основных средств в целях обеспечения основных видов деятельности Центра	01 09 47099	148 721 600,00	78 721 600,00	Субсидии на договоры в сумме 70 000 000 рублей, получены в конце декабря, оплата будет производиться только через 3–4 месяца
Приобретение основных средств в целях обеспечения основных видов деятельности Центра	01 908 08199	112 066 200,00	23 065 013,13	Субсидии на договоры в сумме 89 001 187 рублей, получены в конце декабря, оплата будет производиться в 2013 году
Выполнение работ (услуг) по содержанию имущества	01 09 47099	191 015 700,00	191 015 700,00	
Выполнение работ (услуг) по содержанию имущества	01 908 08199	1 051 400,00	1 051 400,00	
Осуществление выплат стимулирующего характера руководителям Центра	01 09 47099	16 921 100,00	16 921 100,00	
Осуществление выплат стимулирующего характера руководителям Центра	01 908 08199	4 206 300,00	4 206 300,00	
Стипендиальное обеспечение	05 908 08199	4 416 500,00	4 416 500,00	
Финансовое обеспечение деятельности Центра, оказывающего медицинскую помощь (заработная плата, услуги связи, коммунальные услуги, выплата пособий, выплата налогов, приобретение ТМЦ)	08 901 47099	1 689 561 300,00	1 689 508 952,93	Невозможность оплаты платежных документов в связи с поставкой продуктов 30 декабря 2012 года
Финансовое обеспечение деятельности Центра, оказывающего высокотехнологическую помощь	09 901 47002	452 424 900,00	447 662 421,74	Технический сбой в работе УФК по ЮЗАО

Финансовое обеспечение мероприятий по внедрению современных информационных систем	17 901 47099	979 827,00	979 827,00	
Финансовое обеспечение мероприятий по инновационному развитию здравоохранения	18 908 08199	189 944 800,00	189 944 800,00	
Предоставление грантов Президента РФ и Правительства РФ, выделяемых Минобрнауки России	20 908 10077	900 000,00	900 000,00	

Форма оперативного и текущего финансового плана имеет вид таблицы, в которой представлены объемы поступлений и использования денежных средств из всех источников финансирования.

Ограниченность финансовых ресурсов, определяющих объем и качество выполнения государственного задания само по себе ставит перед руководством медицинского учреждения задачу жесткого финансового контроля, который наибольшим образом способствовал бы достижению поставленных перед учреждением целей и задач.

В процессе финансового планирования рассматриваемое бюджетное учреждение здравоохранения в типовом режиме учитывает все доходы и поступления, выплаты, остатки платежных средств. На период до одного года рассчитывают краткосрочный финансовый план. Для реализации этого периода нужно выполнить следующие расчеты: сопоставление всех видов поступлений и выплат, получение объема платежных средств на конец периода, который, в свою очередь, возможен как с излишком (профицит), так и с определенным недостатком средств (дефицит).

То есть на конец отчетного периода определяется результат исполнения финансового плана. Анализ исполнения бюджета и определение эффективности деятельности учреждений в бюджетных учреждениях производится ежеквартально и отражается в финансовых докладах их руководителей в соответствии с приказом Минздравсоцразвития России от 21 апреля 2011 года № 338н «О целевых показателях эффективности деятельности федеральных бюджетных и казенных учреждений, находящихся в ведении Министерства

здравоохранения и социального развития Российской Федерации, и критериях оценки эффективности и результативности деятельности их руководителей, условиях премирования руководителей федеральных бюджетных и казенных учреждений, находящихся в ведении Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 09.06.2011 № 20974). Планируемый расход объема субсидий составляет 15%, 45%, 75% и 100% от годового размера субсидий. При невыполнении указанного расхода, ГРБС может по своему усмотрению отозвать сумму неиспользованных согласно плану субсидий или снизить размер премии руководителю бюджетного учреждения.

Фиксированный бюджет не меняется в зависимости от изменений уровня деловой активности, поэтому его используют для планирования частично регулируемых затрат, которые не зависят непосредственно от объема выпуска и для которых взаимосвязь «вход-выход» носит не столь явный характер. Скользящие бюджеты, составленные на достаточно длительный период времени и корректируются в процессе их выполнения.

В круг вопросов финансового планирования бюджетной организации входят: анализ финансово-экономического состояния, разработка учетной и налоговой политики, управление внеоборотными активами, управление оборотными средствами, процессы регулирования дебиторской и кредиторской задолженности, управление расходами по всем видам приносящей доходы деятельности, выбор ценовой политики.

Выполненные расчеты и полученные в результате показатели раздела ПФХД характеризуют исполнение плановых показателей деятельности Центра и раскрывают источники финансирования. В таблице 5 представлен годовой бюджет медицинской организации, предусматривающий предельное финансирование по источникам финансирования в течение 2013 года по коду субсидии 09 901 47099 «Финансовое обеспечение высокотехнологичных видов медицинской помощи».

**Источники финансирования бюджета
медицинской организации в 2013 году**

Наименование показателя, КОСГУ	Всего	В том числе		По счетам, открытым в кредитных организациях
		По лицевым счетам, открытым в органах, осуществляющих ведение лицевых счетов учреждений		
		Средства федерального бюджета	Средства от приносящей доход деятельности	
1	2	3	4	5
Остаток средств на начало планируемого года	10 059 433,94	-	9 317 847,65	741 586,29
Поступления	452 424 900,00	452 424 900,00	0	0
Целевые субсидии	452 424 900,00	452 424 900,00	0	0
Выплаты	452 424 900,00	452 424 900,00	0	0
Расходы	135 964 470,00	135 964 470,00	0	0
Оплата труда и начисления на выплаты по оплате труда	135 727 470,00	135 727 470,00	0	0
Заработная плата	106 445 370,00	106 445 370,00	0	0
Начисления на выплаты по оплате труда	29 282 100,00	29 282 100,00	0	0
Оплата работ, услуг из них	237 000,00	237 000,00	0	0
Работы, услуги по содержанию имущества	237 000,00	237 000,00	0	0
Поступление нефинансовых активов	316 460 430,00	316 460 430,00	0	0
Увеличение стоимости основных средств	45 005 490,00	45 005 490,00	0	0
Увеличение стоимости материальных запасов	271 454 940,00	271 454 940,00	0	0

В рамках данных показателей учреждение здравоохранения должно распланировать свою деятельность наиболее оптимальным образом для обеспечения максимально качественного выполнения государственного

задания, определенного государством. На выделенные финансовые ресурсы из федерального бюджета Центр в течение финансового года должен обслуживать высокотехнологическое оборудование на сумму 237 тыс. рублей.

Закупить лекарственные средства и расходные материалы на сумму 271 454,94 тыс. рублей. Приобрести высокотехнологичное оборудование и ввести его в эксплуатацию на сумму 45 005,49 тыс. рублей. Доплата к основной заработной плате медицинского персонала Центра должна составлять 106 445,37 тыс. рублей.

Основой формирования консолидированного бюджета доходов и расходов медицинского учреждения выступают показатели стратегического, текущего и оперативного бюджета.

В результате, до проведения контрольных мероприятий, можно в определенной степени оценить эффективность воздействия проводимой руководством бюджетного учреждения финансовой политики на состояние бюджетной дисциплины и целевое использование полученных бюджетных средств, что имеет важное значение для решения государственных задач.

Консолидированный бюджет доходов и расходов представляет собой сводный сбалансированный план доходов и расходов медицинского учреждения на предстоящий год. Консолидированный бюджет доходов и расходов учреждения здравоохранения учитывает доходы от всех источников и расходы всех подразделений.

Медицинские учреждения, в соответствии с действующим законодательством РФ и Уставом могут осуществлять приносящую доход деятельность. Оказание медицинских услуг может производиться по следующим видам договоров: договоры с физическим лицом, договор с юридическим лицом в пользу третьих лиц, договоры со страховыми компаниями в рамках добровольного медицинского страхования, договоры пожертвования, заключаемые с благотворительными фондами и юридическими лицами на пожертвование денежных средств на лечение третьих лиц. На рис. 5 представлен порядок формирования

консолидированного бюджета доходов и расходов Центра. При этом, в соответствии с законодательством Российской Федерации, такие доходы при соблюдении определенных условий, предусмотренных в ст. 284.1 Налогового кодекса РФ относятся к неналоговым доходам бюджета.

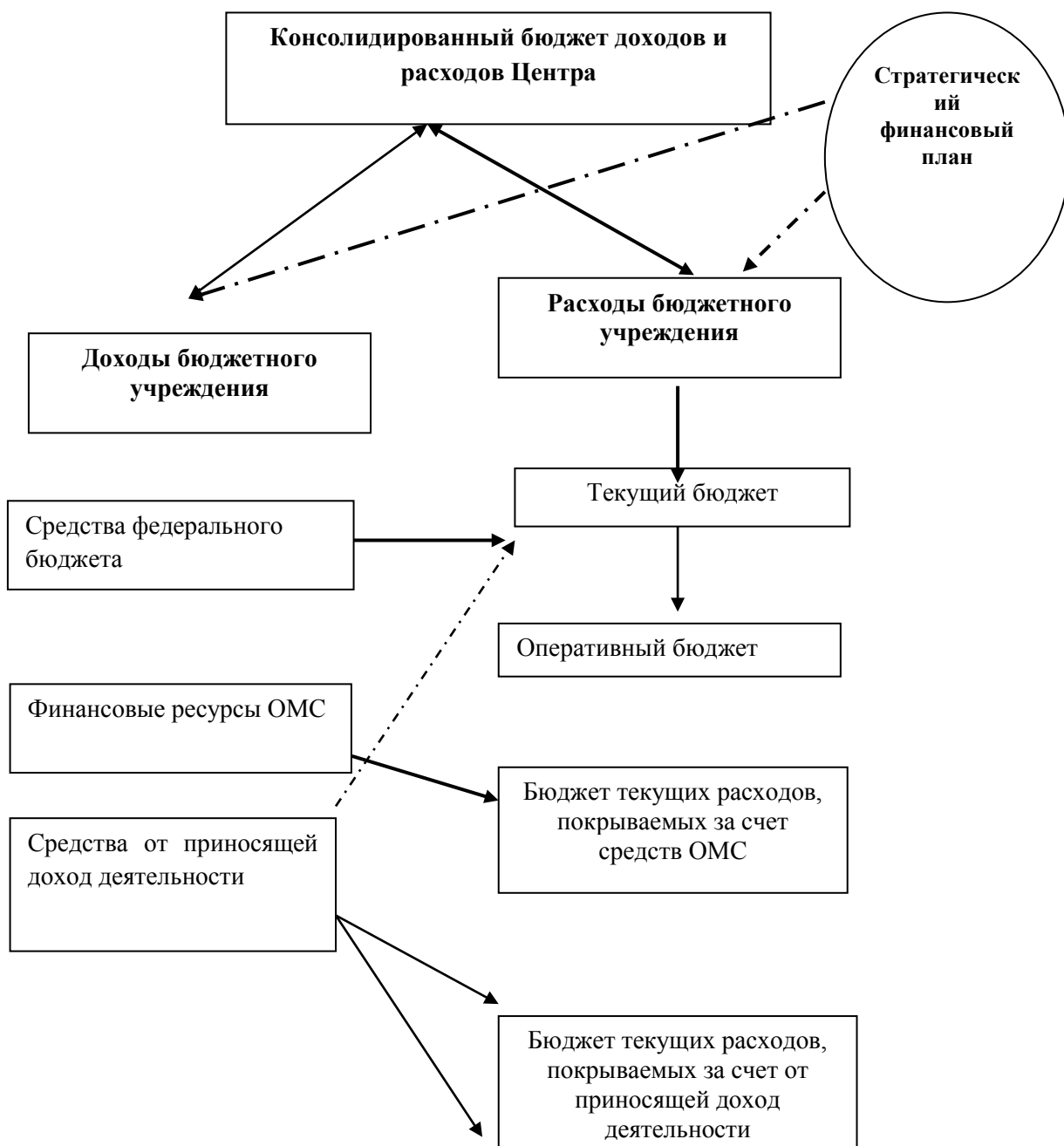


Рисунок 5. Формирование консолидированного бюджета по доходам и расходам учреждения здравоохранения

Доходы, полученные от приносящей доход деятельности направляются на выполнение поставленных целей и задач перед учреждением здравоохранения.

Финансовые документы Центра, отражающие бюджеты результатов и финансовые планы, как минимум, включают следующие документы:

1. Баланс государственного учреждения.
2. Отчет о финансовых результатах деятельности организации.
3. Сведения об остатках денежных средств учреждения.
4. Отчет об исполнении учреждением плана его финансово-хозяйственной деятельности.
5. Сведения о дебиторской и кредиторской задолженности.
6. Сведения о движении нефинансовых активов учреждения.
7. Отчет об обязательствах, принятых учреждением.
8. Смета доходов и расходов по приносящей доход деятельности.
9. Отчет об исполнении сметы доходов и расходов по приносящей доход деятельности.
10. Сводный план по источникам поступлений и расходов учреждения.
11. Сведения о результатах мероприятий внутреннего контроля.
12. Сведения о проведении инвентаризаций.

Методы и процесс планирования составляют единую систему планирования. При формировании планов бюджетной организации важно выстроить взаимосвязь между бюджетами отдельных структурных подразделений, т.е. центров возникновения затрат (в натуральных единицах), что должно сопровождаться расчетами в стоимостном выражении.

Финансовое планирование и бюджетирование является инструментом интеграции отдельных плановых инициатив бюджетной организации в рамках единой финансовой модели, например, медицинского учреждения.

К важным признакам системного планирования должны относиться:

- целеполагание в планировании;

- солидность информационных источников о предыдущих событиях и будущих вариантах, которых необходимо рассматривать в единстве связей «организация–рыночные условия–финансовые и налоговые обязательства»;

- сами процессы подготовки и разработки различных типов планов (по их содержанию, срокам планирования);

- организация по контролю выполнения плановых заданий;

- необходимость координации планов и типов контроля;

- диагностика и анализ различных проблем, которые могут возникнуть при осуществлении планирования финансово-хозяйственной деятельности и реализации планов организации.

В то же время бюджетирование и планирование деятельности бюджетных организаций выступают основными элементами и объектами бюджетного контроля. В свою очередь финансовый контроль также является инструментом систем бюджетирования и планирования наглядно показывающих достоинства и недостатки исполнения бюджетных полномочий и обязательств, показателей сметы, доходов и расходов, определенных плановыми показателями.

Таким образом, финансовое планирование выступает важным управленческим инструментом решения финансовых задач. Стратегическое планирование позволяет определить ключевые финансовые цели, которые трансформируются в краткосрочные тактические планы в рамках текущего и оперативного планирования. В процессе разработки финансовой стратегии прогнозируют основные тенденции финансового обеспечения непрерывной деятельности и обновления учреждения. В этом случае цель процесса финансового планирования состоит в обосновании планов развития бюджетного учреждения, обосновании затрат бюджетных ресурсов и согласовании текущих и стратегических целей.

Оперативный финансовый план уточняет текущие цели, источники и направления финансовых средств; в нем отражаются принятые решения

по конкретным задачам, перераспределение денежных ресурсов между отдельными видами расходов.

В бюджетном законодательстве устанавливается связь между финансовым обеспечением учреждений (казенных, бюджетных) и качеством (результатом) их работы. Это является мотивацией к эффективному использованию бюджетных ресурсов с целью повышения качества оказываемых учреждениями государственных (муниципальных) услуг и служит важным стимулом упорядочения процесса планирования и бюджетирования в организации.

2.3. Аудит эффективности использования финансовых ресурсов бюджетной организации здравоохранения

Важнейшей составляющей частью и подсистемой финансового контроля является аудит бюджетных организаций (см. рис. 6). В связи с этим особую важность представляет выработка общего представления об этой сфере контрольной деятельности. Представления об аудите имеют весьма различную направленность. Т.В. Каковкина¹⁹ проводит комплексный анализ определений аудита как основного звена финансового контроля. Закон об аудиторской деятельности рассматривает его как «специальный вид предпринимательской деятельности по независимой проверке и анализу бухгалтерского учета и финансово-экономической (бухгалтерской) отчетности организаций и индивидуальных предпринимателей».

Комитет Американской бухгалтерской ассоциации по основным концепциям учета рассматривает аудит как системный процесс получения и оценки объективных данных об экономических действиях и событиях, устанавливающий уровень их соответствия определенному критерию и предоставления результатов заинтересованным пользователям. С другой стороны, аудит представлен как системный процесс экспертной оценки соответствия экономической информации установленным критериям

¹⁹ Каковкина Т.В. Аудит-контроллинг. Теоретические и методологические основы: Монография / Каковкина Т.В. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011. – С. 7.

и предоставление результата аудита заинтересованным пользователям. В то же время аудит расценивается как вид деятельности, заключающейся в сборе и оценке факторов, относящихся к функционированию хозяйствующего субъекта (независимой хозяйственной подсистемы). Или подготовка сведений независимым субъектом, который на основе установленных критериев, делает заключение о качественной стороне этой деятельности.

Бюджетные организации в части внутреннего финансового контроля особое внимание уделяют проведению аудиторских проверок, как основного способа оказания помощи в процессах использования бюджетных ресурсов, на основании которых дается оценка эффективности их использования.

Как считают американские ученые Э.А. Аренса и Дж.К. Лоббека, содержание внутреннего аудита – это, прежде всего, внутривозрастной аудит, который обеспечивает менеджмент «нужной информацией для организации принятия решений, относительно обеспечения эффективного функционирования их бизнес-процессов»²⁰. В их представлении, внутривозрастной аудит можно подразделить два типа: операционный аудит и аудит на соответствие.

Аудит проводится для получения оценок финансовой эффективности, и формулирует рекомендации по совершенствованию операций, подвергнутых аудиту. Э.А. Аренс и Дж.К. Лоббек показывают, что в структуре операционного аудита содержится не только бухгалтерский учет. Аудит на соответствие, по их мнению, заключается в проверке на соответствие соблюдения в хозяйственной системе всех процедур и правил, которые предписаны всему персоналу Центра его директором.

Среди российских ученых также нет однозначности в определении внутреннего аудита. Например, Р.А. Алборов считает, что внутренний аудит – это фактически внутривозрастной контроль, то есть непрерывный контроль за достижением эффективности управлением деятельностью организации

²⁰ Аренс А., Лоббек Дж. Аудит: пер. с англ. / гл. редактор серии проф. Соколов Я.В. – М.: Финансы и статистика, 1995. – С.14.

и ее структурных подразделений²¹. В качестве предмета внутреннего аудита называется информация, подлежащая «...получению, анализу для изучения содержания и сопоставления фактов, относительно функционирования системы хозяйственного механизма и состояния хозяйствующих объектов экономического субъекта на этапах расширенного воспроизводства (в сферах производства, распределения, обмена и потребления)»²².

В процессе анализа проведенных аудиторских проверок нам наиболее близок подход В.Д. Андреева, который предлагает внутренний аудит «...воспринимать достаточно обобщенно, как одну из функций управления, некую форму организации внутреннего контроля...»²³.

В соответствии с определением международного Института внутренних аудиторов (The Institute of Internal Auditors), под внутренним аудитом следует понимать как совокупность видов деятельности по получению автономных и объективных гарантированных рекомендаций и профессиональных советов, имеющих целью совершенствование экономико-финансовой деятельности организации. Внедрение внутреннего аудита позволит организации добиться целей и стратегий, применяя системный и последовательный подход к оптимизации бизнес-процессов, управления финансовыми рисками, организации системы контроля и потенциала корпоративного управления²⁴.

Контрольная аудиторская проверка бюджетной организации, согласно стандарту, утвержденному Счетной палатой Российской Федерации № 101 «Общие правила проведения контрольного мероприятия»²⁵, осуществляется в зависимости от поставленных целей.

В соответствии с указанным стандартом в контрольной деятельности бюджетной организации различаются конкретные виды аудита: финансовый аудит, аудит эффективности, стратегический аудит.

²¹ Алборов Р.А. Основы аудита: учебное пособие / Алборов Р.А., Хоружий Л.И., Концевая С.М. – М.: Издательство «Дело и Сервис», 2001. – С.15.

²² Там же. – С.20.

²³ Андреев В.Д. Внутренний аудит: учебное пособие. – М.: Финансы и статистика, 2003. – С. 30.

²⁴ Сонин А. Определение внутреннего аудита. Электронный ресурс: <http://www.iaa-ru.ru>.

²⁵ Стандарт финансового контроля № 101 «Общие правила проведения контрольного мероприятия», утв. Коллегией Счетной палаты Российской Федерации, протокол от 2 апреля 2010 года. Электронный ресурс: http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/sfk101-tree_files-fl-233.pdf.

Одной из основных форм финансового контроля в бюджетной организации является исполнение плановых государственных заданий, утверждённых вышестоящим ведомством. Это предполагает четкость и полноту планируемых финансовых платежей и мероприятий представляемых во внутреннем финансовом плане. При предоставлении к утверждению финансовых заявок бюджетными организациями, наряду с заявкой предоставляется развёрнутая пояснительная записка.

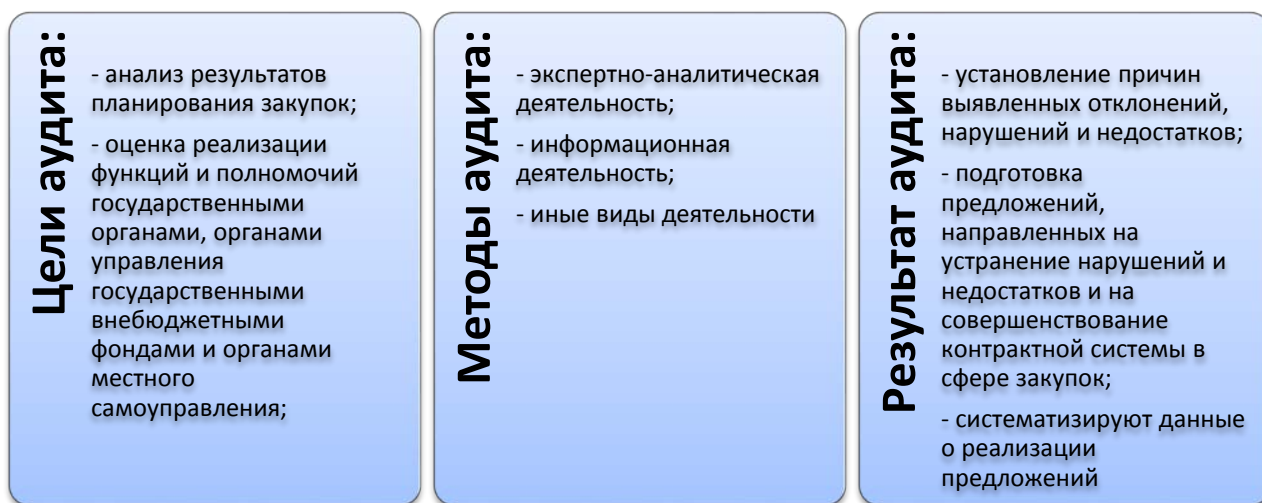


Рисунок 6. Сущность и назначение аудита

Аудит в сфере закупок (ст. 90 44-ФЗ) в бюджетных учреждениях здравоохранения (рис. 6) проводится с учетом контроля:

- Счетной палаты Российской Федерации;
- контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации;
- контрольно-счетных органов муниципальных образований.

Определенный интерес в этой сфере контрольной деятельности представляет избранный механизм мониторинга, что отражает рис. 7.

Данные схемы раскрывают общий порядок, установленный Правительством РФ. В деятельности рассматриваемой медицинской организации (Центра) предусматривается следующий порядок по организации и контролю оплаты труда.



Рисунок 7. Мониторинг бюджетных обязательств получателей средств федерального бюджета

По оплате труда и начислений на заработную плату в 2012 году (КОСГУ 211) заявлено 26 296,3 тыс. рублей исходя из расчёта 251 штатных должностей по каждой категории персонала в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 августа 2008 года № 583 и Приказом Минздравсоцразвития России от 28 августа 2008 года № 463н.

Контроль за исполнением установленного порядка расхода средств по оплате труда на первое полугодие январь–май 2012 года запланирован фонд заработной платы в сумме 10 556,6 тыс. рублей (2 111,3 тыс. рублей в месяц). На данный период среднемесячная заработная плата на одного сотрудника запланирована в сумме 8,4 тыс. рублей. На второе полугодие июнь – декабрь 2012 года планируется рост заработной платы на 6,5%, а общий запланированный фонд заработной платы в сумме 15 739,7 тыс. рублей (2 248,5 тыс. рублей в месяц). На данный период среднемесячная заработная плата на одного сотрудника запланирована в сумме 8,9 тыс. рублей.

Поскольку собственность бюджетной организации является государственной, процесс внутреннего аудита эффективности управления

должен быть организован в двух направлениях. Во-первых, должна осуществляться проверка корректности определения показателей эффективности. Во-вторых, должна быть определена степень надежности представляемой государству информации.

Для организации в Центре аудита эффективности необходимо создание соответствующих условий, а именно:

- существование необходимой нормативно-правовой базы для реализации проведения аудита уровня эффективности;
- разработка стандартов и методических документов, устанавливающих правила и процедуры проведения аудита эффективности;
- понимание органами законодательной и исполнительной власти важности и необходимости применения аудита эффективности в государственном финансовом контроле;
- кадровое обеспечение органов государственного финансового контроля, а также обучение сотрудников методике применения аудита эффективности;
- обеспечение органа государственного финансового контроля материальными и финансовыми ресурсами в объемах, достаточных для применения аудита эффективности.

На наш взгляд, в части совершенствования понятийного аппарата, требует доработки Стандарт финансового контроля № 104 «Проведение аудита эффективности использования государственных средств» (далее – СФК № 104). Необходимо более четко прописать в стандарте содержание понятия «государственные средства». В действующей редакции СФК № 104 указывается, что «предметом аудита эффективности является использование государственных средств, состав которых определен в стандарте финансового контроля, устанавливающим общие правила проведения контрольного мероприятия» (п.2.2). В тоже время, если мы обратимся к стандарту СФК № 101 «Общие правила проведения контрольного мероприятия», то можем отметить, что стандарт не содержит такого понятия, как «государственные средства» (далее – СФК № 101), а ограничивается определением предмета

контрольного мероприятия, в который наравне со средствами федерального бюджета включается и федеральная собственность, в которую входит и имущество, данное организации в оперативное управление и хозяйственное ведение.

При проведении аудита степени эффективности использования государственных средств организациями должны быть определены наряду с общими – специфические критерии оценки эффективности, связанные с отраслевой спецификой организации. В соответствии с СФК № 104, критерии оценки эффективности представляют собой качественные и количественные характеристики организации, процессов и результатов использования государственных средств и деятельности объектов проверки, которые показывают, какими должны быть организация и процессы и какие результаты являются свидетельством эффективного использования государственных средств.

Содержание аудита эффективности использования государственных средств должна включать в себя следующие компоненты ²⁶:

а) проверка экономической целесообразности применения контролируемой организацией государственных средств, используемых на получения данных результатов в ее деятельности;

б) проверка оптимальности использования контролируемой организацией имеющихся ресурсов (трудовых, финансовых и других ресурсов) в осуществлении хозяйственной и прочей деятельности, а также степени применения современных информационных систем и технологий;

в) проверка эффективности деятельности контролируемой организации по реализации стоящих перед нею задач, достижения реальных результатов по сравнению с планируемыми показателями с учетом полноты определенных для этого производственных ресурсов.

²⁶ Методика проведения аудита эффективности использования государственных средств, утв. решением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 23 апреля 2004 года, протокол №13 (383). Электронный ресурс: http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/mp-tree_files-fl-42.pdf.

При проведении конкретного аудита эффективности в Центре устанавливается насколько экономично, продуктивно и результативно использованы государственные средства – объекты проверки. Содержание эффективности представлено на рис. 8.

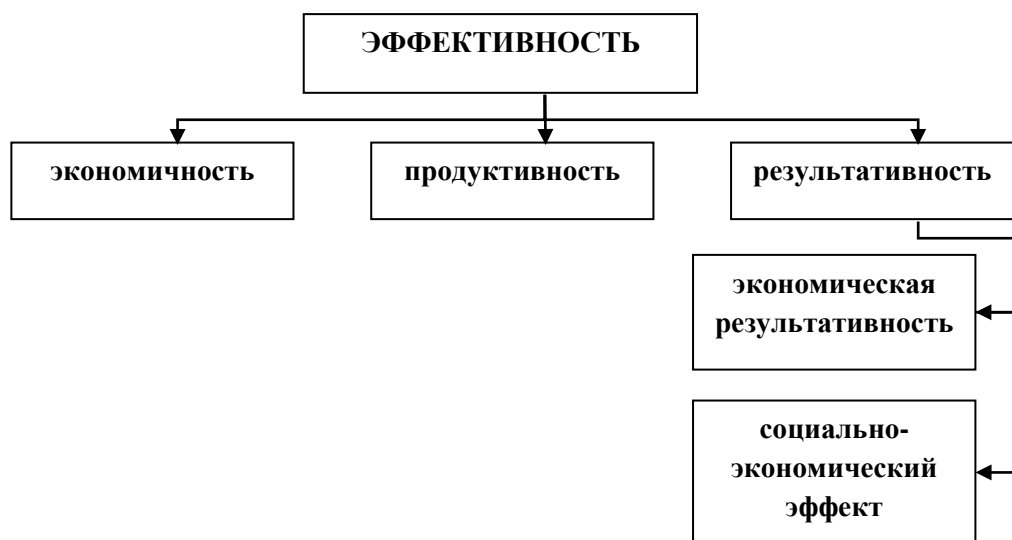


Рисунок 8. Компоненты эффективности в определении стандартов финансового контроля

Соответственно необходимо выделять:

1. Критерии экономичности.
2. Критерии продуктивности.
3. Критерии результативности.

Экономичность характеризует взаимосвязь между объектом государственных средств, и достигнутым уровнем ее результатов с учетом обеспечения их соответствующего качества. Использование государственных ресурсов является экономичным, если проверяемый объект достиг заданных результатов с применением их наименьшего объема (абсолютная экономия) или более высоких результатов с использованием заданного объема государственных средств (относительная экономия).

Согласно СФК № 104, критерии оценки эффективности должны быть объективными, четкими, сравнимыми, достаточными. Показатели экономической эффективности деятельности подведомственных федеральных

государственных унитарных предприятий ежегодно утверждаются федеральными органами исполнительной власти в составе программ их деятельности. Эта обязанность четко прописана в постановлении Правительства РФ от 10.04.2002 № 228 (ред. от 23.03.2006) «О мерах по повышению эффективности использования федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных предприятий» (вместе с «Правилами разработки и утверждения программ деятельности и определения подлежащей перечислению в федеральный бюджет части прибыли федеральных государственных унитарных предприятий»). Указанный документ содержит следующие показатели эффективности деятельности:

- выручка от продажи товаров (работ, услуг);
- чистая прибыль (убыток);
- чистые активы;
- чистая прибыль, подлежащая перечислению в федеральный бюджет.

На наш взгляд, необходимы критерии, которые позволяют оценить эффективность использования именно федеральной собственности. На основе сведений баланса возможно выделить систему индикаторов и показателей, которые характеризуют динамику и состояние основных фондов.

К таким показателям можно отнести коэффициенты:

- динамики (по полной и остаточной стоимости);
- обновления;
- выбытия;
- выбытия из-за ветхости и износа.

Коэффициент динамики ($K_{дин}$) вычисляется как соотношение стоимости фондов на конец периода (Φ_k) к стоимости фондов на начало периода (Φ_n):

$$K_{дин} = \frac{\Phi_k}{\Phi_n}$$

Коэффициент обновления показывает долю новых поступлений фондов ($\Pi_{\text{нов}}$) за определенный период в общей стоимости фондов на конец периода:

$$K_{\text{обн}} = \frac{\Pi_{\text{нов}}}{\Phi_{\text{к}}}$$

Коэффициент выбытия ($K_{\text{выб}}$) показывает долю стоимости выбывших фондов (B) в общей стоимости фондов на начало периода ($\Phi_{\text{н}}$):

$$K_{\text{выб}} = \frac{B}{\Phi_{\text{н}}}$$

Интенсивность выбытия из-за ветхости и износа ($B_{\text{ветх}}$) характеризует коэффициент выбытия из-за ветхости и износа ($K_{\text{выб. ветх.}}$), как соотношение стоимости выбывших из-за ветхости и износа фондов к общей стоимости фондов на начало периода ($\Phi_{\text{н}}$):

$$K_{\text{выб. ветх.}} = \frac{B_{\text{выб. ветх.}}}{\Phi_{\text{н}}}$$

Указанные коэффициенты и постоянное отслеживание по ним результатов деятельности отделов и организации в целом становятся эффективной системой внутреннего финансового контроля. В своей работе комитет по внутреннему финансовому контролю, анализируя данные вышеуказанных коэффициентов, имеет полную картину состояния основных фондов Центра. Резкое изменение показателей дает сигнал к регулированию ситуации и принятию необходимых решений для сохранения заданных параметров эффективности.

2.4. Финансовый контроль в управлении имуществом бюджетной организации здравоохранения

Контрольные мероприятия в целях обеспечения сохранности и эффективности использования государственного имущества в бюджетной

организации состоят из нескольких основных этапов, указанных на рис. 9. Общую совокупность наименований объектов материального имущества бюджетной организации здравоохранения представляет таб. 6.

Таблица 6

Общая структура материального имущества бюджетной организации здравоохранения

М1 Объекты Недвижимого материального имущества	М2 Объекты Движимого материального имущества	М3 Объекты Производственной инфраструктуры
<ul style="list-style-type: none"> • Земельные участки • Здания • Сооружения • Распределительная подстанция 	<ul style="list-style-type: none"> • машины • механизмы • оборудование • инвентарь • инструменты • материалы • готовая продукция 	<ul style="list-style-type: none"> • водопроводы • газопроводы • тепловоды • электропровод • информационные сети

Организационная подготовка к проведению финансового контроля за сохранностью и использованием госимущества. В процессе контроля выполняются следующие основные процедуры:

- определяется круг лиц, которые проводят контрольные мероприятия;
- формируется портфель информации об объекте финансового контроля, необходимой для проверки;
- определение объема проверки, сроков начала и окончания контрольных мер;

На следующем этапе составляется план конкретных контрольных мероприятий по оценке состояния, сохранности и использования федерального имущества. На каждом этапе проводятся следующие необходимые мероприятия для контроля (см. рис. 9). Далее устанавливаются сроки и круг показателей, подлежащих оценке и последующему анализу:

- организация документооборота и исполнение приказов о материальной ответственности;
- исполнение бюджетной сметы или ПФХД;
- организация и проведение инвентаризаций;

- соблюдение требований, установленных законодательством организации размещения заказов на поставку товаров (работ, услуг) для удовлетворения государственных нужд;



Рисунок 9. Схема проведения этапов финансового контроля в бюджетной организации

- организация ведения бюджетного учета материального имущества;
- организация ведения приносящей доход деятельности;
- своевременность, полнота и достоверность отражения операций по счетам;
- обоснованность сметы на хозяйственные операции;

- своевременность, полнота и достоверность составления и представления отчетности;
- выполнение плановых показателей результатов деятельности;
- выявление и анализ причин отклонения фактических показателей от плановых;
- состояние расчетов по дебиторской и кредиторской задолженности бюджетного учреждения;
- соблюдение кассовой дисциплины: лимита наличных средств в кассе, сроков проведения плановых и внезапных инвентаризаций денежных средств;
- соблюдение законодательства по оплате труда;
- соблюдение налогового законодательства и пр.

Кроме того, при подготовке контрольного мероприятия субъектом финансового контроля учитывается деятельность объекта финансового контроля, в том числе:

- общие экономические факторы и условия деятельности;
- особенности деятельности;
- наличие территориально обособленных подразделений объекта финансового контроля;
- система внутреннего контроля, наличие подразделения внутреннего финансового аудита и его возможное влияние на объем контрольного мероприятия.

В соответствии со статьей 296 Гражданского кодекса РФ учреждения, за которыми имущество закреплено на праве оперативного управления, владеют, пользуются имуществом в пределах, установленным законами, в соответствии со стратегией своей деятельности, предназначением этого имущества и, если иное действие не устанавливается нормой, может распоряжаться данным имуществом в соответствии с согласием собственника данного имущества. Бюджетная организация без учета согласия собственника не имеет прав распоряжения особо ценным движимым имуществом, переданных ему владельцем или приобретенной бюджетной организации

на основе средств, переданных ей собственником на приобретение указанного имущества, а также недвижимого имущества. Другое имущество, находящееся у него на основе оперативного управления, бюджетные учреждения имеют право распоряжаться самостоятельно, при условии, если иное не установлено законом (статья 298 Гражданского кодекса РФ). Вместе с тем, подпунктом «л» пункта 3 Положения об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя ФГБУ, утвержденного постановлением Правительства РФ от 26 июля 2010 года № 537 (далее – Положение), установлено, что решения по вопросам распоряжения особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ФГБУ учредителем либо приобретенным ФГБУ за счет средств, выделенных учредителем организация ведения бюджетного учета материального имущества;

- организация ведения приносящей доход деятельности;
- своевременность, полнота и достоверность отражения операций по счетам;
- обоснованность сметы на хозяйственные операции;
- своевременность, полнота и достоверность составления и представления отчетности;
- выполнение плановых показателей результатов деятельности;
- выявление и анализ причин отклонения фактических показателей от плановых;
- состояние расчетов по дебиторской и кредиторской задолженности бюджетного учреждения;
- соблюдение кассовой дисциплины: лимита наличных средств в кассе, сроков проведения плановых и внезапных инвентаризаций денежных средств;
- соблюдение законодательства по оплате труда;
- соблюдение налогового законодательства и пр.

на приобретение такого имущества принимаются органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя. Перечень необходимых

документов на согласование передачи в аренду имущества определен приказом Минздравсоцразвития России от 17 декабря 2010 года № 1125н.

Коллегия Счетной палаты Российской Федерации рассмотрела результаты проведенного экспертно-аналитического исследования «Реализация прав и полномочий Российской Федерации в отношении федерального имущества (за исключением средств федерального бюджета), составляющего казну», определив взаимосвязь между эффективностью использования государственного имущественного комплекса и формированием государственной казны. Констатировался факт, что сложившаяся система управления федеральным имуществом не дает возможности максимально полно использовать различные имущественные объекты казны.

Как показал проведенный анализ, формирование института казны в Российской Федерации затрудняется не разработанностью нормативной системы в федеральном законодательстве относительно государственной собственности. Например, в действующем законодательстве до настоящего времени отсутствуют нормативно-правовые акты, регламентирующие порядок поступления, приобретения, выбытия, расходования, содержания и распоряжения имуществом казны Российской Федерации.

По нашему мнению, в качестве основных направлений по совершенствованию организации системы финансового контроля в сферах управления государственным имуществом должны быть:

- 1) Выработка стратегического плана развития механизма использования государственного имущества;
- 2) Формирование нормативно-правовой базы, регулирующей отношения с использованием различных объектов государственной собственности;
- 3) Организация инвентаризации и процедур оценки объектов государственной собственности по рыночной цене.

К аудиту эффективности относятся контрольные мероприятия, целью которых является определение эффективности использования государственных средств, полученных объектами для достижения запланированных целей,

решения поставленных социально-экономических задач и выполнения возложенных функций.

На наш взгляд, в рамках данной группы критериев в отношении объектов федерального имущества можно рассматривать критерии сохранности этих объектов. Объекты движимого и недвижимого имущества, переданные унитарным предприятиям, составляют основные фонды этих предприятий. Перед предприятием ставится задача не только обеспечивать сохранность полученного имущества и использовать его по целевому назначению, но и стремиться к развитию, увеличению основных средств.

Глава III. Пути совершенствования финансового контроля в бюджетной организации здравоохранения

3.1. Развитие механизмов внутреннего финансового контроля в бюджетной организации здравоохранения

Современная практика функционирования хозяйствующих субъектов в условиях жесткой конкуренции на рынке подтверждает правомерность утверждения о том, что именно рационально сформированная система внутрифирменного финансового контроля является основой их развития на основе стабилизации доходов, повышения эффективности и конкурентоспособности их деятельности. На примере работы бюджетных организаций к описанным выше преимуществам внутреннего финансового контроля следует добавить такие достижения, как четкость исполнения, законность, правомерность и своевременность исполнения государственных заданий.

В силу этого развитию механизмов внутреннего (внутрифирменного) финансового контроля бюджетных организаций следует придать особое значение в целях необходимости формирования требуемой рынком эффективной системы самообеспечения субъектов хозяйствования в целях повышения объемов, качества и своевременности удовлетворения спроса на медицинские услуги.

При разработке новой системы внутреннего финансового контроля бюджетной организации мы основываемся на опыте разработки системы внутреннего финансового контроля в указанном выше федеральном государственном бюджетном учреждении здравоохранения «Федеральный научно-клинический центр детской гематологии, онкологии и иммунологии им. Дмитрия Рогачева».

Как было подчеркнуто, анализ состояния внутреннего финансового контроля в ряде обследуемых бюджетных организаций здравоохранения показал, что в настоящее время в них используется преимущественно практика реагирования на выявленные недостатки ведомственного контроля

и проведения традиционного внутреннего аудита, не отличающихся высокой требовательностью.

Сформированная в Центре концепция внутреннего финансового контроля, основным принципом формирования которой является формирование целостной и самодостаточной системы контроля, обеспечивающей повышение эффективности формирования и использования как бюджетных, так и внебюджетных финансовых и иных ресурсов, указывает на недостаточность указанных мер в условиях усиления конкуренции государственных, частных и иностранных медицинских организаций на открытом рынке медицинских услуг.

В свою очередь, разработанная система организации внутреннего финансового контроля в бюджетной организации, содержанием которого является рациональное сочетание внутренних и внешних (ведомственных) контрольных механизмов (с учетом усиления внутренних контрольных полномочий) в целях обеспечения законности, эффективности, точности и своевременности исполнения государственных заданий и удовлетворения рыночного спроса на услуги здравоохранения, наряду с предупреждением и устранением фактов бесхозяйственности, расточительности, возможных упущений и злоупотреблений в сфере использования ресурсов и объектов государственной собственности. Выстроенная таким образом система контроля должна рационально сочетаться с установленными механизмами внешнего ведомственного контроля.

Данная система учитывает важность сохранения государственных бюджетных организаций здравоохранения в России на рынке медицинских услуг в целях обеспечения большого числа малообеспеченных граждан, претендующих на бесплатное медицинское обслуживание. В силу этого одной из важных задач является необходимость поиска способов снижения затрат в целях создание дополнительных возможностей расширения контингента лечащихся больных. Этим же целям способствует разработанная методика

внутреннего финансового, материального и управленческого учета и порядка составления внутрипроизводственной (управленческой) отчетности.

Тем самым осуществлено формирование эффективной непротиворечивой системы внутреннего финансового контроля в условиях усиления конкуренции на открытом рынке медицинских услуг, которая становится основным инструментом управления, нацеленным на повышение эффективности и конкурентоспособности бюджетной организации здравоохранения.

При этом решение задачи повышения эффективности процессов производства и предоставления качественных медицинских услуг в современных условиях связано с необходимостью преодоления устойчивой системы методов административного управления. С учетом этого в Центре рассматриваются возможности развития финансового менеджмента обладающего способностью эффективного финансового воздействия на результативность и качество производства продукции и услуг, что предполагает активный поиск приемлемых для бюджетных организаций финансовых инструментов.

На основании этого, одной из главных задач нашей бюджетной организации является не только строгое соблюдение законности и правомерности расходования бюджетных финансовых ресурсов, но и поиск эффективных механизмов управления ими в условиях рынка, наряду с освоением инструментов рыночного управления, поиском дополнительных внебюджетных ресурсов и источников их пополнения с учётом рациональное их использование в условиях усиливающейся конкуренции на открытом рынке медицинских услуг. Это предполагает в перспективе возможность использования таких финансовых инструментов, как лизинг, факторинг, аутсорсинг, которые могут оказать активно влияние на развитие основной деятельности Центра, продвижение его деятельности на мировом рынке, что потребует новых форм финансового контроля. При этом важной задачей развития организации становится развитие рыночных финансово-экономических отношений с различными, в том числе, коммерческими

организациями иностранных государств на основе хозрасчётных отношений в целях привлечения частных инвестиций.

В силу этого встает задача ускоренного перехода работы бюджетных организаций Минздрава России от экстенсивных административных моделей распределительной системы ресурсного обеспечения медицинских организаций на экономические модели и методы их интенсивного развития.

Новая система внутреннего финансового контроля, с одной стороны, способна повышать эффективность деятельности бюджетной организации, с другой - предъявить более высокие требования к исполнению бюджетных полномочий контролирующего его ведомства. Тем самым рациональный встречный внутренний финансовый контроль будет способствовать сокращению затрат бюджетных финансовых ресурсов надзирающих министерств и ведомств наряду с рационализацией исполнения бюджетного процесса и финансовой системы в целом.

Сформированная в Центре система внутреннего финансового контроля призвана обеспечить учёт перечисленных направлений и требований в предвидении сокращений бюджетных субсидий с учетом кризисных явлений и рецессий в условиях становления открытого рынка медицинских услуг в целях соблюдения своевременности и качества исполнения бюджетных заданий, устранения нерационального или нецелевого использования бюджетных ресурсов.

В целях успешной реализации поставленных новой системой финансового контроля задач разработана новая структура органов внутреннего финансового контроля (см. рис. 10), представляющая собой постоянно функционирующую, многоплановую систему органов нацеленных на организацию наблюдения, анализа, оценки и своевременного проведения контрольных мероприятий, осуществляемых в рамках рационального сочетания полномочий подразделений внутреннего и внешнего финансового контроля, способствующая своевременному устранению выявленных недостатков в сфере

обеспечения законности, правомерности, эффективности и рациональности использования бюджетных и внебюджетных ресурсов.



Рисунок 10. Структура внутреннего финансового контроля в деятельности Центра

При этом подчеркивается, что новую систему финансового контроля, особенностью которой является развитие и усиление влияния механизмов внутреннего финансового контроля в рациональном сочетании с ведомственными контрольными полномочиями, следует рассматривать в качестве ведущего инструмента управления организацией в целом, обеспечивающего рациональное использование задач и всех видов ресурсов на всех стадиях планирования, бюджетирования, исполнения плана финансово-хозяйственной деятельности.

С учетом этого разработаны предложения по разграничению и оптимизации системы механизмов ведомственного контроля и усилению и взаимодополнению развивающегося внутреннего контроля финансово-хозяйственной деятельности бюджетных организаций, способствующего более эффективному предупреждению и устранению выявленных недостатков в порядке рационального использования возможностей и полномочий контролирующих и контролируемых субъектов.

Эффективное управление бюджетными и иными финансовыми ресурсами должно определяться единым механизмом контроля, каждое звено которого выполняет определенные свойственную ему функции, связанные с обеспечением основных целей и задач. Выстроенная система внутреннего финансового и управленческого контроля Центра организует исполнение контрольных полномочий своих структурных подразделений (см. рис.10) и способна эффективно применять разнообразные формы контрольных мероприятий.

В соответствии с новой концепцией Центра внутренний финансовый контроль рассматривается также как система, организующая рациональное построение и использование инструментов планирования, оперативного управления и контроля как многопланового, постоянно действующего целостного механизма, отслеживающего законность, правомерность, сохранность и эффективное использование бюджетных и внебюджетных ресурсов силами самой организации.

Особенностью работы бюджетных организаций здравоохранения является строгая необходимость своевременного финансового обеспечения основной деятельности – осуществления профилактических и лечебных процедур. В связи с этим представляется необходимость рассмотреть объемы и динамику поступления финансовых ресурсов.

Сложная структура направлений и форм в объемах финансирования медицинских услуг Центра представлена в таб. 6.

**Динамика предоставления субсидий на обеспечение государственных
услуг Центра**

Объем бюджетного финансирования (тыс. руб.)							
Наименование субсидии	Код КОСГУ	Целевая субсидия на финансовое обеспечение деятельности федеральных государственных учреждений, оказываемых медицинскую помощь		Субсидии бюджетными учреждениями на финансовое обеспечение государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ)			
		2012		2013		2014 (план)	
		СВОД	расходы для расчета лечения	СВОД	расходы для расчета лечения	СВОД	расходы для расчета лечения
Расходы 200	200	945 270,1	503 524,2	1 004 091,6	495 408,6	989 620,9	329 738,6
Оплата труда и начисления на выплаты по оплате труда							
Заработная плата	210	373 755,4	373 755,4	405 556,5	405 556,5	295 500,9	295 500,9
Прочие выплаты	211	295 828,5	295 828,5	319 114,5	319 114,4	224 045,8	224 045,8
Начисления на выплаты по оплате труда (30,2%)	212	499 164,5	499 164,5	1 933,5	1 933,5	2 326,5	232 653,3
Оплата работ, услуг	213	77 427,7	77 427,7	84 508,6	84 508,6	69 128,6	69 128,6
Услуги связи	220	380 960,3	129 768,8	372 813,3	89 852,1	265 823,3	342 375,5
Транспортные услуги	221	2 881,8	2 881,8	3 000,0	3 000,0	2 975,0	2 975,0
Коммунальные услуги	222	51,1	51,1	16,2	16,2	81,6	81,6
Работы, услуги по содержанию имущества	223	61 145,3	0	89 189,9	0	47 835,7	0
Прочие работы, услуги	225	190 046,2	0	193 771,3	0	183 750,0	0
Пособия по социальной помощи населению	226	126 835,9	126 835,9	86 835,8	86 835,9	31 180,9	31 180,9
Прочие расходы	262	4 805,0	0	1 925,0	0	16 058,1	0
Поступление нефинансовых активов	290	185 749,4	0	223 796,9	0	412 238,6	0
Увеличение стоимости материальных запасов	300	905 399,8	905 399,8	812 264,6	812 264,6	651 057,1	651 057,1
ИТОГО	340	905 399,8	905 399,8	812 264,6	812 264,6	651 057,1	651 057,1
Объем ГЗ, количество пациентов			4 846		5 368		5 772
Стоимость пролеченного пациента, руб.			290 739,6		243 605,3		169 923,0

Как видно из данных таблицы бюджетное финансирование деятельности Центра постепенно сокращается, при не менее постоянном увеличении потребностей в их получении. При этом специфика медицинских услуг их качественное предоставление напрямую зависит от полноты и своевременности финансирования рассчитывающихся по нормативам затрат и статьям классификации КОСГУ (211, 212, 213, 221, 222, 224, 226, 340) (см. таб. 6). При этом стоимость лечения одного пациента из года в год изменяется (см. таб. 7).

Стоимость лечения 1 пациента (руб.)

	2012	2013	2014
Стационарная медицинская помощь (СМП)	290 739,59	243 605,29	169 923,01
Высокотехнологическая медицинская помощь (ВМП)	431 824,50	394 635,31	390 519,29

стоимость лечения 1 пациента ВМП = затраты по СМП + затраты по ВМП

Анализ данных таблиц 6 и 7 свидетельствует об уменьшении норматива затрат на оказание медицинских услуг с 290 739,59 рублей до 169 923,01 рублей, частично свидетельствующих, о повышении профессионализма работы различных служб с учётом работы новой системы финансового контроля.

Объемы государственного задания по количеству пациентов Центра

	2012	2013	2014
Стационарная медицинская помощь (СМП)	1 673	1 501	2 253
Высокотехнологическая медицинская помощь (ВМП)	3 173	3 867	3 519
Итого:	4 846	5 368	5 772

При этом объем государственного задания увеличился с 4 846 пациентов до 5 772 пациентов (см. таб. 8).

Новая стратегия внутреннего финансового контроля Центра учитывает необходимость научно и законно обоснованного поиска оптимизационных решений по сохранению объёмов и повышению качества оказываемых медицинских услуг, наряду с устранением нерационального или нецелевого использования ресурсов с учётом наблюдаемого сокращения объёмов финансирования. В соответствии с новой концепцией, внутренний финансовый контроль рассматривается в диссертации как многоплановый, постоянно действующий, отслеживающий законность, правомерность, сохранность и

эффективность использования бюджетных и внебюджетных ресурсов силами самой организации.

Сформированная в Центре система внутреннего финансового контроля способна быстро реагировать на выявляемые нарушения законности исполнения бюджетных заданий и коммерческой деятельности в сфере управления ресурсами, в том числе, недостатков, выявленных в результате ведомственных контрольных проверок и ревизий, особая значимость которых в этих условиях правомерно снижается. При этом стратегия организации внутреннего контроля реализуется, прежде всего, на основе осознания руководителями и специалистами необходимости повсеместного тщательного контроля реализуемых плановых заданий, их финансовой обеспеченности, на основе нормативно установленных правил и процедур, а также организационных аспектов, включающих создание органов управления финансами и контролирующей структуры аппарата управления, разработку методики, инструкций, порядка проведения контролируемых мероприятий и назначение ответственных.

В целях качественного проведения контрольных мероприятий в Центре разработан алгоритм проведения поэтапных контрольных мероприятий с учетом совершенствования различных элементов контроля в целях эффективности и правомерности использования материальных и нематериальных ресурсов Центра (см. рис. 9).

Наряду с этим определён круг специалистов осуществляющих контрольные мероприятия, адаптируется информационная технология поиска и предоставления «он-лайн» информации о каждом объекте финансового контроля, разработана система многофакторного мониторинга принятия и исполнения решений, выработан порядок определения объёмов, сроков начала и окончания контрольных мероприятий (см. рис. 9).

На основе данных, полученных в результате контрольных мероприятий, выполняется разработка мер по устранению выявленных недостатков с учётом предупреждения их повторного возникновения. Сформированная система

внутреннего финансового контроля в Центре оказала влияние на снижение затрат, концентрацию и сбережение финансовых ресурсов, устранение нецелевых и «ненормативных» издержек. Высвобождаемые вследствие этого средства по согласованию используются на увеличение больничных коек, разработку новых лечебных технологий, повышение качества обслуживания, премирование персонала (см. таб. 9).

Таблица 9

**Возможности снижения затрат на основе усиления
внутренних мероприятий финансового контроля**

Наименование показателя	Фактические показатели медицинской помощи, оказанной стационарно в 2013 году	Оптимизация (показатели натуральные)	Оптимизация (показатели в %)	Уменьшение /увеличение натуральные показатели	Уменьшение/увеличение %	Экономия (тыс. руб)
Фактические расходы по ГЗ для затрат на лечение за 2013 год (тыс. руб.)	1 307 673, 2	1 307 673,2				
Мощность учреждения (количество коек)	260	260	100		0	
Средняя стоимость содержания больничной койки в год (тыс. руб.)	5 029,5	5 029,5	100		0	
Пролено/выбыло пациентов (чел)	5 368	5 578	103,91	210	3,91	51 157, 1
Проведено койко-дней	77 833	78 170	100,43	337	0,43	
Фактические расходы на лечение 1 пациента (руб.)	243 605,29	234 434,06	96,24	171,23	-3,76	
Фактические расходы на 1 койко-день (руб.)	16 801,01	16 728,58	99,57	-72,43	-0,43	
План финансового обеспечения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) (тыс. руб.)	1 309 319,8					
Выполнения плана финансового обеспечения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ)	99,87					
Длительность пребывания пациента в стационаре (дней)	14,5	14,01	96,65		-3,35	

Как показывают данные таблицы 9 экономия финансовых ресурсов на 51,2 млн. рублей образовалась при увеличении количества пролеченных пациентов на 210 человек, с учетом снижения длительности пребывания пациента на койке с 14,5 до 14,01, при нормативе затрат на одного пациента 243 605,29 рублей.

С учетом формирования рыночных механизмов, с внедрением и обеспечением достаточного финансирования инновационного менеджмента, ориентированного на повышение качества медицинского обслуживания, организация здравоохранения (Центр) выходит на новый виток роста. А недавнее вступление России в ВТО неукоснительно требует качественно новых методик и подходов к управлению медицинским обслуживанием.

Эти процессы предполагают новые формы и методы финансового контроля, учитывающие новые экономические тенденции:

- оптимизацию затрат медицинских услуг и бизнес-процессов;
- новые методы организации лечения и диагностики;
- комплексность диагностики пациентов;
- создание системы мотивации персонала и др.

С целью оценки качества менеджмента в новых моделях управления в Центре проводятся социологические исследования нацеленные на изучение мнения руководящего состава и специалистов-врачей с использованием методики функциональной оценки менеджмента ФМОМ (Management Functional Assessment Model - MFAM), разработанной П. Ватсоном, Н. Чилиши, Д. Масловым. Эта методика наиболее адаптирована к российским условиям и позволяет проанализировать «деятельность по управлению организацией, выявить сильные и слабые стороны, наметить области первоочередных улучшений, проследить динамику улучшений»²⁷.

Новая структура функции управления должна отражать направления реализации поставленных перед Центром задач по созданию оптимальной структуры медицинской организации и задаче обеспеченности производственных процессов необходимым объемом ресурсов: трудовых, материальных, финансовых, информационных и других. Цель финансовых менеджеров на данном этапе состоит в построении производственно-хозяйственных процессов максимально эффективно.

²⁷ Ватсон П., Чилиши Н., Маслов Д. Функциональная модель оценки менеджмента. Электронный ресурс: <http://www.markus.spb.ru/kase/ocenka-manag.shtml>.

Мотивация руководителей структурных подразделений и персонала в условиях новой системы финансового контроля рассматривается как функция управленческой деятельности, направленная на изыскание дополнительных источников стимулирования творческой инновационной деятельности персонала. Побуждение конкретных работников к интенсивным инновационным действиям, направленным на достижение цели организации возможно только через личную заинтересованность.

При этом каждый этап управления сопровождается функцией контроля как непрерывно функционирующей обратной связи, которая необходима для оперативной проверки уровня менеджмента на каждом этапе. Эффективно организованная система контроля дает возможность повысить результативность работы организации, понизить уровень затрат, которые связаны с устранением нарушений и повысить уровень доверия со стороны потребителей, деловых партнеров, органов управления здравоохранением, общества и других заинтересованных сторон.

В созданной системе управления Центром представлена функция координации в целях развития на основе мониторинга и управления конечной результативностью. Изучение степени отклонений в деятельности и корректировка оперативных планов и задач в относительно динамики окружающей ситуации становится одной из главных целей процессов координации. На этой основе развивается система коммуникации как жизненной энергии деятельности организации, и потенциал данной энергии определен воздействием системы и организации и контроля. На этой основе, сформированный коммуникационный профиль предприятия отображает общий уровень состояния системы управления организации.

Предполагается по результатам функциональной оценки менеджмента в структурных подразделениях Центра разработать план корректирующих действий, после реализации которых проводится повторное исследование и новый коммуникационный профиль накладывается на предыдущий с целью определения эффективности улучшений и динамики построения

конкурентоспособной системы управления. Таким образом, в рамках функциональной модели на практике реализуется методология постоянного совершенствования Деминга – цикл ПКАПД – планирование – контроль – анализ выполнения – проверка – действие, что непременно отражается в стоимостных категориях оценки, представляющих основу внутреннего финансового контроля. Дальнейшее практическое применение вышеуказанной модели позволяет скорректировать критерии и оценочные показатели, использовать показатели для самооценки организации. В частности, содержательная основа индикаторов качества стационарной помощи включает в себя критерии структуры, процесса, результата.

Особый интерес для системы финансового контроля представляет система управления деятельностью стационара на основе выработанных показателей экономической эффективности оказания медицинской помощи (см. таб. 10).

Таблица 10

Показатели экономической эффективности оказания стационарной медицинской помощи

Наименование показателя	Формула расчета
Средняя стоимость содержания больничной койки	Полная себестоимость медицинского центра : среднегодовое число коек (стационар + дневной стационар = 260)
Средняя стоимость одного дня пребывания пациента в стационаре, руб.	Полная себестоимость медицинского центра : количество фактических койко-дней
Средняя стоимость пролеченного больного, руб.	Полная себестоимость медицинского центра : число поступивших, выписанных, умерших и пролеченных больных
Удельный вес необоснованных затрат в стоимости пролеченного больного, %	Сумма выплаченных штрафов и неустоек : сумма всех затрат медицинского центра
Потенциальные потери от простоя койки, руб.	Расходы по смете : Расчетно-плановое число дней работы койки в году) x (Фактическое число дней работы койки в году - плановое число дней работы койки в году)
Выполнение ПФХД, %	Фактическое исполнение сметы расходов : утвержденная смета расходов
Выполнение ПФХД, руб.	Фактическое исполнение сметы расходов : общая сумма сметы расходов
Уровень внебюджетного финансирования в стоимости содержания койки за год, %	Внебюджетное поступление средств за год : все расходы медицинского центра дней работы койки в году стационара
Фондовооруженность медперсонала, руб.	Балансовая стоимость ОС (недвижимое имущество + медицинского оборудование стоимостью свыше 1 млн.руб.)/ количество штатных единиц
Длительность пребывания пациента в стационаре, дней	Отклонение к предыдущему отчетному периоду (фактическое количество койко-дней/число пролеченных)

Сформированная система финансового и управленческого контроля способна контролировать динамику экономических показателей, отражающих основную деятельность Центра, приведенных в таб. 11 по состоянию на 2013 год.

Таблица 11

Финансовые показатели экономической эффективности оказания стационарной медицинской помощи в Центре на 2013 год

Наименование показателя	
Средняя стоимость содержания больничной койки, руб	5 029 512,27
Средняя стоимость одного дня пребывания больного в стационаре, руб.	16 801,01
Средняя стоимость пролеченного больного, руб.	243 605,29
Удельный вес необоснованных затрат в стоимости пролеченного больного, %	0
Потенциальные потери от простоя койки, руб.	0
Выполнение ПФХД (расходов), %	99
Выполнение ПФХД (расходов), руб.	1 307 673 190,78
Уровень внебюджетного финансирования в стоимости содержания койки за год, %	3,6
Фондовооруженность медперсонала, руб.	7 621 206,5
Длительность пребывания пациента в стационаре, дней	14,5

Стратегией развития организации разрабатываются конкретные контрольные меры по неукоснительному выполнению планируемых показателей, с помощью которых возможна оценка реализации новой политики качества (например, обеспечения должного уровня коэффициента качества предоставляемых медицинских услуг – не менее 0,99).

Создание единой целостной стратегии развития финансового контроля на основе измеримых показателей в стоимостном выражении, что представляет информационную базу мониторинга финансового контроля.

Между поставленными целями усиления контроля должна устанавливаться причинно-следственная связь, которая рассматривается в следующей динамике в расчёте на 3 года:

- рост результативности за счет привлечения новых пациентов и финансовых средств для их лечения на 15%;
- сокращение расходов на 6%;
- прохождение курсов повышения квалификации медицинского персонала и стоимость их обучения – 25%;
- снижение текучести кадров не более чем на 2%.

Однако существует множество проблем в выполнении программы по повышению качества и объема предоставляемых медицинских услуг, которая должна отслеживаться системой мониторинга. Например, отсутствие в сложившейся системе обязательного медицинского страхования (далее – ОМС) реальных стимулов для конкуренции. Данная дилемма в некоторой степени зависит от следующих факторов:

- недостаточное качество медицинских услуг, в изменении уровня которых не созданы ни материальные ни моральные стимулы;
- малая доля финансирования, направляемая на профилактические мероприятия;
- большие очереди в медицинских учреждениях по программам бюджетной медицины;
- перекладывание на пациентов издержек на содержание неиспользуемых мощностей;
- отсутствие государственных программ и средств на массовую диагностику населения;
- несвоевременное предоставление медицинских услуг и др.

Приоритетным в системе совершенствования методической деятельности по организации финансового контроля должно стать внедрение методов обеспечения руководителей и специалистов своевременной и полной информацией о принимаемых решениях и внешних изменений.

На этапе предварительного контроля оценки процессов изменений рассматриваются элементы научного предвидения, что дает возможность оперативно проводить корректирующие воздействия. Данный тип контроля

позволяет руководителям организовывать деятельность на достижение стратегии цели в динамичных условиях. Его полезность заключается в том, что эффективность и производительность достигаются тогда, когда контролируется весь процесс, а не его отдельные части. В таком варианте все контрольные подсистемы организации должны быть ответственны за реальные результаты производственной деятельности на основе четкого исполнения финансового плана. Это позволяет разрешить важную экономическую задачу – трансформировать формальные контрольные функции в конкретный эффективный контроль. Совершенствование системы предварительного контроля должно быть направлено на предотвращение нецелевого и неэффективного использования государственных финансовых средств.

В этом заключается особая роль финансового управления и контроля за производственно-хозяйственными процессами, которые диктует формируемая рыночная экономика в сфере здравоохранения.

В новой системе внутреннего финансового контроля Центра рассматривается важность и необходимость формирования мониторинга исполнения бюджетных заданий в целях всестороннего анализа процессов бюджетирования финансовых расходов. Бюджетированию, ориентированному на результат в процессах предоставления медицинских услуг с учетом эффективности расходования бюджетных средств отводится особая роль.

Развитие всестороннего мониторинга отслеживания и анализа совершаемых действий, как одного из перспективных направлений системы финансового контроля, дает возможность руководителям различных подразделений медицинских организаций получать необходимую информацию для принятия эффективных управленческих решений. По его итогам принимаются решения о необходимости дальнейшего финансирования различных бюджетных организаций в объеме, запланированных в предыдущих финансовых периодах.

Однако, в современной финансовой науке и практике этому вопросу уделяется недостаточно внимания. В связи с этим, одним из необходимых

условий для проведения в России изменений в бюджетных сферах должно быть формирование и реализация механизма мониторинга, позволяющего отслеживать эффективность использования бюджетных средств. Важнейшим должно быть решение вопроса о организации проведения регулярных мониторингов качества управления общественными финансами, конечным результатом которого должно быть анализ факторов и возможных экономических и правовых последствий не выполнения запланированных показателей деятельности, повышение роли финансового контроля за реализацией планов на основе качественных и количественных показателей и последующая коррекция будущих стратегий с учетом реальных достижений.

В целях совершенствования деятельности бюджетной организации Центром впервые заявлено о необходимости создания строгой системы мониторинга, то есть отслеживания результатов принятия и исполнения решений, исполнения бюджетных заданий с учетом оценки всех составляющих элементов исполнения бюджета. По нашему мнению, именно сегодня окончательно определился новый подход к бюджетированию, ориентированному на результат в рамках новой бюджетной концепции.

В тексте Бюджетного послания Президента РФ Федеральному собранию от 29.06.2011 «О бюджетной политике в 2012–2014 годах» с учетом экономического кризиса говорится: «При принятии решений о финансировании должен быть ясно определен ожидаемый эффект и установлены индикаторы, позволяющие отслеживать его достижение. Контроль за целевым расходованием бюджетных средств необходимо сопровождать комплексным анализом полученных результатов».

Одним из первых документов, относящихся непосредственно к развитию системы мониторинга в Российской Федерации является приказ Министерства финансов РФ от 19.12.2003 № 399 «О порядке проведения мониторинга бюджетного сектора», которым был утвержден Порядок проведения мониторинга бюджетного сектора, который распространяется на главных

распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств, но не распространялся на исполнение бюджетов субъектами РФ.

Приказом Министерства финансов РФ от 13.04.2009 № 34н «Об организации мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета» определяется организация по проведению мониторинга уровня качества финансового менеджмента, проводимые главными распределителями средств федерального бюджета, который также назван анализом оценки комплекса организационных процессов и процедур, которые обеспечивают достижение эффективности и результативности использования бюджетных средств и которые охватывают все составляющие бюджетного процесса.

Комплексная оценка качества определяется по формуле, с учетом значений индикаторов по каждому направлению. На основании комплексной оценки качества субъекту Российской Федерации присваивается степень качества управления региональными программами финансирования здравоохранения на местном уровне. По результатам оценки качества составляется рейтинг субъектов Российской Федерации по качеству управления региональными финансами, в котором субъекты Российской Федерации ранжируются в соответствии с полученными значениями оценки качества (1-я, 2-я и 3-я степень качества), что подразумевает выделение и награждение лучших.

Таким образом, основными положительными итогами проведения мониторинга и оценки качества управления региональными финансами, который относится к стандартному мониторингу, можно считать:

- «воспитательный эффект» – по результатам проведённого мониторинга все информационные источники размещаются в открытом доступе, что побуждают региональные органы принимать меры по улучшению соответствующих показателей;

- «экономический эффект» – информация о соблюдении БК РФ и о качестве менеджмента региональными и территориальными финансовыми

потоками учитываются при принятии соответствующих решений о необходимости привлечения данного региона в конкретный проект.

Недостатком является то, что в основном, положения, содержащиеся в вышеназванных документах по оценке деятельности субъектов Федерации и органов местного самоуправления, к сожалению, повторяют уже существующие и в целом недостаточно работоспособные модели мониторинга. Не просматриваются в данных документах, на наш взгляд, конечные результаты оказания видов общественных услуг и проведения анализа соотношений цены и качества предоставляемых услуг. Индикаторы мониторинга не содержат механизмов обратной связи необходимых для регулирования взаимодействия органов исполнительной власти и потребителей услуг общественного сектора, в то время как управление результатами следует определять как инструмент достижения этих целей.

Показатели, предлагаемые в качестве измерителей результатов деятельности нельзя назвать ясными, понятными, ориентированными на результат, обоснованными, точными и поддающимися проверке. Кроме того, в то время как основной задачей регионов является предоставление необходимых общественных благ при оптимальном соотношении цены и качества оказываемых услуг, методики регионального мониторингов, в силу того, что они разрабатываются федеральным центром, учитывают, прежде всего, направления, приоритетные для федерального центра.

Существующие на сегодняшний день разнообразные модели проведения мониторингов повышают расходы на их организацию, ведут к формальному подходу, приводят к дезориентации потенциальных потребителей итогов мониторинга. Данная проблема весьма актуальна и для формирования процедур финансового контроля. Главной задачей системного мониторинга результата оказания общественных услуг и проведения анализа соотношения цены и качества оказываемых услуг должно быть формирование механизма для совершенствования общественных услуг.

Для целей мониторинга и оценки реформ государственного управления наиболее актуальны показатели результативности и индикаторы непосредственных результатов реализации отдельных целей и задач реформы государственного управления. Мониторинг в системе финансового контроля бюджетной организации здравоохранения в настоящее время в значительной степени ориентирован на данные стандартной финансовой отчетности. Новые источники информации, например, формируемый реестр расходных обязательств, позволяют расширить перечень анализируемых показателей, получать данные в различной сопоставимости: планируемые–исполненные обязательства, собственные–делегированные полномочия, и т.д.

Предлагаемые нами параметры мониторинга показателей результативности использования бюджетных расходов Центра применяются не только для оценок эффективности и результативности в процессе принятия и исполнения бюджета, но и в процессах организации финансового контроля (таб. 12).

Таблица 12

Параметры мониторинга результативности бюджетных расходов

	Что характеризуют	Что включают в себя
Индикаторы затрат	Показывают количественно (в некоторых ситуациях и качественно) ресурсную базу	Финансовые средства, гарантии, человеческие ресурсы и т. д.
Индикаторы результатов	Показывают количественно (в некоторых ситуациях и качественно) представляемые товары и услуги, полученные в результате использования затрат	Количество пролеченных больных, качество оказанных медицинских услуг
Индикаторы устойчивости	Отражают продолжительность сохранения и приумножения результатов	Снижение заболевания после вакцинации, увеличение продолжительности жизни, снижением смертности и т.д.
Индикаторы рисков	Характеризуют внешние факторы, способные оказать влияние	Рост уровня цен, снижение уровня зарплат и т.д.
Индикаторы эффективности	Показывают уровень оптимальности трансформации затрат (или ресурсов) в конечные результаты	Показатель соотношения реальных результатов (или ресурсов, необходимых для производства данных результатов) на единицу конечных результатов

Разработанная в Центре система мониторинга определяет механизм регулярного получения и учета сведений о реальных финансово-экономических

результатах оказания услуг (реализация программ), уровнях затрат и т.д. Для анализа поставленных руководством Центра целей бюджетной политики и качества предоставленных услуг, на наш взгляд, под содержанием мониторинга эффективности расходов бюджетных средств необходимо считать исследовательские методы: организация наблюдения и аналитический анализ расходов бюджета, тенденций их развития и эффективности, обязательным для всех стадий бюджетного процесса.

Проведение мониторинга бюджетных расходов, как исследовательского метода финансового контроля, должно иметь специфический механизм реализации. В качестве главных элементов такого механизма должны быть: субъекты, объекты, принципы, методика, результаты:

- субъектами мониторинга бюджетных расходов выступают органы исполнительной власти;

- объект мониторинга – это виды расходов бюджетов, а также финансовые потоки, предназначенные на организацию бюджетных услуг;

- целостная совокупность принципов мониторинга;

- методики мониторинга, представляющие конкретизацию методов и способов наблюдения, сравнения, оценок необходимости и оптимальности процедур бюджетных расходов, регламент которых, необходимо фиксировать в положениях и служебных инструкциях;

- конечный результат мониторинга это совокупная оценка оптимальности расходования средств региональных и территориальных бюджетов и оценка качества оказываемых услуг.

Примерное содержание мониторинга расходов в условиях бюджетирования, ориентированного на результат, рассматриваемого в Центре представлено на рис. 11.

При организации процесса мониторинга изучения потребностей предоставления бюджетных услуг необходимо анализировать тенденции изменений числа и материального положения нуждающихся в оказании бюджетной услуги данного вида, кроме этого, нужно учитывать индикаторы

уровня социально-экономического развития за прошедший период и вероятные изменения в будущем. Кроме этого требуется проводить учет уровня удовлетворенности потребителей качеством и количеством оказываемых бюджетных услуг.

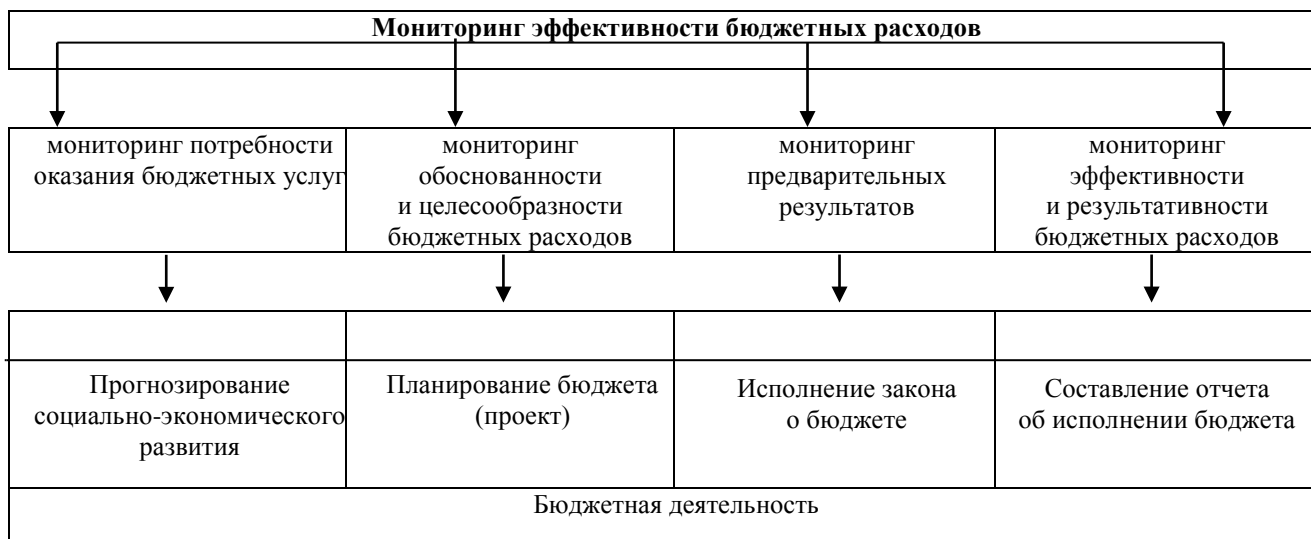


Рисунок 11. Содержание мониторинга эффективности бюджетных расходов

Мониторинг определения уровня эффективности и степени результативности бюджетных расходов (степени необходимости бюджетных расходов) как и иных направлений и задач мониторинга, проводится в Центре после их окончания финансового года, на основе сравнений запланированных и фактически произведенных затрат финансовых ресурсов и достигнутых результатов.

На рис.12 представлена схема автоматизированного управления и контроля Центра, работающая с использованием системы мониторинга.

Для решения этой задачи нужно сформировать систему индикаторов эффективности для всех направлений бюджетных расходов здравоохранения. Также необходимо разработать методику оценок уровня эффективности использования бюджетных средств, включающую соответствующие критерии и показатели. В научной литературе понятие эффективности в некоторых случаях отождествляется или сопоставляется с понятием обоснованности и

результативности. По нашему мнению, приведенные понятия имеют существенные различия. Так, эффективностью понимается как одна из главных целей устойчивой экономической политики, т.е. критерий эффективности экономического поведения хозяйствующего субъекта должен быть важнейшим из критериев экономической обоснованности и устойчивости.

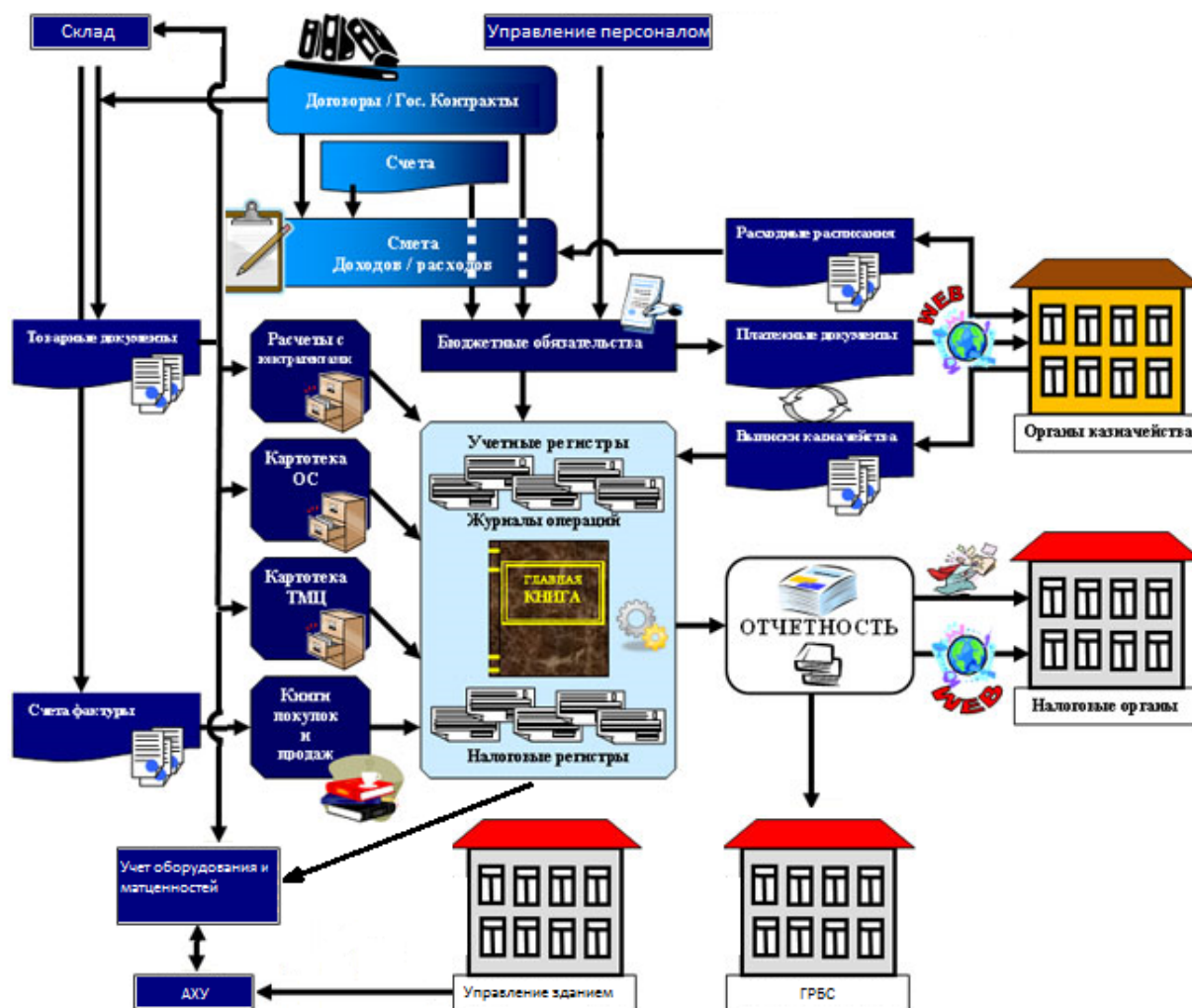


Рисунок 12. Система автоматизированного управления и контроля в Центре

Однако, если в некоторых случаях, проведенные неэффективные затраты трудно считать как обоснованные, то некоторые типы необоснованных расходов могут являться эффективными (когда их необоснованность определяется другими факторами). Финансовые расходы, вызванные высоким уровнем риска, возможно планировать, но будут профинансированы не самым оптимальным способом, для того, чтобы гарантировать достижение результативности (например, для

приобретения оригинальных дорогостоящих медицинских препаратов, которые снижают риск осложнений в процессе и после окончания лечения).

Преимущества мониторинга эффективности бюджетных расходов медицинской организации заключаются: в отсутствии возможности запретов от организации системы контроля за большим числом не высоких расходов, что позволит избежать возможного недофинансирования конкретных, в том числе непредсказуемых затрат бюджетного процесса в организации, нецелевого и неэффективного использования бюджетных средств. Это предполагает необходимость корректировки финансовых планов бюджетной организации.

Анализ показывает, что модернизация процедур внутреннего финансового контроля на основе разработанной системы мониторинга является не только финансовой, управленческой, но и народнохозяйственной задачей. Данное положение представляется особо важным, так как отдельные интересы социума и государства в сферах ведомственного финансового контроля в некоторых случаях не тождественны интересам какой-либо отрасли, ее интересам и задачам внутреннего финансового контроля.

На современном этапе развития экономики на основе масштабного мониторинга принятия и реализации масштабных решений, например, по причине недостаточного уровня организации бухгалтерского учета и отчетности различными органами финансового контроля не всегда возможно провести анализ рациональности и эффективности исполнения бюджета. С другой стороны, проверочная деятельность продолжает страдать бессистемностью, наличием параллелизма, отсутствием оперативности. В качестве последствий такой постановки дел можно выделить ряд различий в процедурах анализа финансового соответствия исполнения государственного бюджета, практических методах и, самое важное, в полученных результатах.

Это предполагает систематизацию направлений и методов финансового контроля в бюджетной организации здравоохранения. На основе установления и совершенствования унифицированных методов организации проведения контрольных проверок (ревизия, аудит), сравнение их результатов может

создать определенные трудности во взаимодействиях между федеральными и региональными финансовыми, контрольными и правоохранительными органами.

Контроль эффективности может, например, включать рассмотрение таких аспектов деятельности как: поддержание использования действенной современной методики учета материально-технического обеспечения, приобретение ресурсов соответствующего качества, в нужном количестве и по разумной цене; сохранения и содержания объектом контроля своих ресурсов должным образом; устранения дублирования работы служащих; простоев в работе и содержание излишних штатов; использования рациональных методов деятельности; в какой степени эффективно и оперативно применяет объект свои ресурсы в процессах производства и реализации продуктов и услуг необходимого количества и качества и т.п.

Модернизация методов финансового контроля, анализа и оценки исполнения бюджетных ресурсов медицинской организации предполагает активное применение информационных технологий на основе систем мониторинга, что существенно повышает качество контроля за исполнением государственного бюджета.

3.2. Совершенствование ведомственного финансового контроля в деятельности медицинской бюджетной организации здравоохранения

Совершенствование ведомственного финансового контроля, рассматриваемая нами как система мер, с помощью которых будет осуществляться упорядоченность организационно-финансовых отношений между государством, министерствами (ведомствами), бюджетными организациями в сфере управления ресурсами и объектами государственной собственности, согласно предложенной нами концепции должна в большей степени учитывать результаты внутреннего финансового контроля, снижая при этом затратность ведомственных проверок и ревизий.

Необходимость такого совершенствования ведомственного финансового контроля следует рассматривать с учетом развития форм самоконтроля, который должен выявлять завышенные требования и коррумпированные интересы чиновников, факты недофинансирования установленных плановых бюджетных заданий организаций. При этом сами плановые задания по финансированию исполнения целевых функций организацией должны четко и в полном объеме отражать их потребности, наряду с возможностью исправления допущенных неточностей и возникающих новых потребностей в условиях нестабильного рынка. С учетом этого, важное значение придаётся повышению уровня профессионализма контролеров, знания специфики проверяемых организаций и мировой практики проведения контрольных мероприятий, профессиональному и эффективному использованию информационно-аналитических технологий, повышению ответственности за качество результатов проверок. В практику ведомственного контроля предлагается ввести мониторинг уровня квалификации контролёров, задачи постоянного обновления методик контроля.

Развитие ведомственного контроля производственной и финансово-хозяйственной деятельности подведомственных бюджетных организаций должно строиться в сочетании с развитием и совершенствованием механизмов внутреннего финансового контроля обеспечивающего полной прозрачной информацией о принимаемых решениях и совершаемых операциях в организациях на основе формируемых систем мониторинга, предваряющего масштабные затратные проверки и ревизии как со стороны Минздрава России, так и с иных государственных ведомств – Минфина РФ, Счетной палаты РФ и др.

Необходимость совершенствования ведомственного финансового контроля обуславливается необходимостью более глубокого анализа ускоренно сформированной в ходе перестройки законодательной базы, в силу чего ряд положений законов и нормативных документов нуждается в совершенствовании, требует дополнительных разъяснений и уточнений. Уже

только в силу этой причины необходимо предотвратить возникновение ситуации в бюджетных организациях здравоохранения возможностей «нерегламентированного» использования бюджетных ресурсов, наряду с устранением предпосылок для финансовых нарушений. В связи с чем, следует более четко разграничить контрольные полномочия и функции множества контрольных органов, устранить заорганизованность исполняемых ими процедур. Провести ориентацию, прежде всего, на повышение качества контроля бюджетного процесса, адекватного новым условиям открытого рынка услуг.

Особое внимание следует уделить устранению недостатков в деятельности контрольных органов: дублирование функций; высокую стоимость их содержания и проведения ими контрольных мероприятий; нечеткость разграничения основных форм контрольных мероприятий – «проверки» и «ревизии»; недостаток разрабатываемых ими методологических материалов, которые в целом снижают результативность работы с учетом проявляющихся элементов коррупции. Наряду с этим необходимо устранить ведомственную разобщённость действий на «макро», «мезо» и «микро» уровнях законодательной и исполнительной власти РФ. Эти недостатки сегодня определяют формализацию и постепенную утрату позиции ведомственных контрольных органов на рынке.

Это предопределяет необходимость совершенствования ведомственного финансового контроля, который сегодня должен быть нацелен на собственное совершенствование, выявление фактов проявления завышенных требований к организациям, коррумпированных интересов чиновников, фактов недофинансирования плановых бюджетных заданий организаций. Это должно способствовать разработке и обеспечению финансирования планов исполнения бюджетных заданий в полном объеме, отражающем потребности подведомственных организаций, наряду с возможностями исправления допущенных неточностей и возникающих потребностей в условиях нестабильного рынка.

Кроме того должен быть налажен контроль в каждом контролирующем ведомстве в отношении повышения уровня квалификации и профессионализма контролеров, которые должны владеть знаниями специфики проверяемых организаций, мирового опыта проведения контрольных мероприятий, эффективно использовать информационно-аналитические системы и технологии. А главным достоинством контролеров должно стать повышение ответственности за качество результатов проверок.

В частности, из-за низкого уровня организации бухгалтерского учета на проверяемых объектах контролирующие органы не имеют возможности своевременно провести анализ рациональности и эффективности исполнения бюджетных расходов, в силу чего возникает необходимость изыскания новых подходов к проверке, анализу и оценки исполнения бюджета. По нашему мнению, например, в практике ведомственного контроля необходимо использовать эффективные методы стратегического аудита, которые позволят оценивать ресурсную программу бюджетной организации, реалистичность принятых планов и повысить уровень контроля в целом.

Качество ведомственного контроля должно быть значительно выше, так как в условиях рынка бюджетным организациям здравоохранения предоставляется большая самостоятельность с учётом лучшего видения своих положительных моментов и недостатков и наличия собственных квалифицированных кадров, хорошо знающие специфику работы организации.

Для оптимизации процедур ведомственного контроля можно выделить объективные условия:

- значительный рост уровня квалификации работников управленческого аппарата различных ведомств и организаций, занимающихся контролем всех видов финансово-хозяйственной деятельности;
- наличие и дальнейшее совершенствование организационно-методической работы;
- использование современных информационных технологий;

- использование в практической деятельности эффективных методов и форм контроля.

Наряду с этим необходимой является задача постоянного совершенствования подготовки кадрового обеспечения на основе повышения уровня квалификации и профессионализма работников, выполняющие контрольно-экономическую деятельность.

В этих условиях особое значение приобретает совершенствование комплексной системы индикаторов и критериев уровня эффективности деятельности отраслевых министерств и ведомств. Необходимо решение задач формирования эффективной системы государственного регулирования при переходе к интенсивной концепции экономического роста, когда импульсы расширения внутреннего рынка услуг зависят, прежде всего, от неуклонного повышения производительности труда в экономике на основе использования инновационных технологий ²⁸.

В перечень показателей оценки эффективности деятельности контролирующих ведомств предлагается включить:

- создание условий для открытости всех видов деятельности, что предполагает возможность расширения полномочий самоорганизации и самообеспечения подведомственных учреждений, наряду с возможностью граждан, пользующихся услугами подконтрольных организаций осуществлять проверку хода принятия решений и их качество их исполнения;

- совершенствование системы отчетности с учетом изменяющегося характера рыночных преобразований. Это обеспечит расширение доступа к контролю решений, принимаемых государственными органами, с учетом требований к восприятию общественного и иного мнения;

- профессиональный рост контролеров, который позволяет служебную деятельность выполнять более качественно и оперативно;

- использование современных информационных источников и технологий в деятельности органов государственного управления и контроля, нацеленного

²⁸ Васильчук Е. Министры будут держать отчет // Российская газета. Электронный ресурс: <http://www.rg.ru/2004/08/10/pravitelstvo.html>.

в большей степени на повышение эффективности и конкурентоспособности, основным критерием которого должно стать значительное увеличение производительности и качества труда.

Представленные выше рекомендации, направленные на оптимизацию системы ведомственного финансового контроля определяют улучшение качества нормативно-правового обеспечения контрольных функций, координирование работы контрольных структур, регламентацию их функций и ответственности, формирование общей информационно-методической базы их деятельности, создание условий совершенствования ведомственных контрольных мероприятий в системе развития цивилизованных рыночных отношений с учетом оптимизации механизмов взаимодействий министерств и ведомств. Это требует делегирования дополнительных прав контрольно-ревизионным органам по осуществлению контрольных функций за использованием средств бюджетов; анализ, обобщение и внедрение в деятельность передового зарубежного опыта организации государственного контроля; меры по совершенствованию информационно-технического и методического обеспечения контрольно-ревизионных органов, в том числе и применение передовых аналитических методов, формирование и использование общей информационно-технологической федеральной программы; повышение уровня научно-методического обеспечения контрольных операций для создания условий по его оперативности, полноты и качества на основе применения комплексных методов.

Вместе с тем изменяющиеся в процессах исполнения государственных заданий по использованию бюджетных средств, а также процессы усиления конкуренции производителей и поставщиков необходимого оборудования, сырья и материалов рыночной на мировом и отечественном рынках нередко служат основанием для корректировки направлений и объёмов движения финансовых потоков в бюджетной организации. Тем не менее, с учётом возможности корректировок программных требований и плановых заданий важнейшей остаётся задача предотвращения использования бюджетных средств

с отклонениями от установленных законодательных норм, что также остаётся требованием формирования превентивных мер по недопущению подобных ситуаций, наряду с устранением причин их возникновения.

При этом следует констатировать, что существенной проблемой остаётся отсутствие целостной концепции осуществления в Российской Федерации единой системы ведомственного финансового контроля. Вследствие этого, многие ведомства вынуждены сами выработать общие и специфически цели, задачи и процедуры исполнения финансового контроля, наряду с формированием превентивных мер по предупреждению нарушений, что требует соответствующих корректировок их контрольной деятельности.

В целом направления совершенствования системы ведомственного финансового контроля бюджетных организаций здравоохранения могут быть следующие:

- формирование целостной программы развития системы ведомственного финансового контроля, соответствующей современным требованиям развития рыночных отношений и реальному состоянию социума в Российской Федерации;
- разработка эффективного механизма разграничения и взаимодополнения контрольных функций и полномочий в структуре различных министерств и ведомств;
- существенное повышение качества обеспечивающих процессов и средств информатизации контрольных органов;
- формирование единой системы классификации форм и признаков возникновения нарушений, способствующих быстрому их выявлению в результатах наблюдения и проверки;
- установление требований по созданию систем внутреннего финансового контроля в бюджетных организациях стимулирующих развитие механизмов саморегулирования на основе общих стандартов ведомственного контрольного подразделения Министерства здравоохранения Российской Федерации.

Необходимой становится разработка эффективных механизмов взаимоотношения государственных органов ведомственного контроля с другими структурами государственной власти, которая возможна при условии: развития механизмов взаимодействия контрольно-ревизионных органов и органов федерального казначейства; формирования и внедрения координационных механизмов деятельности контрольно-ревизионных органов Министерства финансов России; установление взаимодействий с силовыми структурами (органы внутренних дел, органы Федеральной службы безопасности, органами прокуратуры). Эффективное проведение административной реформы должно предполагать инновационный подход к осуществлению координации работы различных структур государственного финансового контроля или взаимодействующих с ними президентского контроля, системы финансового контроля от Государственной Думы, осуществляемого Счетной палатой Российской Федерации, и финансового контроля, осуществляемого Федеральной службой финансово-бюджетного надзора – федерального органа исполнительной власти, сформированного в соответствии с Указом Президента Российской Федерации. Это предполагает создание единой системы координации контрольной деятельности с учетом согласования контрольных мероприятий всех контролируемых ведомств.

Особо важным является упорядочивание полномочий финансового контроля выполняемого контрольно-ревизионным подразделением Минздрава России, совершенствование функций которых должны осуществляться в сферах:

- осуществления координации работы различных структурных подразделений органа государственного управления при реализации систем ведомственного контроля;
- осуществления проверок системы финансово-хозяйственной деятельности учреждений, уровня и качества организации бухгалтерского учета и степени достоверности состояния отчетности предприятия, находящихся в

подчинении соответствующим органам государственного управления или являющимся соответствующими структурными подразделениями;

- создания проектов нормативно-правовых документов, определяющих реализацию ведомственного контроля;

- организации деятельности по изучению, обобщению и внедрению более эффективных форм проведения ведомственного контроля;

- контролирования деятельности правовых структур соответствующей иерархии по изменениям в порядке ведомственного контроля управленческих решений нижестоящих органов и незаконных решений (бездействия) соответствующих должностных лиц органов, которые должны выполнять соответствующие задачи и функции;

- создания организационных предпосылок для проведения мероприятий с руководителями юридически-правовых подразделений нижестоящих органов по нивелированию негативных последствий нелегитимных действий (или бездействий) органов, которые выявлены при проведении ведомственного контроля.

Для успешной реализации этих функций необходимо формирование актуальной нормативно-справочной и методической базы – методические рекомендации, аналитику и практические предложения по проблемам организации системы контроля и формирования эффективного фактического ведомственного контроля.

Фактический контроль дает возможность обеспечить открытость и достоверность хозяйственных операций, которые отражаются в первичных бухгалтерских документах, отчетности бухгалтерского учета.

На основе проведенного анализа, организацию ведомственного финансового контроля можно представить в виде последовательности нижеследующих этапов, представленных в таб. 13.

Специальные способы организации ведомственных проверок должны опираться на результаты действенных внутренних контрольных мероприятий на основе развитой системы мониторинга с учетом проведения опросов,

методов наблюдения, проведения мониторинга, экспертных методов и другого инструментарий. Проведение ведомственных экспертиз должно показывать примеры раскрытия сложностей в финансово-хозяйственной деятельности бюджетных медицинских учреждений без организации реальных ревизий или проверок с подготовкой обоснованного заключения по группам интересующих вопросов.

Таблица 13

Стадии ведомственного финансового контроля ²⁹

Этапы контроля	Содержание	Процедуры
Организационно-подготовительный	Отбор объектов для проведения проверок	Направленность контрольной работы в соответствии с государственными интересами, выявление проблем для проведения проверок и составление планов по контрольной деятельности
Технологический	Аудит проверяемых объектов	Организация процессов: наблюдения, сбора, обработки и оценки информации
Результативный	Проведение комплексного анализа и исправление допущенных нарушений	Изучение имеющих отклонений (нарушений) и выявление причинных факторов их возникновения; формулировка выводов и оценок состояний объекта, который проверяется; подготовка и принятие решений по способам устранения имеющихся недостатков; разработка эффективных мер к предприятиям, допустившим нарушения.
Инспекционный	Проверка исполнения принятых решений	Применение органом контроля различных методов проверок исполнения решений.

Проведение ревизий (которые должны стать более редкими плановыми явлениями) должно стать событием в деятельности бюджетных организации – наиболее полным, обстоятельным и комплексным методом организации контроля всей финансовой и хозяйственной деятельности предприятия; её основные типы – сплошная, выборочная, тематическая, плановая, внеплановая.

Отличительной особенностью ведомственной ревизии от других методов контроля является то, что она должна обладать ясным правовым статусом, который определяет границы её возможностей, сроков проведения, объем прав и полномочий лиц, которые проводят ревизию и список должностных лиц,

²⁹ Проданова Н.А., Зацаринская Е.И. Контроль и ревизия. – М.: ИКЦ «МарТ», 2006. – С. 20.

работа которых анализируется, определяется правило оформлений и рассмотрения итогов ревизии. Вместе с тем результаты ревизии должны показывать способы дальнейшего улучшения контроля за производственной, хозяйственной и финансовой деятельностью и примеры для внутреннего контроля организации. Во время проведения ревизии устанавливается легитимность, достоверность и финансово-экономическая целесообразность проведенных хозяйственных действий, правильности организации бухгалтерского учёта в соответствии с принятыми законами и нормативно-методическими документами, а также уровень достоверности учётных и отчётных индикаторов. В качестве основных задач ведомственной ревизии ставятся: поиск хозяйственных и финансовых нарушений, имущественных хищений, проявлений бесхозяйственности; выявление причинных факторов и условий, которые способствуют хозяйственным злоупотреблениям, различным хищениям, определение виновных в этом должностных сотрудников; разработка мероприятий по возмещению причинённых затрат и ущерба; поиск возможных, но неиспользованных резервов, способов и направлений по повышению эффективности производственной деятельности. На основе проведения комплексных ревизий можно выявить незадействованные резервы повышения эффективности производственного процесса, анализируется качество обеспечения сохранности финансово-хозяйственных ресурсов, а также необходимость выполнения действующих государственных нормативов по статистической отчётности.

Перед контрольно-ревизионными органами сегодня поставлена задача по разработке показателей эффективности ведомственного финансового контроля. Понятие эффективности финансового контроля необходимо рассматривать, как процесс воздействия на эффективное использование бюджетных средств, а также как эффективную реализацию контрольных функций и полномочий. Наряду с этим, задача повышения эффективности и финансовой ответственности органов ведомственного контроля требует сокращения затрат и количества проводимых проверок, что непосредственно согласуется с

выработанной нами концепцией развития системы внутреннего финансового контроля в бюджетных организациях, предваряющего и сокращающего затратные ведомственные мероприятия.

В силу этого контрольно-ревизионная работа соответствующего ревизионного управления Минздрава России должно строиться в рамках совершенствования:

1. Организации планирования контрольных мероприятий.
2. Организации практики осуществления контрольной и ревизионной деятельности.
3. Процесса подготовки и принятия решений по результатам проверки.
4. Организации контроля за исполнением принятых решений.
5. Формирования рекомендаций по профилактике возможных нарушений законодательных актов и повышению организационной эффективности работы подведомственных предприятий ³⁰.

В российской действительности не имеются законодательно утвержденных общероссийских классификаторов различных нарушений и недостатков, которые выявляются в процессе проведения государственного ведомственного финансового контроля. Именно поэтому в своей деятельности контролирующие органы, вынуждены опираться на классификатор нарушений, разработанный Счетной палатой РФ.

По видам нарушений следует четко разнести: все возможные отклонения от нормативных актов бюджетного законодательства в процессах подготовки и реализации бюджетов муниципальных органов, недостатки проведенных хозяйственных операций в бухгалтерском учете и отчетности.

Качество государственного финансового контроля должно опираться на согласованность рассматриваемых задач с установленными стратегиями бюджетной политики государства, влияние совокупности факторов внешней и внутренней среды, которые оказывают воздействие на использование выводов

³⁰ Рожкова Н. Виды, формы и принципы финансового контроля // Проблемы теории и практики управления. – 2006. – № 7. – С. 61–62.

контрольных проверок органов государственного финансового контроля. При этом важной проблемой установления критериев эффективности является усиление роли и значения финансового контролера.

Успех реализации ведомственной контрольной деятельности должен достигаться, прежде всего, за счет обеспечения гласности не только итогов контрольных проверок, но также и результатов их использования на основе использования оперативной доступной статистической отчетности. Такие отчеты должны содержать соответствующие индикаторы и измерители, которые характеризуют разные аспекты результатов контрольной деятельности различных органов государственного финансового контроля, а также конечные итоги принятых контрольных рекомендаций во взаимодействии с рекомендациями органов исполнительной власти по устранению и предотвращению различных финансовых нарушений, которые допускают получатели бюджетных средств ³¹.

Работа контрольного управления Минздрава России должна строиться во взаимодействии с Контрольно-счетной палатой, финансовыми структурами муниципальных образований, региональными правоохранительными структурами. Результаты проведенных проверок с имеющими случаями нарушений норм бюджетного законодательства обязаны передаваться в органы прокуратуры для уголовных и правовых оценок обнаруженных нарушений и возможного привлечения к соответствующей ответственности причастных юридических и должностных лиц. Постоянно (каждый квартал) необходимо проводить сверку по переданным сведениям и результатам, которые принимаются органами прокуратуры. Взаимодействие между ними возможно еще на этапах планирования проведения контрольных действий с целями проведения проверок максимального числа объектов контроля, возможного устранения дублирований при организации контрольной деятельности.

Развитию ведомственного финансового контроля должны способствовать своевременная разработка и внесение необходимых изменений в нормативные

³¹ Симонова Л. А. Эффективность государственного финансового контроля // Финансы. – 2006. – № 4. – С. 50–52.

документы в соответствии с изменяющимися условиями и требованиям, наряду с установлением чёткого формата внутреннего мониторинга за хозяйственной деятельностью подведомственных организаций. На этой основе должны быть внесены дополнения в гражданское, административное, уголовно-процессуальное, уголовное законодательство. Общим итогом должно стать рост персональной ответственности должностных лиц за имеющиеся незаконные траты и нарушения. Отсюда вытекают требования о необходимости повышения персональной ответственности руководства и ответственных лиц федеральных органов исполнительной власти за такие факты, как несвоевременности, нецелевого или неполного финансирования расходов в результате принятых ими не правомерных решений или поступков.

На основе данной классификации необходимо регламентировать виды и уровни ответственности нарушения законодательства. Особенно актуально это становится с переориентацией учреждения к постановке бюджетного процесса, нацеленного на конечный результат. Поэтому считаем необходимой организацию новой системы организации процессов «обучения сотрудников контрольных органов субъектов РФ в целях повышения их профессионально-квалификационного уровня в осуществлении контрольно-ревизионной деятельности в современных условиях планирования и исполнения бюджета»³².

Повышение эффективности и качества ведомственного финансового контроля в современных быстро изменяющихся условиях должно основываться на унификации различных регламентов и стандартов работы различных контрольных структур, принятие единых методических подходов и алгоритмов организации контрольных действий.

Поэтому особенно важным является оперативное принятие единой системы национальных стандартов государственного финансового контроля. Эти стандарты должны сформировать общие принципы контрольной деятельности, установить единство требований к организационным методам проведения различных видов контрольных операций, представлению их итогов.

³² Симонова Л. А. Эффективность государственного финансового контроля // Финансы. – 2006. – № 4. – С. 50–52.

В качестве основы данной системы возможно использование принципов, которые приняты известной международной организацией высших органов государственного финансового контроля – ИНТОСАИ, которые охватывают наиболее важные аспекты теории и практики аудита.

В соответствии с решениями Коллегии Минфина России сегодня продолжается работа по разработке и внесению поправок в БК РФ и другие законодательные акты государства по проблемам организации систем государственного и ведомственного финансового контроля и ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

Установление заданных нормативных границ деятельности органов ведомственного контроля должно сопровождаться восприимчивостью со стороны подведомственных бюджетных организаций системы ограничений, диктуемых этими рамками.

Применительно к бюджетным организациям здравоохранения в условиях рынка финансовый контроль со стороны надзирающего ведомства в условиях реализации требований рынка по развитию самостоятельности и самоокупаемости должен ослабевать. Наряду с этим внутренний финансовый контроль организации с усилением хозяйственной самостоятельности должен усиливаться, на что указывает опыт работы медицинских организаций в Германии, США и др.

В соответствии с новой законодательной базой структуры федерального и регионального уровня, обеспечивающие государственный финансовый контроль, такие как – Счетная палата РФ и ее региональные органы должны предусматривать задачи усиления самостоятельности хозяйствующих субъектов. На этом уровне более уместными являются штрафные санкции за снижение качества финансового контроля и использование других инструментов финансово-экономического механизма.

В целях совершенствования эффективности исполнения ведомственного контроля необходимо усилить воздействие инструментов экономического механизма регулирования, в качестве возможного – применить рейтинги

структурных подразделений органов финансового контроля, повысить прозрачность их работы, создать и улучшить стандарты деятельности. Эффективным должно быть использование и повышение уровня материальной заинтересованности сотрудников финансово контроля, введению штрафных санкций за допущенные профессиональные недочеты.

Можно утверждать, что в системе регулирования ведомственного финансового контроля основными формами регулирования должны быть:

- совершенствование нормативно законодательной базы;
- создание эффективной бюджетной политики;
- формирование оптимальной системы практической работы различных органов ведомственного контроля;
- внедрение Сводного реестра главных распорядителей и получателей ресурсов и средств федерального бюджета;
- формирование различных систем бюджетного учета и форм отчетности главных распорядителей бюджетных средств;
- совершенствование и внедрение современных информационных технологий в практике ведомственного контроля.

Роль экономического аспекта в системе ведомственного контроля должна непрерывно повышаться, в связи с тем, что в нем, в соответствии с традицией, преобладает административный механизм процессов регулирования. Мотивационная система сотрудников контролирующих органов государственной сферы значительно слабее, чем представителей частного сектора. Весьма важным является и тот факт, что в органах ведомственного контроля также происходят нарушения финансовой дисциплины, а в их деятельности имеется большое количество существенных недостатков. В связи с этим, работу непосредственного контролирующего органа нужно подвергать систематическим и строгим проверкам. Процессы организация подобных проверок – это задачи, непосредственно относящихся к общеметодологическим вопросам систем финансового контроля. Процедуры организации контрольных функций ведомственными контрольными органами в значительной степени

должны закрепляться за Счетной палатой РФ – являющимся высшим органом государственного контроля. При этом оптимальным было бы соединение постоянного контроля как со стороны высших контрольных структур, так и с участием организаций общественного контроля.

Организация проверок общественных структур, представителей средств массовой информации (в том числе и экономического профиля) необходимо сделать периодическими. Система конкретных мер для реализации данных целей требуется в научной проработке и практической апробации. Данная системы должна содержать формирование условий прозрачности в работе контролирующих органов и создание механизмов обратной связи по реагированию на замечания общественных организаций и средств массовой информации.

Рекомендуемая к использованию результативная модель регулирования бюджетными средствами обладающая эффективными инструментами обеспечивает усиление независимости получения бюджетных средств в процессах подготовки и принятия управленческих решений, что дает возможность формировать прогнозы результатов планирования и деятельности, так как ее использование должно предполагать проведение сравнений планируемых и фактических данных. Проблемой остается то, что пока в российской действительности доминирует использование затратной модели регулирования бюджетных средств, которая сформирована на детальном применении административных методов управления расходами. Эта модель, известная как сметное финансирование, которое осталось в казенных предприятиях и учреждениях. Данной модели характерно отсутствие независимости бюджетополучателей в процессе расходования ими бюджетных средств. В данной модели приоритетность присуща контролю уровню затрат бюджетополучателей. Считается, что в случае полного объема финансирования в соответствии с бюджетной росписью итоги автоматически сформируются. Функционируя в границах рамках данной модели, бюджетные учреждения стараются обладать все большими ресурсами для выполнения

меньших объемов целей и задач.

Главные роли органов контроля в подобной модели сводятся преимущественно к поискам расхождений между плановой и фактической сметой расходов, анализу случаев нецелевых использований средств.

Получить реальную оценку эффективности расходования бюджетных средств при применении затратной модели регулирования и управления бюджетными средствами довольно проблематично в связи с отсутствием фиксированных в законодательстве показателей итоговых результатов работы и которые должны достигаться. Вероятно, и для этого потребуются показатели для расчетов оценок эффективности.

Вышеуказанная модель, несмотря на указанные существенные недостатки, достаточно распространена, так как: 1) консервативна и потому понятна главным распорядителям (распорядителям) и получателям финансовых средств; 2) ограничивает автономность получателей бюджетных средств.

Вместе с тем, обосновывается необходимость создания практически новой модели управления, регулирования процессов формирования и использования бюджетных ресурсов с учетом развития механизмов внутреннего контроля бюджетных организаций, которая, в то же время, формирует возможность повышения результативности ведомственного контроля. Прообразом такой модели, на наш взгляд, является разработанная в настоящей диссертации система переустройства механизмов финансового контроля в бюджетной организации здравоохранения с учетом повышения результативности ведомственных контрольных полномочий во взаимодействии с развитым внутренним контролем. Такая модель предусматривает повышение затрат ведомственных проверок и ревизий.

Основные задачи в рамках ведомственного финансового контроля:

- постоянное проведение анализа уровня эффективности расходов бюджетных средств на всех этапах разработок конкретных мероприятий и комплексных программ с учетом определения конечных целей и действий с учетом оценки их результатов;

- использование разнообразных подходов и механизмов стимулирования бюджетные организации к улучшению качества предоставляемых услуг и эффективности использования бюджетных ресурсов, с учетом обеспечения зависимости между результатами деятельности организации и предоставляемых ему финансово-экономических ресурсов наряду с их эффективным использованием;

- совершенствование методов и качества финансового менеджмента в бюджетной сфере наряду с повышением уровня ответственности бюджетных организаций за эффективность бюджетных расходов и создания стимулов по обеспечению прозрачности и результативности использования бюджетных ресурсов.

В результате проделанной работы по развитию и совершенствованию системы финансового контроля конкретной медицинской бюджетной организации здравоохранения – «Федеральный научно-клинический центр детской гематологии, онкологии и иммунологии им. Дмитрия Рогачева» теоретически обосновано положение о том, что повышение результативности и конкурентоспособности бюджетной организации здравоохранения будет зависеть от формирования системы рационального сочетания ведомственных контрольных полномочий с предваряющими его механизмами развитого внутреннего финансового контроля организации. По нашему мнению это даст возможность значительно увеличить результативность государственного ведомственного контроля при сокращении числа и объёмов затратных ведомственных контрольных проверок и ревизий.

Такое сочетание контрольных мероприятий будет в целом способствовать росту объёмов и повышению качества предоставляемых медицинских услуг с учетом рационального использования всех видов ресурсов, наряду с предотвращением возможностей их нерационального и незаконного использования, что предопределяет повышение эффективности работы бюджетных организаций и бюджетного процесса по России в целом.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ состояния финансового контроля бюджетных организаций, в том числе, бюджетных организаций здравоохранения, сформированного в результате глубокой рыночной реформы в России, показал недостаточность использования экономических механизмов контроля с учётом применения традиционных, преимущественно, административных механизмов ведомственного контроля в условиях открытого рынка медицинских услуг.

Выбор в качестве непосредственного объекта исследования бюджетных организаций здравоохранения неслучаен, поскольку именно этот сектор бюджетных организаций является наиболее социально значимым и наименее защищённым инструментом недостаточно развитой системы бюджетно-страховой медицины в условиях усиления конкуренции государственных, частных и иностранных медицинских организаций. Из числа бюджетных организаций здравоохранения г. Москвы, на основании проведенного анализа, в качестве примера выделено государственное федеральное бюджетное учреждение «Федеральный научно-клинический центр детской гематологии, онкологии и иммунологии им. Дмитрия Рогачева», в качестве положительного примера формирования и совершенствования рациональной системы внутреннего и внешнего финансового контроля.

В процессе исследования выявлены недостатки ведомственного контроля, в том числе, наличия большого количества контрольных и надзорных органов, участвующих в этой работе и нередко дублирующих друг друга, игнорирование отдельных видов контроля, отсутствие критериев по разграничению функциональных целей внешнего и внутреннего финансового контроля, отсутствие единой правовой и методологической основы главенствующего ведомственного финансового контроля и др.

Механизм ведомственного финансового контроля государственной собственности в Российской Федерации, следует рассматривать как систему методов, с помощью которых осуществляется упорядоченность финансовых отношений между государством, ведомством и субъектами хозяйствования в

сфере управления государственной собственностью, содержания нормативно-правовых и распорядительных актов, устанавливающих способы использования объектов государственной собственности, определение совокупности прав в системе управления государственной собственностью. Кроме того, ведомственный контроль, по нашему мнению, не должен рассматриваться в качестве ведущей автономной системы, а как одной из подсистем организации государственного финансового контроля, которая является сложной многоуровневой системой управления финансами.

Функционирующие на открытом рынке услуг бюджетные организации в целях повышения эффективности и конкурентоспособности вправе разрабатывать и применять современные системы, в том числе, развивающие внутренний финансовый контроль с учетом результатов ведомственных контрольных мероприятий.

Эта необходимость определяется, с одной стороны, недостаточной результативностью традиционных форм ведомственных проверок, ревизий и зачастую «договорного» внутреннего аудита в бюджетных организациях, с другой, предопределяет необходимость исследования процессов более интенсивного развития системы многофакторного внутреннего (внутрифирменного) финансового контроля, который согласно требованиям законов рынка негласно диктуется необходимостью усиления самоорганизации и самообеспечения любых хозяйствующих субъектов. С учетом этого установлено, что именно внутренний финансовый контроль выполнения государственного задания бюджетной организацией в части повышения результативности исполнения сметы доходов и расходов должен занимать центральное место в управлении организацией и определять целесообразность и обоснованность затрат отрицательно сказывающихся на финансовых результатах.

Это предопределяет необходимость разработки научно обоснованной концепции совершенствования финансового контроля в бюджетных организациях здравоохранения, адаптированной на примере федерального

государственного бюджетного учреждения «Федеральный научно-клинический центр детской гематологии, онкологии и иммунологии им. Дмитрия Рогачева», обновленным содержанием которой является необходимость модернизации системы внешних и внутренних контрольных механизмов в целях развития и усиления результативности основных видов деятельности организаций.

Развитию этого процесса должно служить уточнённое с научной точки зрения определение финансового контроля в бюджетной организации здравоохранения, в части, определения необходимости рационального сочетания внутренних и внешних контрольных механизмов обеспечения законности, эффективности, точности и своевременности исполнения государственных заданий и удовлетворения рыночного спроса на услуги здравоохранения, наряду с предупреждением и устранением фактов бесхозяйственности, расточительности, возможных упущений и злоупотреблений в сфере использования ресурсов и объектов государственной собственности.

Сформированная в Центре инновационная система внутреннего финансового контроля в условиях усиления рыночной конкуренции должна представлять собой постоянно функционирующую, многоплановую систему наблюдения, анализа, оценки и своевременного проведения контрольных мероприятий, осуществляемых в рамках рационального сочетания полномочий подразделений внутреннего и внешнего финансового контроля и выступать в качестве ведущего инструмента управления организацией в целом.

С учётом этого правомерной явилась разработанная автором инновационная структура финансового контроля управляемая созданным контрольным комитетом, включающим в свой состав контрольные подразделения и конкретных исполнителей, наряду с созданными новыми алгоритмом и методикой проведения контрольных мероприятий в сформированной системе внутреннего финансового контроля определяющих в целом формат проведения специальных мероприятий.

Развитие системы внутреннего финансового контроля необходимо рассматривать во взаимосвязи с использованием инструментов планирования, бюджетирования на основе мониторинга исполнения, наряду с привлечением чисто финансовых инструментов лизинга, факторинга, аутсорсинга, которые выступают важными инструментами решения финансовых и производственных задач, стоящих перед лечебным учреждением. Это способствует повышению эффективности разработки и реализации финансовой стратегии и планов текущей деятельности, обуславливает целенаправленность основных тенденций, исполнение государственных заданий бюджетными учреждениями и в конечном итоге повышает качество предоставляемых медицинских услуг. Наряду с этим важной задачей выступает также разработанная в Центре система мер по обеспечению сохранности и эффективности инструментов финансового контроля в сфере использования государственного имущества бюджетных организаций здравоохранения, раскрывающая этапы осуществления контрольных мероприятий и анализа работы по содержанию и управлению федеральной недвижимостью.

С учетом этого выявлены основные направления совершенствования финансового контроля бюджетных организаций здравоохранения в части повышения ответственности и обеспечения единых подходов при проведении контрольных мероприятий, необходимости формирования единой системы государственного финансового контроля, предъявления единых требований к правовому регулированию контролирующих органов с учетом усиления функциональных обязанностей контролеров, развития системы профессиональной подготовки и периодической переподготовки контролирующих специалистов и др.

Особо важной при этом представляется разработанная система эффективного мониторинга, отслеживающего законность, правомерность и эффективность использования финансовых и иных видов бюджетных и внебюджетных ресурсов, формирующего системную информацию для принятия решений по выявлению и устранению возможных нарушений в целях

своевременного и в полном объёме предоставления качественных медицинских услуг в качестве постоянного действующего механизма контроля. Системой мониторинга охвачена не только деятельность подконтрольных объектов, но и контролирующих организаций, которые способны постоянно получать доступную информацию по состоянию сохранности и эффективности использования бюджетных ресурсов в работе Центра и осуществляемых им контрольных мероприятий.

Разработанные теоретически обоснованные подходы и механизмы совершенствования финансового контроля в бюджетной организации здравоохранения завершили практической их апробацией в конкретной организации – федеральном государственном бюджетном учреждении «Федеральный научно-клинический центр детской гематологии, онкологии и иммунологии им. Дмитрия Рогачева».

Список используемой литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ).
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации: принят Государственной Думой 17 июля 1998 года, с изменениями и дополнениями по состоянию на 4 августа 2013 г. // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
3. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть 1) // Федеральный закон от 31 июля 1998г. № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.
4. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть 2) // Федеральный закон от 05 августа 2000 г. № 117-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3240.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 11. 02.2013).
6. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 29.06.2011 «О бюджетной политике в 2012–2014 годах» // Парламентская газета. № 32. 01-07.07.2011.
7. Указ Президента РФ от 15.03.2005 № 295 «Вопросы Федеральной налоговой службы» // СЗ РФ. 2005. № 12. Ст. 1023.
8. Указ Президента РФ от 08.06.2004 № 729 «Об утверждении Положения о Контрольном Управлении Президента Российской Федерации» (ред. от 14.01.2011) // СЗ РФ. 2004. N 24. Ст. 2395.
9. Указ Президента РФ от 25.07.1996 № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» (ред. от 18.07.2001) // СЗ РФ. 1996. № 31. Ст. 3696.
10. Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (ред. от 04.03.2014).

11. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 28.12.2013).
12. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)» (ред. от 05.05.2014).
13. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (ред. от 28.12.2013).
14. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (ред. от 28.12.2013).
15. Федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» (ред. от 28.12.2013).
16. Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (ред. от 28.12.2013).
17. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (ред. от 28.12.2013).
18. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (утрачивает силу с 01.01.2014, в связи с принятием Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд») (ред. от 02.07.2013).
19. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ред. от 02.07.2013).
20. Федеральный закон от 03.12.2012 № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» (ред. от 07.06.2013).
21. Приказ Минздравсоцразвития РФ от 17.04.2011 № 338н «О целевых показателях эффективности деятельности федеральных бюджетных и

казенных учреждений, находящихся в ведении Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, и критериях оценки эффективности и результативности деятельности их руководителей, условиях премирования руководителей федеральных бюджетных и казенных учреждений, находящихся в ведении Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 09.06.2011 № 20974).

22. Лимская декларация руководящих принципов контроля. Принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 году.
23. Постановление Совета министров СССР от 02.04.1981 № 325 «Положение о ведомственном контроле за финансово-хозяйственной деятельностью объединений, предприятий, организаций и учреждений».
24. Постановление Правительства РФ от 10.12.2012 № 1272 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» (ред. от 04.09.2013).
25. Постановление Правительства РФ от 08.04.2004 № 198 «Вопросы Федеральной службы финансово-бюджетного надзора» (ред. от 23.04.2013).
26. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» (ред. от 26.08.2013).
27. Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе» (ред. от 15.06.2013).
28. Постановление Правительства РФ от 02.09.2010 № 671 «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» (ред. от 03.06.2013).
29. Приказ Минфина РФ от 28.07.2010 № 81н «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения» (ред. от 02.10.2012).

30. Приказ Минфина РФ от 02.07.2010 № 65н «Об утверждении Положения об осуществлении Министерством финансов Российской Федерации финансового контроля деятельности подведомственных Министерству финансов Российской Федерации федеральных государственных учреждений и федеральных государственных унитарных предприятий, их филиалов и представительств» (ред. от 06.12.2011).
31. Приказ Минфина РФ от 25.12.2008 № 146н «Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля» (вместе с «Положением о требованиях к деятельности по осуществлению государственного финансового контроля») // Российская газета. – 2009. – № 36.
32. Приказ Роспотребнадзора от 10.10.2008 № 368 «Примерные нормативы деятельности органов и организаций Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека в условиях бюджетирования, ориентированного на результат».
33. Приказ Роспотребнадзора от 13.12.2010 № 461 «Об утверждении методических рекомендаций «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных бюджетных и казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» (вместе с «Методическими рекомендациями «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека») (ред. от 03.11.2011).
34. Приказ Минфина России от 19.09.2008 № 98н «О Порядке учета бюджетных обязательств получателей средств федерального бюджета» (ред. от 30.11.2012).
35. Приказ Минфина России от 06.12.2010 № 162н «Об утверждении Плана счетов бюджетного учета и Инструкции по его применению» (ред. от 24.12.2012).

36. Приказ Минфина РФ от 16.12.2010 № 174н «Об утверждении Плана счетов бухгалтерского учета бюджетных учреждений и Инструкции по его применению».
37. СФК 101. Общие правила проведения контрольного мероприятия (утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 02.04.2010 № 15К (717)) (ред. от 30.12.2011).
38. СФК 104. Проведение аудита эффективности использования государственных средств (вместе с «Порядком действий в процессе организации и проведения аудита эффективности») (утв. решением Коллегии Счетной палаты РФ, протокол от 09.06.2009 № 31К (668)).
39. Аудит эффективности: опыт, проблемы, перспективы // Материалы «круглого стола» седьмого Петербургского международного экономического форума. – М.: Издательский дом «Финансовый контроль», 2003.
40. Аренс А., Лоббек Дж. Аудит / пер. с англ. гл. редактор серии проф. Соколов Я.В. – М.: Финансы и статистика, 1995. – 345 с.
41. Алборов Р.А. Основы аудита: учебное пособие / Алборов Р.А., Хоружий Л.И., Концевая С.М. – М.: Издательство «Дело и Сервис», 2001. – 150 с.
42. Андреев В.Д. Внутренний аудит: учебное пособие. – М.: Финансы и статистика, 2003. – 300 с.
43. Воронин Ю.М. Государственный финансовый контроль: вопросы теории и практики. – М.: Финансовый контроль, 2005. – 348 с.
44. Годовой отчет для бюджетных учреждений здравоохранения - 2010 / Под общ. ред. д.э.н. Васильева Ю.А. – М.: Издательство «Аюдар Пресс», 2010. – 120 с.
45. Вознесенский Э.А. Методологические аспекты анализа сущности финансов. – М.: Финансы, 1974. – 127 с.
46. Вознесенский Э.А. Финансовый контроль в СССР. – М.: Юридическая литература, 1973. – 134 с.

47. Голубков Е.П. Технология принятия управленческих решений. – М.: Дело и Сервис, 2005. – 544 с.
48. Государственное право Российской Федерации / Под ред. Кутафина О.Е. – М.: Юридическая литература, 1996. – 584 с.
49. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. – М.: Изд. Дом ГУВШЭ, 2004. – 495 с.
50. Данилевский Ю.А., Мезенцева Т.М. Финансовый контроль в отраслях народного хозяйства при различных формах собственности. – М.: Финансы и статистика, 1992. – 134 с.
51. Государственные и муниципальные финансы: учебник. – 2-е изд., доп. и перераб. / Под общ. ред. Мацкуляка И.Д. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – 538 с.
52. Дадашев А.З., Черник Д.Г. Финансовая система России: учебное пособие. – М.: ИНФРА-М, 1997. – 345 с.
53. Данилевский Ю.А. Финансовый контроль в СССР и пути его совершенствования. – М.: Финансы и статистика, 1989. – 169 с.
54. Ефимова Н.П. Государственный финансовый контроль: вопросы теории и практики. – М.: АП «Наука и образование», 2000. – 245 с.
55. Ефимова Н.П. Финансы и кредит. – М.: Финансы и статистика, 2002. – 368 с.
56. Зубакин С.И. Бюджетный контроль: учеб пособие / Зубакин С.И. – М.: Издательство «Дело», 2010. – 400 с.
57. Иванов В.В., Богаченко П.В. Медицинский менеджмент. – М.: ИНФРА-М, 2007. – 256 с.
58. Каковкина Т.В. Аудит-контроллинг. Теоретические и методологические основы: монография / Каковкина Т.В. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011. – 183 с.
59. Концепция контроллинга: управленческий учет. Система отчетности. Бюджетирование / Horvath&Partners; пер. с нем. – 3-е изд. – М.: Альпина бизнес Букс, 2008. – 269 с.

60. Контроллинг в бизнесе: методологические и практические основы построения контроллинга в организациях / Карминский А.М., Оленев Н.И., Примаков А.Г., Фалько С.Г. – М.: Финансы и статистика, 1998. – 256 с.
61. Контроллинг как инструмент управления предприятием / Под ред. Данилочкиной Н. Г. – М.: Аудит-ЮНИТИ, 2001. – 279 с.
62. Котлер Ф. Маркетинг от А до Я : 80 концепций, которые должен знать каждый менеджер. – М.: Альпина Паблишер, 2011. – 211 с.
63. Кочерин Е.А. Основы государственного и управленческого контроля. – М.: Издательский дом «Филинь», 2000. – 118 с.
64. Ларина С.Е., Макаренко А.А. Бюджетное планирование как фактор повышения финансовой устойчивости муниципального образования. – М.: ООО «НИПКЦ Восход-А», 2006. – 187 с.
65. Мельничук И.П. Государственный финансовый контроль за государственными и муниципальными предприятиями. – М.: ЮРКНИГА, 2005. – 597 с.
66. Мельников О.Н. Управление интеллектуально-креативными ресурсами наукоемких производств. – М.: Креативная экономика, 2010. – 384 с.
67. Мексон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. – М.: Дело, 2005. – 720 с.
68. Мильнер Б.З. Теория организации. – М.: ИНФРА-М, 2012. – 848 с.
69. Методика проведения аудита эффективности использования государственных средств, утв. решением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 23 апреля 2004 года, протокол №13 (383).
70. Мысляева И.М. Государственные и муниципальные финансы: учебник / Мысляева И.М. – М.: ИНФРА-М, 2007. – 360 с.
71. Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М.: Мир и Образование, Оникс, 2011. — 736 с.
72. Пачоли Я. Трактат о счетах и записях / Под ред. Соколова Я.В. – М.: Финансы и статистика, 1994. – 330 с.
73. Погосян Н.Д. Счетная палата Российской Федерации. – М.: Юрист, 1998.

- 393 с.
74. Поляк Г.Б. Бюджетная система России. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 1999. – 550 с.
75. Попер К. Логика и рост научного знания. – М.: Прогресс, 1983. – 186 с.
76. Проданова Н.А., Зацаринская Е.И. Контроль и ревизия. – М.: Издательский центр «МарТ», 2006. – 20 с.
77. Родионова В.М., Шлейников В.И. Финансовый контроль: учебник. – М.: 2002. – 169 с.
78. Рябухин С.Н. Аудит эффективности использования государственных ресурсов. – М.: Наука. 2004. – 89 с.
79. Савицкая Г.В. Методика комплексного анализа хозяйственной деятельности: краткий курс. – 4-е изд., испр. – М.: ИНФРА-М, 2007. – 320 с.
80. Селезнев А.З. Контроль финансовых потоков: Учебное пособие / Под ред. проф Катасонова В.Ю. – М.:ИНФРА-М, 2010. – 304 с.
81. Финансово-кредитный энциклопедический словарь / Под общей ред. засл. деятеля науки РФ, д.э.н. профессора Грязновой А.Г. – М: «Финансы и статистика», 2002. – 429 с.
82. Финансы, налоги и кредит: учебник. – Изд. 2-е, доп. и перераб. / Под общ. ред. Мацкуляка И.Д. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – 656 с.
83. Хан Д. Планирование и контроль: концепция контроллинга / Пер.с нем. Под ред. и с предисл. Турчака А.А., Головача Л.Г., Лукашевича М.Л. – М.: Финансы и статистика, 1997. – 800 с.
84. Хан Д., Хунгенберг Х. Планирование и контроль. – М.: Финансы и статистика, 2005. – 928 с.
85. Ханна Т., Палепу К. Сфокусированная стратегия и развивающиеся рынки. Корпоративная стратегия / Пер. с англ. – 2-е изд. – М.: Юнайтед пресс, 2009. – 266 с.
86. Хорваш П., Гайзер Б. Концепция контроллинга. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2008. – 269 с.

87. Шарп У.Ф., Александер Г.Дж., Бейли Дж.В. Инвестиции. – М.: Инфра-М, 2009. – 1028 с.
88. Шеремет А.Д. Комплексный анализ хозяйственной деятельности: Учебник для вузов. – М.: ИНФРА-М, 2008. – 416 с.
89. Шохин С.О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации. – М.: Финансы и статистика, 1989. – 235 с.
90. Шохин С.О. Бюджетно-финансовый контроль в России. – М.: Прометей, 1995. – 210 с.
91. Шохин С.О., Воронина Л.И. Бюджетно-финансовый контроль и аудит. Теория и практика применения в России: научно-методическое пособие. – М.: Финансы и статистика, 1997. – 148 с.
92. Шумпетер Й.А. Теория экономического развития. (Антология экономической мысли). – М.: Эксмо, 2007. – 864 с.
93. Housing Benefit – a performance audit on an instrument of social and housing policy. – Swedish National Audit Office. – Stockholm, 1996.
94. Fifth ASOSAI Research Project. Performance Auditing Guidelines. – October 2000.
95. Performance Auditing at the Swedish National Audit Bureau. – Stockholm, 1993.
96. System-oriented Effectiveness Audit – concept & implementation / The Swedish National Audit Bureau. – Stockholm, 1985.

Периодические источники

97. Беляев А. Комментарий к приказу Минфина РФ от 25.12.2008 № 146н «Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля» // Бюджетные организации: акты и комментарии для бухгалтера. – 2009. – № 7.
98. Беляев А. Изменение правового статуса учреждений: деление на бюджетные и казенные // Учреждения физической культуры и спорта: бухгалтерский учет и налогообложение. – 2010. – № 8, 9.
99. Воронченко Т.В. Методические и практические аспекты бюджетирования

// Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2009. – № 24.

100. Гусев А. Об изменениях, внесенных в Административный регламент проверок Росфиннадзора // Бюджетные учреждения: ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности. – 2011. – № 1.
101. Деревянкина О.А. Финансирование расходов на оплату услуг по медицинской помощи женщинам и новорожденным // Бухучет в здравоохранении". – 2011. – № 4.
102. Зарипова М. Учимся у Минфина организации ведомственного контроля. // Бюджетные учреждения: ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности. – 2010. – № 11.
103. Рожкова Н. Виды, формы и принципы финансового контроля // Проблемы теории и практики управления. – 2006. – № 7.
104. Сильвестрова Т. Контроль, осуществляемый органами Федерального казначейства // Бюджетные организации: бухгалтерский учет и налогообложение. – 2009. – № 12.
105. Симонова Л. А. Эффективность государственного финансового контроля // Финансы. – 2006. – № 4.
106. Шеховцева Е. Государственный финансовый контроль в автономных учреждениях // Бюджет. – 2010. – № 1.
107. Президентский контроль // Информационный бюллетень. – 1998. – № 6.

Интернет-ресурсы

108. Материалы сайта «Счетная палата РФ» (<http://www.ach.gov.ru/ru/>).
109. Материалы сайта «Федеральная налоговая служба РФ» (<http://www.nalog.ru/>).
110. Материалы сайта «Федеральная служба финансово-бюджетного надзора» (<http://www.rosfinnadzor.ru/>).
111. Материалы сайта «Министерство финансов РФ» (<http://www.minfin.ru/>).
112. Сонин А. Определение внутреннего аудита. Электронный ресурс: (<http://www.iaa-ru.ru/>).

113. Ватсон П., Чилиши Н., Маслов Д.. Функциональная модель оценки менеджмента. Электронный ресурс: (<http://www.markus.spb.ru/kase/ocenka-manag.shtml>).
114. Васильчук Е. Министры будут держать отчет. Электронный ресурс: Российская газета (<http://www.rg.ru/2004/08/10/pravitelstvo.html>).
115. Сонин А. Определение внутреннего аудита. Электронный ресурс: (<http://www.iaa-ru.ru>).
116. Стандарт финансового контроля № 101 «Общие правила проведения контрольного мероприятия», утв. Коллегией Счетной палаты Российской Федерации, протокол от 2 апреля 2010 г. Электронный ресурс: (http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/sfk101-tree_files-fl-233.pdf). ©

**Структура ФГБУ «ФНКЦ ДГОИ им.Дмитрия Рогачева» Минздравсоцразвития России (далее – Центр)
Дирекция центра
Медицинская администрация центра**

Управление НИР	Медицинское Управление	Финансово-правовое управление	Управление эксплуатации и охраны труда	Отдел детской гематологии и редких заболеваний	Отдел хирургии детей и подростков
<ul style="list-style-type: none"> - Научно-организационный отдел - Научно-консультативный отдел - Отдел документации и делопроизводства - Отдел международных отношений и связей с общественностью - Отдел трансфера технологий и инновационного менеджмента - Информационно-аналитический отдел - Испытательный отдел(центр) - Отдел подготовки специалистов и непрерывного образования - Отдел клинических исследований - Научно-техническая библиотека 	<ul style="list-style-type: none"> - Приемное отделение - Отделение общепольничного медицинского персонала - Отделение клинической психологии - Клинико-диагностическая лаборатория - Отдел инфекционного контроля - Пищеблок - Аптека - ЦСО - Прачечная - Отдел оргметодработы и медстатистики - Отдел медицинской техники - Пансионат для долечивания детей 	<ul style="list-style-type: none"> - Бухгалтерия - Планово-экономический отдел - Отдел кадров - Юридический отдел - Отдел договорной и внебюджетной деятельности - Отдел материально-технического обеспечения 	<ul style="list-style-type: none"> - Производственно-технический отдел - Отдел эксплуатации инженерного оборудования и коммуникаций - Отдел эксплуатации автоматизированных систем и информационной безопасности - Хозяйственный отдел - Служба охраны труда - Бюро пропусков 	<ul style="list-style-type: none"> - Консультативно-поликлиническое отделение - Отделение восстановительного лечения и реабилитации - Отделение функциональной диагностики - Отдел реабилитации и медико-социальной помощи - Отдел наследственных и редких болезней - Отдел оптимизации лечения гематологических заболеваний - Лаборатория физиологии и патологии гемостаза 	<ul style="list-style-type: none"> - Отделение анестезиологии - реаниматологии с операционным блоком - Отделение хирургии детей и подростков - Отдел оптимизации хирургических методов лечения в гематологии/онкологии

Отдел молекулярной и экспериментальной медицины	Отдел клинической иммунологии	Отдел интенсивной терапии и трансплантации гемопоэтических стволовых клеток (ТГСК)	Отдел клинической онкологии	Отдел гематологии/онкологии подростков и молодежи	Отдел лучевой диагностики	Отдел лучевой терапии	
<ul style="list-style-type: none"> - Лаборатория физиологии и патологии стволовых клеток - Лаборатория экспериментальной и клинической фармакологии - Лаборатория химического синтеза - Лаборатория биоинформатики - Лаборатория регенеративной медицины 	<ul style="list-style-type: none"> - Лаборатория молекулярной биологии - Лаборатория цитогенетики и молекулярной генетики - Лаборатория молекулярной онкологии и геномной инженерии - Лаборатория биохимии и энзимологии - Лаборатория биофизики - Лаборатория биологических микрочипов 	<ul style="list-style-type: none"> - Отделение иммунологии - Отдел оптимизации лечения иммунодефицитов - Лаборатория клеточной иммунологии - Лаборатория инфекционной иммунологии - Лаборатория молекулярной иммунологии 	<ul style="list-style-type: none"> - Отделение детской гематологии /онкологии - Боксированное отделение гематологии/онкологии - Отделение реанимации и интенсивной терапии - Дневной стационар - Отделение ТГСК № 1 - Отделение ТГСК № 2 - Отделение трансфузиологии, заготовки и процессинга ГСК - Лаборатория биологии ТГСК - Отдел клеточной терапии и клеточных технологий - Лаборатория процессинга трансплантата и клеточных препаратов 	<ul style="list-style-type: none"> - Отделение онкогематологии - Отделение клинической онкологии - Патологоанатомическое отделение - Отдел нейроонкологии - Отдел оптимизации лечения онкологических заболеваний у детей - Отдел клинической патологии - Отдел оптимизации лечения солидных новообразований 	<ul style="list-style-type: none"> - Отделение гематологии/онкологии и для подростков и молодежи - Отдел оптимизации лечения подростков и молодежи с гематологическими заболеваниями - Отдел оптимизации лечения подростков и молодежи с онкологическими заболеваниями 	<ul style="list-style-type: none"> - Рентгенологическое отделение - Отделение рентгеновской и магнитно-резонансной компьютерной томографии - Отделение ПЭТ и радионуклидной диагностики - Отделение ультразвуковой диагностики - Лаборатория радиохимии и молекулярной визуализации 	<ul style="list-style-type: none"> - Отделение лучевой терапии - Служба медицинской физики и радиационного контроля

ОБОСНОВАНИЕ
начальной (максимальной) цены Договора

Настоящее обоснование составлено в соответствии со статьей 19.1 Федерального закона от 21 июля 2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» с целью определения начальной (максимально) цены Договора на

и является неотъемлемой частью аукционной документации

Источником информации для определения начальной (максимальной) цены договора является исследования рынка, проводимые путем запроса информации (коммерческих предложений) о ценах товаров, являющихся предметом заказа у потенциальных поставщиков данных товаров

№ п/п	Наименование товаров, работ, услуг	Основные характеристики (описание) товаров, работ, услуг	Источники информации о ценах товаров, работ, услуг		
			Сумма в руб.	Сумма в руб.	Сумма в руб.
1					
Среднее арифметическое значение предложения о цене договора:			0,00р.		
Минимальное значение предложения о цене договора:			0,00р.		

Таким образом, по решению заказчика начальная (максимальная) цена договора с учетом всех затрат, связанных с исполнением договора, включая стоимость товаров, работ, услуг, расходов на перевозку, страхование, уплату таможенных пошлин, налогов и др. обязательных платежей устанавливается в размере:

0 (Ноль) рублей 00 копеек

