

# О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ЗА РАСХОДОВАНИЕМ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ В ЗДРАВООХРАНЕНИИ

## ON SOME PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL CONTROL OF SPENDING BUDGET FUNDS IN HEALTH CARE

V. Artymuk  
D. Mustafina-Bredikhina

*Summary.* The article presents a methodology and analyzes the problems of external and internal financial control over the allocation of budget funds in healthcare. The authors identify and analyze the reasons that hinder proper management of financial resources and their control, and also propose possible ways to solve the identified problems. The discussion also covers legal and institutional aspects regulating healthcare expenses.

*Keywords:* legal control, administrative and legal framework, spending budgetary funds, healthcare.

**Артымук Владимир Анатольевич**

Соискатель, ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы»  
adv-artymuk@mail.ru

**Мустафина-Бредихина Диана Мядхатовна**

Кандидат юридических наук, доцент,  
ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы»  
diana-mus@yandex.ru

*Аннотация.* В статье представлена методология и проведен анализ проблем внешнего и внутреннего финансового контроля за расходованием бюджетных средств в здравоохранении. Авторы выявляют и анализируют причины, препятствующие надлежащему управлению финансовыми ресурсами и их контролю, а также предлагают возможные пути решения обозначенных проблем. Дискуссия также охватывает юридические и институциональные аспекты вопроса, регулирующие затраты на здравоохранение.

*Ключевые слова:* финансовый контроль, административно-правовые основы, расходования бюджетных средств, здравоохранение.

В настоящее время государственный финансовый контроль, являясь достаточно сложной категорией, рассматривается большинством авторов неоднозначно: с одной стороны, как функция управления финансовыми процессами, с другой — как вид деятельности [1; С.12]. Развитие общественного здравоохранения практически во всех странах мира является зоной ответственности государственных органов. В связи с чем особое внимание уделяется анализу эффективности расходования средств на оказание медицинской помощи гражданам. Эффективность расходования средств на здравоохранение определяется как соотношение между достигнутыми результатами и использованными для их достижения ресурсами. Общеизвестно, что государственный контроль в сфере управления финансами (Далее — ГФК) — это реальный инструмент, который может обеспечить эффективность управления государственными финансовыми ресурсами [2; С.982].

Поскольку система здравоохранения в РФ финансируется в основном за счёт бюджетных средств, имеется реальная потребность в проведении должного внешнего и внутреннего контроля над расходованием средств, направляемых в сферу здравоохранения.

Финансовый мониторинг в сфере здоровья имеет свои уникальные характеристики, так как до данного момента в ней сотрудничают государственные и частные учреждения, что прямо влияет на природу финансирования [3; С.107].

Система ГФК выполняет важную функцию надзора за тем, как эффективно используются и распределяются бюджетные средства при выполнении государственных заданий [4; С. 2558–2559]. Однако следует упомянуть, что выполнение государственных обязанностей может не быть единственным назначением медицинских учреждений. Согласно действующему законодательству, эти учреждения имеют право оказывать платные медицинские услуги, что способствует получению дополнительных доходов. В этой связи важно, чтобы ГФК предотвращал возможное злоупотребление, включая нанесение вреда в области предоставляемых услуг или в отношении их цен, особенно когда речь идет о медицинских услугах, жизненно важных для людей [3; С.109].

При реализации ГФК выполняется надзорная функция, предоставляющая важнейшую связь между государством и конкретным подконтрольным учреждением. Его основная задача — оценить эффективность выполненных

ных действий в рамках государственных задач, выявить недостаток финансовых ресурсов и определить степень выполнения намеченных задач [5; С. 112]. Финансовый контроль может быть проведен в различных формах: ведомственный, внутриорганизационный, общественный и т.д. [6; С. 25].

Государственный финансовый контроль может быть, как внешним, так и внутренним, и его основной целью является предотвращение и устранение нарушений бюджетной дисциплины в ходе исполнения бюджетов, а также проверка законности исполнения бюджетов, достоверности учета и отчетности. [7].

Счетная палата РФ, контрольно-счетные органы регионов и муниципалитетов ответственны за внешний ГФК, в то время как внутренний надзор находится под юрисдикцией Федерального казначейства и исполнительных органов регионов. Намерение первичного контроля заключается в предотвращении и прекращении бюджетных проступков в процессе исполнения бюджетов российской бюджетной системы. Контроль, осуществляемый после этого, служит для проверки законности исполнения бюджетов, достоверности учета и отчетности [8].

Внутренний контроль может быть разделен на предварительный, текущий и последующий контроль. Текущий финансовый контроль предполагает предотвращение нарушений в процессе соответствующих экономических операций, тогда как последующий контроль предполагает более детальное изучение контролируемого объекта по завершении хозяйственных операций [9; С. 239].

Согласно статье 157 Бюджетного Кодекса РФ (Далее — БК РФ), органы, руководящие внешним государственным финансовым контролем, включают Счетную палату РФ, контрольно-счетные органы регионов и муниципальных провинций [10].

Организации, проводящие финансовый контроль в сфере здравоохранения региона, в рамках своих полномочий могут проводить проверки и аудит, выдавать решения по исправлению выявленных нарушений, контролировать оборот и эффективное использование финансовых ресурсов и обращаться в правоохранительные органы с материалами о выявленных противозаконных деяниях [11; С. 112].

Методы внутреннего финансового контроля в сфере здравоохранения включают аудит и проверки, экспертные оценки и аналитические расчеты, проверку документации, системы учета и внутреннего контроля, а также инвентаризацию денежных средств и ценностей и анализ финансового отчета [11; С. 113].

Внедрение службы внутреннего контроля может быть сложным процессом, требующим дополнительных затрат и ресурсов. До начала установки такой службы в бюджетных медицинских учреждениях необходимо оценить ее экономическую целесообразность, потому что хотя она может предполагать дополнительные траты бюджета, она не всегда приносит ожидаемый экономический результат [11; С. 114].

В Российской Федерации учреждения, отвечающие за финансовые проверки в сфере здравоохранения, законно действуют в рамках установленной экспертизы и полномочий. В данном контексте им необходимо вести взаимодействие между собой и местными властями. Управляющий орган здравоохранения на уровне региона может координировать их работу, руководствуясь договорами о взаимодействии. В рамках этих соглашений должны быть разработаны и одобрены совместные графики для проведения комплексных проверок и исследований специфических вопросов [11; С. 115].

За последние двадцать лет действия контрольно-счетных органов в секторе внешнего финансового контроля в России обзавелись некоторыми изменениями. По федеральному закону от 11.01.1995 № 4-ФЗ «О счетной палате РФ» принципами их работы были законность, объективность, независимость, гласность [12]. Однако, согласно обновленному в 2013 году федеральному закону «О Счетной палате РФ» были добавлены принципы эффективности и открытости [13].

Объектом ГФК медицинской организации (МО) — является их финансово-экономическая работа, которая включает использование средств из объединенного источника финансирования системы здравоохранения для основной деятельности [3; С.108].

Цель ГФК в сфере здравоохранения заключается в гарантии законности и эффективности использования как бюджетных, так и внебюджетных фондов, и государственного имущества. Задачи этого контроля в здравоохранении представлены на рисунке 1.

На рисунке 2 представлены структуры служб ГФК, которые выполняют надзор за распределением федеральных региональных и внебюджетных средств, выделяемых на здравоохранение.

С.В. Головин в своем исследовании доказывает, что возможность идентификации стандартных отклонений в основных областях финансово-экономической работы государственных медицинских организаций может обеспечивать своевременное внедрение превентивных мер. Это подтверждает предположение о том, что отраслевой контроль является неотъемлемым элементом существующей системы финансового контроля в России [14; С.61].

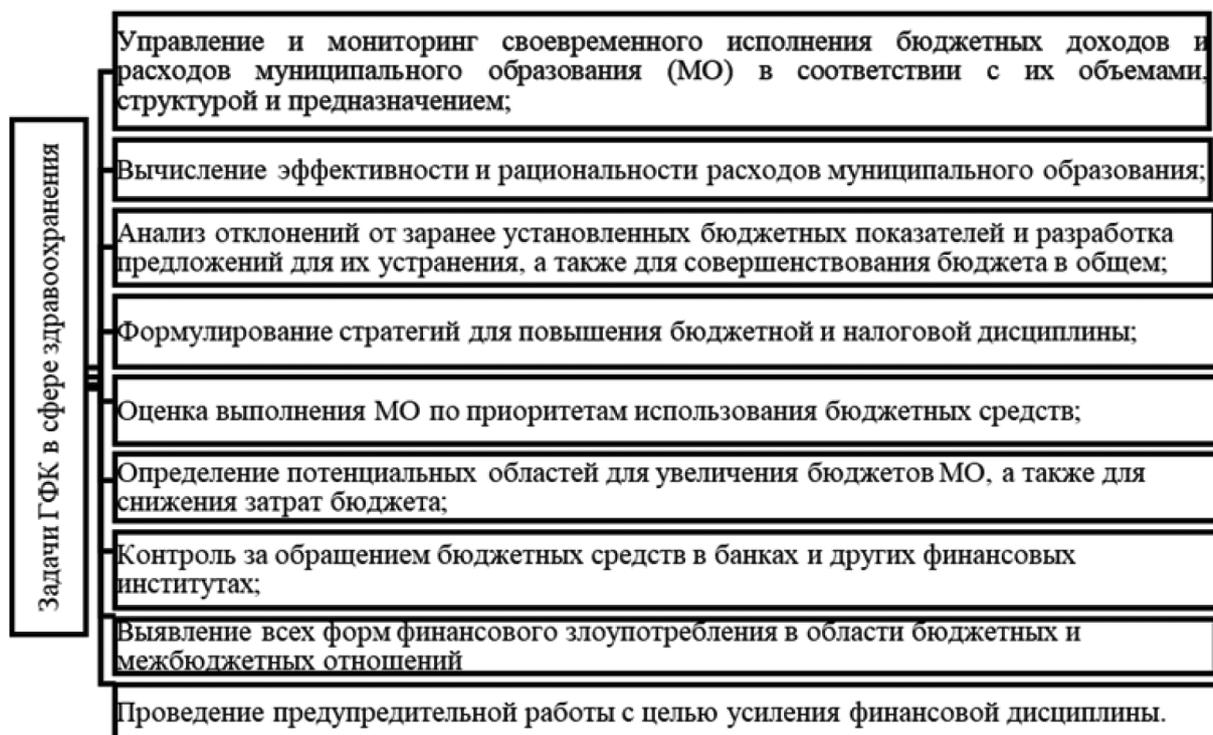


Рис. 1. Задачи ГФК в сфере здравоохранения [3; С.109]

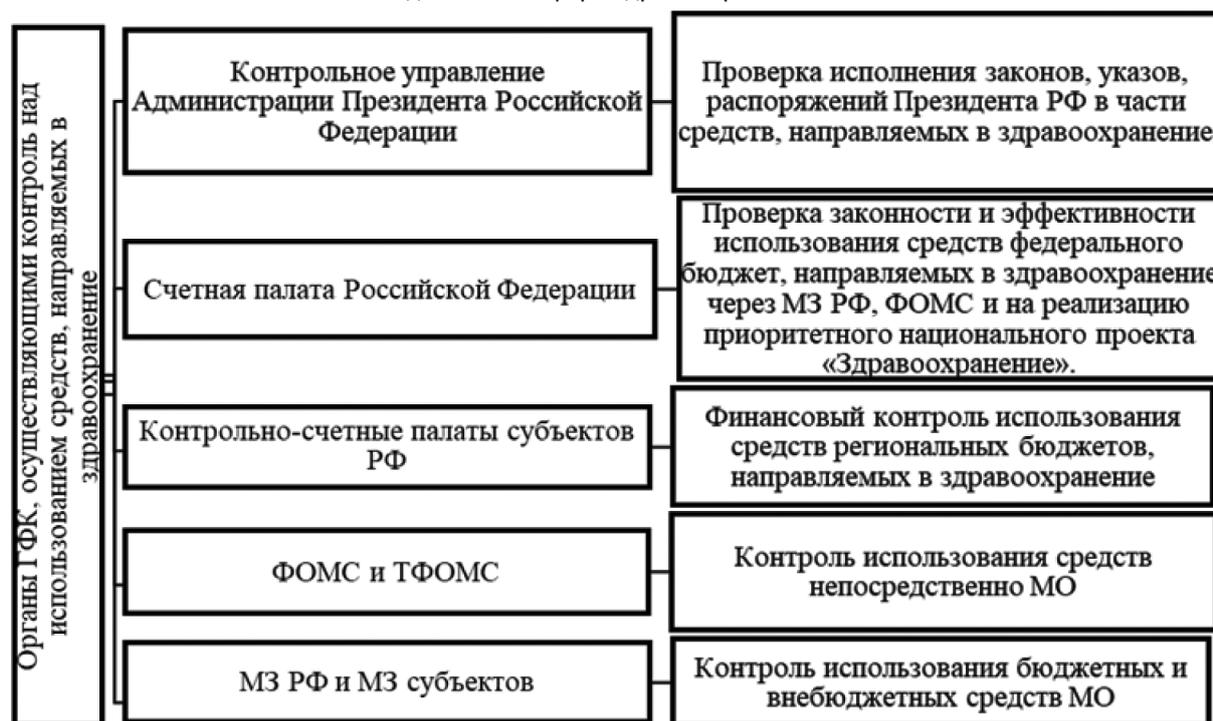


Рис. 2. [3; С.109]

В 2020 году О.И. Карепиной и ее коллегами были определены такие элементы, как «бюджетные риски». Это обозначает вероятность утраты бюджетных средств из-за влияния внешних обстоятельств и результатов управленческих решений в медицинских учреждениях. Одной из главных причин этого стала проблема действующего законодательного воздействия. Были выявлены недо-

статки в различных нормативных актах, указаниях и поручениях, которые регулируют выполнение внутренних бюджетных процедур. Они были не в полной мере соответствующими действующим нормативно-правовым актам во время проведения проверок [15, С.32].

Нельзя не согласиться с Карепиной И.О. и соавт. (2019), что в системе ГФК здравоохранения в РФ в насто-

ящее время имеются определенные проблемы, которые обусловлены, прежде всего, неполноценным нормативно-правовым обеспечением отрасли и ядром ГФК должен быть именно внутренний контроль [16; С.78]. По нашему мнению, необходимо четко определиться с критериями эффективности государственных расходов в здравоохранении, что должно найти свое закрепление в основных законах, регулирующих этот вид деятельности: БК РФ, ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» [13], «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ...» [17]; следует конкретизировать отдельные статьи БК РФ в отношении внутреннего ГФК; стандартизировать подход к финансовому контролю МО всеми контрольными органами, например, взяв за основу стандарт, разработанный Счетной палатой РФ [18]; создать гибкую систему информирования и инструктирования всех структурных подразделений, участвующих в ГФК о новых документах; реализовать предварительный и последующий финансовый контроль в области государственных закупок; усилить ответственность за нарушение финансово-бюджетного законодательства в соответствии с Кодексом

об административных правонарушениях Российской Федерации [19].

Поддубная М.Н. и соавт. [3, С. 108], выделили основные две проблемы организации ГФК в сфере здравоохранения: проблемы правовой регуляции вследствие отсутствия установленного законодательно закрепленного распределения полномочий контрольных органов, и проблемы, обусловленные недостатками работы органов финансового контроля.

Подводя итоги настоящего исследования, полагаем, что необходимо закрепить на законодательном уровне более четкое определение полномочий контрольных органов, а также установить рамки взаимодействия между внутренним и внешним финансовым контролем. Важно урегулировать правовые аспекты аудита эффективности государственных расходов. Дополнительно, целесообразно разработать и закрепить законом критерии оценки работы медицинских учреждений. Отсутствие четких критериев сегодня препятствует полноценной реализации аудита эффективности бюджетных расходов в сфере здравоохранения.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Григорьев А.В., Голод К.К. К вопросу о сущности финансового контроля. Журнал прикладных исследований. 2020. №4. С.12–18
2. Бударин С.С., Эльбек Ю.В. Эффективность функционирования систем здравоохранения как предмет государственного финансового контроля: обзор российского и зарубежного опыта. Проблемы социальной гигиены, здравоохранения и истории медицины. 2022. Т. 30, № 51. С. 976–982.
3. Поддубная М.Н., Петросян А.М. Особенности финансового контроля медицинских учреждений. Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2022. №4-4. С.107–109.
4. Герашенко И.П., Пашкова Т.А. Внешний муниципальный финансовый контроль: теоретический аспект. Финансы и кредит. 2017. №43 (763). С.2558–2574.
5. Рогатенюк Э.В., Комышева В.И. О соотношении понятий «контроль», «финансовый контроль» и «государственный финансовый контроль». Вестник Науки и Творчества. 2017. № 1(13). С. 112–122.
6. Артюшин И.Ю. Государственный финансовый контроль. Экономический вестник МВД России. 2012. № 11. С.25–27
7. П.1 ст. 265 «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 14.04.2023)
8. П.2-3 ст. 265 «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 14.04.2023)
9. Карепина О.И., Меликсетян С.Н. Развитие государственного финансового контроля в сфере здравоохранения. Дайджест-финансы. 2019. Т. 24, № 2(250). С. 221–240.
10. ст. 157 «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 14.04.2023)
11. Лехова В.С. Особенности организации внутреннего контроля в учреждениях здравоохранения. Актуальные направления развития учета, анализа, аудита и статистики в отечественной и зарубежной практике: Материалы Международной научно-практической конференции, Ростов-на-Дону, 25 ноября 2022 года Ростов-на-Дону: ООО «АзовПринт», 2022. С. 112–116.
12. Федеральный закон от 11.01.1995 № 4-ФЗ «О счетной палате Российской Федерации» (ред. от 01.02.2012)
13. Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» от 05.04.2013 N 41-ФЗ (последняя редакция)
14. Головин С.В. Ведомственный контроль финансово-хозяйственной деятельности государственных учреждений: практический опыт в сфере государственного здравоохранения и пути развития. Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2021. № 4. С. 47–62.
15. Карепина О.И., Меликсетян С.Н. Развитие государственного финансового контроля в сфере здравоохранения. Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2020. № 9(489). С. 32–49.
16. Карепина О. И. Развитие внешнего государственного финансового контроля в России. Человек и современный мир. 2018. № 5 (18). С.75–79
17. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. N 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований». С изменениями и дополнениями от: 2 июля 2013 г., 4 марта 2014 г., 3 апреля 2017 г., 27 декабря 2018 г., 30 апреля, 1 июля 2021 г., 10, 31 июля 2023 г.
18. «СФК 104. Проведение аудита эффективности использования государственных средств» (утв. Решением Коллегии Счетной палаты РФ, протокол от 09.06.2009 N 31К (668)) (вместе с «Порядком действий в процессе организации и проведения аудита эффективности»)
19. «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 28.04.2023, с изм. от 17.05.2023)