

В диссертационный совет ФГОБУ ВО  
«Финансовый университет при Правительстве  
Российской Федерации» Д 505.001.106 по защите  
диссертаций на соискание ученой степени  
кандидата наук, соискание ученой степени  
доктора наук

## ОТЗЫВ

на автореферат диссертации Бударина Сергея Сергеевича на тему:  
«Аудит эффективности как фактор повышения результативности  
деятельности медицинских организаций», представленной на соискание  
ученой степени доктора экономических наук по научной специальности  
08.00.12 – Бухгалтерский учет, статистика

В последние десятилетия приоритетом развития страны становится устойчивый рост расходов на социальные программы, направленные на повышение качества и уровня жизни населения. Особое внимание уделяется развитию здравоохранения. В XXI веке началась масштабная модернизация системы здравоохранения, направленная на обеспечение доступности и своевременности бесплатной медицинской помощи на всей территории страны.

С 2014 года основой бюджетного финансирования здравоохранения стала государственная федеральная программа «Развитие здравоохранения». На ее реализацию предполагается затратить более 34 трлн. рублей, решающую долю которых составят средства бюджетной системы Российской Федерации и внебюджетных фондов обязательного медицинского страхования. При таком масштабе финансирования вопросы усиления контроля за использованием бюджетных ресурсов становятся особо актуальными. Именно в этот период был перестроен подход к контролю и организации бюджетного процесса. Финансовый контроль с оценки целевого использования средств был переориентирован на оценку результата их использования, т.е. в центр был поставлен контроль бюджетов, ориентированных на результат, стали более четко использоваться программно-целевые методы планирования расходов, а объектом контроля

стал контроль расходов не за определенный период, а за срок выполнения конкретного проекта или программы, т.е. активно прослеживалась преемственность решений на разных стадиях реализации проекта.

Важным звеном этого процесса стало развитие методологии аудита эффективности использования ресурсов, позволяющей выстроить сквозную систему контроля за использованием ресурсов, получаемых из разных источников и реализуемых всеми участниками исполнения проекта, включая коммерческие организации. Такой подход позволил гармонизировать оценку качества управления медицинскими услугами с использованием ресурсов как в отдельных медицинских учреждениях, так и в их группах, и во всей системе здравоохранения в целом.

В диссертации Бударина С.С. достаточно полно представлена эволюция развития аудита эффективности, методология которого формировалась в Счетной Палате, и обоснована целесообразность ее развития в современных условиях. Заслугой автора является доведение новых методологических позиций до формирования и практической проверки действенности методик и рекомендаций по совершенствованию методического инструментария и организации контроля на разных уровнях управления здравоохранением. То есть в работе практически предложена система методического обеспечения проведения контрольных мероприятий по аудиту эффективности использования ресурсов.

Особенностью методологического подхода, рассматриваемого в диссертации, является его направленность на оценку общей эффективности деятельности проверяемого объекта. Это достигается на основе оценки влияния отдельных характеристик использования ресурсов (материально-технических, кадровых, финансовых) на целевые показатели программы или проекта. Такой подход позволяет четко обосновать приоритетность разных направлений развития и обеспечивает прозрачность процессов реализации проекта, обеспечивающего достижение целевых показателей. Это серьезный шаг вперед в совершенствовании методологии аудита эффективности. Методологические положения, выдвинутые Будариним С.С., проверены на контрольных мероприятиях, проводимых в медицинских учреждениях,

оказывающих первичные медико-санитарные услуги, но они могут быть весьма полезны для организаций любого профиля, прежде всего в группе организаций социальной направленности.

В качестве положений, развивающих методологию аудита эффективности, следует отметить предложения об использовании метода «Дерево вопросов» (преобразованного метода «Дерево целей»), который позволяет расширить круг заинтересованных сторон при определении периметра контроля, включив в него контроль за уровнем целевых показателей и контроль за характеристиками качества медицинского обслуживания и удовлетворенности населения и характеристик использования всех видов ресурсов. При этом автор предлагает расширить круг участников опроса, создав фокус-группы опрашиваемых лиц, в которые входят представители фармацевтических организаций и производители медицинских приборов, оборудования и расходных материалов. Это расширяет информационное обеспечение контрольного мероприятия и повышает комплексность его проведения, более полно отражая условия повышения качества и эффективности деятельности медицинских учреждений (стр. 25-26 автореферата).

Бесспорно заслуживает поддержки предложение об использовании «сотового» метода, который обеспечивает сквозной контроль за использованием средств, выделенных на реализацию программы или проекта из разных источников. В автореферате это направлено на обеспечение единого методологического подхода к контролю со стороны Счетной Палаты и Контрольно-счетных органов субъектов Федерации (стр. 27-28 автореферата). В настоящее время данное предложение успешно используется при выполнении параллельно проводимых и совместных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий. Но это предложение автора может дать большие результаты, если оно будет использоваться в случае единого методологического подхода при оценке эффективности всех средств, направляемых из разных источников на реализацию проекта, включая коммерческие организации на реализацию конкретного проекта.

Для реализации изложенных методологических подходов в диссертации предлагаются направления совершенствования методического инструментария. Заслужой автора является тот факт, что его основные предложения доведены до конкретных методических рекомендаций.

В работе основное внимание уделено реализации Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи. Учитывая, что объем медицинских услуг для каждого медицинского учреждения, оказывающих первичную медико-санитарную (поликлиники), увязан с объемом финансирования через тарифы. Учитывая внедрение одноканального финансирования через систему обязательного медицинского страхования (ОМС) очевидно, что бюджет медицинского учреждения по оказанию первичной медицинской помощи формируется за счет средств ОМС (примерно 85 % бюджета) (стр. 29 автореферата), очень своевременно поставлен вопрос об оценке достаточности средств для выполнения задач и достижения запланированного уровня целевых показателей качества работы медицинских учреждений. Автор предложил проводить комплексную оценку деятельности государственных медицинских учреждений по государственным заданиям в соответствии с Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи (ТППГ) с использованием методологии аудита эффективности. Для реализации этого предложения разработана автоматизированная система комплексной оценки эффективности использования ресурсов, в основе которой лежит информационно-аналитическая система (ИАС АУДИТ). Организация такого процесса позволяет практически в реальном режиме времени получить результат не только по отдельным медицинским учреждениям, но и по однотипным их группам (стр. 30 автореферата).

В автореферате дано развернутое представление основных модулей этой системы – информационного, организационного и аналитического (стр. 31-32 автореферата). Предложенная система определяет анализ и контроль за финансово-экономической деятельностью медицинских учреждений экономической и производственный результат как объект

анализа, а предметом – причинно-следственные связи отдельных процессов по отношению к общим полученным результатам. В этом случае реально обеспечивается возможность оценки вклада каждого отдельного медицинского учреждения и его подразделений в достижение целевых значений показателей программы и обоснования потребности в выделении необходимых средств.

В работе даны конкретные предложения о построении информационного обеспечения на основе персонифицированного учета пациентов и оказанных им услуг. На этой основе создается сбалансированная система показателей (стр. 34-35 автореферата).

В рамках ИАС АУДИТ выстроен мониторинг данных об использовании ресурсов и результатах деятельности медицинских учреждений и их подразделений. В рамках решения этой задачи выстроена сбалансированная система показателей, используемых в системе контроля и оценки результативности деятельности медицинских учреждений (стр. 37-38 автореферата).

В автореферате достаточно подробно приведен пример балльной оценки эффективности отдельных групп показателей использования ресурсов (на примере кадрового состава работников медицинского учреждения). Причем эта оценка дается по основным итоговым характеристикам (экономичности, производительности и результативности), а также показан рейтинг обследованных медицинских учреждений (9 медицинских учреждений г. Москвы, что составляет 20 % общего количества таких учреждений). Это позволило доказать реализуемость и полезность предлагаемого метода оценки деятельности медицинских учреждений (стр. 40-44 автореферата).

Таким образом, в работе весьма органично сочетается постановка методологических вопросов, их использование как базы разработки методического инструментария, позволяющего сформировать четкие методические указания и рекомендации о разработке методик оценки эффективности использования выделенных ресурсов и организации работы медицинского учреждения.

Следует отметить широкую апробацию результатов исследования, в частности обсуждение основных рекомендаций по развитию методологии и предложенного методического инструментария эффективности использования ресурсов медицинских организаций на научно-практических конференциях с участием медицинских работников. Бударин С.С. является автором методических рекомендаций и методик по аудиту эффективности использования ресурсов медицинских учреждений. Ряд методик используется в процессе работы контрольных органов разных уровней. Развитие методологии аудита эффективности деятельности и использования ресурсов в медицинских учреждениях изложены во многих работах автора. Все это позволяет высоко оценить достоверность выдвинутых положений.

Вместе с тем в качестве пожеланий автору можно отметить следующее:

1. Автор совершенно справедливо ставит вопрос о повышении эффективности использования ресурсов, которые выделяются на развитие здравоохранения, и предлагает организовать сквозной контроль, что позволит избежать дублирования и возникновения непроизводительных затрат. Но основное внимание он уделяет оценке эффективности использования бюджетных средств, т.е. текущих расходов и оценке экономичности, производительности и результативности текущих затрат. Существенно в меньшей мере раскрыт вопрос о целесообразности затрат и эффективности использования основного капитала, т.е. уже созданной собственности, включая движимое и недвижимое имущество медицинских учреждений. Рассмотрение этих вопросов определило бы не только более полный учет всех расходов, но и потребовало совершенствования и развития стратегического аудита, т.е. выдвинуло бы задачу контроля за целесообразностью направлений и последовательностью финансирования расходов по созданию основных средств медицинских учреждений.

2. Автор в ряде положений своей методики, особенно при обосновании «сотового» метода подчеркивает, что надо учитывать все источники финансирования, в том числе средства, получаемые от коммерческих организаций. Но, по существу, основное внимание уделяет сквозному контролю по получению средств из Федерального бюджета и

бюджетов субъектов Федерации. На наш взгляд следовало бы показать и те средства, которые получают медицинские учреждения в форме собственных доходов за счет оказания платных медицинских услуг.

Отмеченные положения не влияют на основные выводы и рекомендации работы, но учет этих позиций позволил бы более точно отразить реальную эффективность деятельности медицинских организаций.

Диссертация отвечает требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 г. № 842, а соискатель Бударин Сергей Сергеевич, заслуживает присуждения ученой степени доктора экономических наук по научной специальности 08.00.12 – Бухгалтерский учет, статистика (экономические науки).

Доктор экономических наук, профессор,  
Высшая школа государственного аудита  
(Кафедра государственного аудита)  
ФГБОУ ВО «Московский государственный  
университет имени М.В. Ломоносова»

→ Салихов Забир  
Ахметсафаевич

«12» марта 2021 г.

ФГБОУ ВО «Московский государственный  
университет имени М.В. Ломоносова»  
ул. Ленинские горы, д. 1,  
Москва, ГСП-1, 119991  
+7 (xxx) xxx xx xx  
e-mail: [zsalihov@yandex.ru](mailto:zsalihov@yandex.ru)

