



2023

Отчет
о работе направления аудита
здравоохранения
и спорта Счетной палаты
Российской Федерации
в 2022 году

Приложение № 4 к отчету о работе
Счетной палаты Российской Федерации
в 2022 году

1. Таблицы с основными показателями работы направления аудита здравоохранения и спорта Счетной палаты Российской Федерации¹ в 2022 году

Мероприятия направления аудита здравоохранения и спорта*				
	КМ	ЭАМ	Иное	Всего
Всего завершенных в 2022 году мероприятий, в том числе:	14	5	4	23
в рамках предварительного аудита формирования федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации	4	2	0	6
в рамках оперативного анализа исполнения и контроля за организацией исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации	0	0	4**	4
в рамках последующего контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, в том числе:	6	0	0	6
исполнение бюджета главными администраторами бюджетных средств	6	0	0	6
тематические мероприятия:	4	3	0	7
в том числе по обращениям (поручениям, запросам) Президента Российской Федерации или палат Федерального Собрания Российской Федерации	2	1	0	3
Всего начатых, но не завершенных в отчетном году мероприятий	7	2	0	9

* Направление деятельности являлось ответственным исполнителем мероприятий.

** Учтены иные мероприятия по оперативному контролю бюджета ФОМС (ежеквартально).

Результаты аудита (контроля)					
Всего	Всего	Выполнено	Выполнено не полностью	Срок выполнения не наступил	Не выполнено
Направлено представлений Счетной палаты	25	13	10	2	0
Направлено предписаний Счетной палаты	1	0	0	1	0

1. Далее – направление деятельности, Счетная палата.

Предложения (рекомендации) Счетной палаты				
	Всего выдано	Выполнено	Частично выполнено	Не наступил срок выполнения
Приоритетные, в том числе:	12**	5	-	5
по итогам отчетного периода	7*	2	-	3
по итогам периода, предшествующего отчетному	5	3	-	2
Иные, в том числе:	91	27	6	58
по итогам отчетного периода	34	3	1	30
по итогам периода, предшествующего отчетному	57	24	5	28

Количество заключений по результатам экспертизы проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, содержащих позицию Счетной палаты			
	Всего	Ученные	Неучтенные
Заключения на проекты законодательных и иных нормативных правовых актов	9**	3	0

* По 2 рекомендациям срок выполнения наступил, готовятся материалы для рассмотрения Коллегией Счетной палаты.

** Находятся на согласовании/рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации - 6 заключений.

Выступления заместителя Председателя Счетной палаты Г.С. Изотовой		
	На пленарных заседаниях	На заседаниях комитетов
В Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации	2	10
В Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации	3	12

2. Резюме

В 2022 году направлением деятельности осуществлялся контроль за ходом реализации наиболее приоритетных мероприятий в сфере здравоохранения, физической культуры и спорта, оказывающих непосредственное влияние на достижение показателей, установленных документами стратегического планирования.

Особое внимание было также уделено мониторингу мер государственной поддержки, принятых Правительством Российской Федерации для преодоления санкционного давления недружественных стран.

Основными целями проводимых в 2022 году контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в сфере здравоохранения и обязательного медицинского страхования (далее – ОМС) являлись определение состояния финансового обеспечения и эффективности расходов на оказание медицинской помощи, а также обеспеченности населения лекарственными препаратами.

По итогам мероприятий отмечаются вопросы, связанные с достижением показателей ожидаемой продолжительности жизни, достаточностью медицинских кадров, а также темпами проведения мероприятий, направленных на модернизацию первичного звена здравоохранения, повышение качества и доступности оказания медицинской помощи, цифровизацию сферы здравоохранения.

Также в 2022 году Счетная палата провела анализ реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в части уплаты страховых взносов на ОМС неработающего населения. Он показал, что действующая модель уплаты указанных взносов требует совершенствования для исключения недофинансирования системы ОМС. По итогам мероприятия Правительству Российской Федерации направлен ряд рекомендаций по совершенствованию данной сферы, в том числе в части проработки вопроса о поэтапной передаче на федеральный уровень полномочий по уплате страховых взносов на ОМС за детей и лиц старше трудоспособного возраста в период с 2025 по 2035 год.

В сфере физической культуры и спорта особое внимание было уделено проверке эффективности использования наследия Чемпионата мира по футболу 2018 года, включая передачу и последующее содержание построенных спортивных объектов.

В отчетном периоде проведено 35 (с учетом совместных) контрольных, экспертно-аналитических и иных мероприятий, из них по поручениям Президента Российской Федерации – 5 мероприятий, по обращениям палат Федерального Собрания Российской Федерации – 2 мероприятия, по предложению Федеральной службы безопасности Российской Федерации – 1 мероприятие.

Проведенными мероприятиями охвачено 45 объектов контроля (аудита).

Общий объем выявленных нарушений и недостатков составил 26 099,2 млн рублей.

По результатам мероприятий объектам контроля направлено 25 представлений об устранении выявленных нарушений, 13 из которых исполнены и сняты с контроля, 10 – выполнены частично, по 2 – срок выполнения не наступил (находятся на контроле).

Кроме того, в течение 2022 года контролировалось исполнение 12 представлений и 2 предписаний 2021 года, которые были выполнены и сняты с контроля.

На контроле остается предписание, направленное Минздраву России в 2022 году в связи с невыполнением представления 2021 года, срок исполнения данного предписания не наступил.

Всего направлено 42 информационных письма (в том числе по результатам мероприятий, завершенных в конце 2021 года), из них 7 – Президенту Российской Федерации, 8 – в Правительство Российской Федерации и 18 – федеральным органам исполнительной власти, 9 – в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

3. Информация о результатах аудита федерального бюджета и бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования

3.1. В 2022 году в рамках комплекса мероприятий по проверке исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2021 год проверено 5 главных администраторов средств федерального бюджета (далее – ГАБС, ГРБС)², 3 федеральных государственных бюджетных учреждения – «Национальный медицинский исследовательский центр имени В.А. Алмазова» Минздрава России (г. Санкт-Петербург), «Федеральный научно-клинический центр спортивной медицины и реабилитации Федерального медико-биологического агентства» (г. Москва), «Учебно-тренировочный центр «Новогорск» (Московская область, г. Химки). Также проведено мероприятие по контролю исполнения бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования за 2021 год.

Кроме того, совместно с другими направлениями деятельности осуществлены проверки в Минэкономразвития России и Минфине России.

По результатам проведенных контрольных мероприятий в ГАБС выявлены следующие основные недостатки при исполнении федерального бюджета за 2021 год.

Кассовое исполнение по расходам за 2021 год в Минздраве России составило 91,3 %, неисполненные назначения – 81 368,1 млн рублей. В основном это связано с низким исполнением по расходам в виде гранта Фонду поддержки детей с тяжелыми жизнеугрожающими и хроническими заболеваниями, в том числе редкими (орфанными) заболеваниями «Круг добра».

Анализ данных реализации регионами федпроекта «Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями» показал высокий уровень товарных остатков лекарственных препаратов для обеспечения лиц, перенесших инсульт или инфаркт. Так, на 1 января 2022 года в 54 регионах уровень таких остатков по ряду препаратов превысил 24 месяца (при 2–3 годичном сроке годности лекарственных препаратов для данной категории пациентов).

Высокий уровень товарных остатков сформировался из-за отсутствия соответствующей методики определения потребности для регионов в лекарственных препаратах.

Выявлены риски списания лекарственных препаратов на общую сумму 4 671,6 млн рублей в связи с истечением их срока годности. Это свидетельствует о необходимости повышения эффективности использования средств федерального бюджета, выделяемых на закупку лекарств.

Отмечается ежегодное увеличение остатков неиспользованных субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания в подведомственных Минздраву России и Минспорту России государственных

2. Минздрав России, Роспотребнадзор, Росздравнадзор, ФМБА России, Минспорт России.

учреждениях, что может свидетельствовать о недостаточной обоснованности расчетов нормативных затрат на оказание государственных услуг и нормативных затрат, связанных с выполнением работ³.

Кроме того, выявлены нарушения и недостатки при формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания⁴:

- Минздрав России ряду подведомственных организаций сформировал госзадание без учета предложений учреждений относительно потребности в соответствующих услугах (работах), а также без учета показателей выполнения госзадания в предыдущем периоде, в отдельных случаях не были установлены показатели, характеризующие качество государственных работ, некоторые соглашения на предоставление субсидии на финансовое обеспечение выполнения госзадания заключены с нарушением установленного срока от одного до семи дней, ненадлежащим образом осуществлялся контроль за выполнением госзаданий;
- Минспорт России при формировании государственного задания на 2021–2023 годы для ФГБУ «Центр спортивной подготовки сборных команд России», осуществляющего платную деятельность, коэффициент платной деятельности не рассчитывал и не применял, что привело к завышению объема предоставленной субсидии на выполнение государственного задания в части уплаты налогов на имущество учреждения на сумму 28,7 млн рублей. В ходе проверки выявленное нарушение устранено, средства возвращены в федеральный бюджет⁵.

Выявлен ряд нарушений и недостатков в части соблюдения порядка предоставления подведомственным учреждениям субсидий на иные цели, в том числе в части соблюдения целей, условий и порядка предоставления субсидий, а также осуществления контроля за их целевым использованием:

- Минздравом России ненадлежащим образом осуществлялся контроль за соблюдением подведомственными учреждениями целей, условий и порядка предоставления целевых субсидий, и не проводилась оценка достижения значений результатов предоставления субсидий (отчеты о достижении значений результатов предоставления субсидии на иные цели в ГИИС «Электронный бюджет» не рассматривались и не утверждались, плановые и внеплановые проверки не проводились);

-
3. Так, по подведомственным Минздраву России учреждениям по итогам 2019 года неиспользованные остатки составили 1 190,7 млн рублей, по итогам 2020 года – 3 061,8 млн рублей, по итогам 2021 года – 4 454,6 млн рублей. В Минспорте России объем неиспользованных остатков у подведомственных учреждений по состоянию на 1 января 2022 года составил 1 868,8 млн рублей, что на 1,5 % больше аналогичного показателя на 1 января 2021 года.
 4. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2015 г. № 640 «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания».
 5. ФГБУ «Центр спортивной подготовки сборных команд России» 8 апреля 2022 г. (платежное поручение № 591596) направило средства в объеме 29 313,6 тыс. рублей в федеральный бюджет в качестве возврата в доход федерального бюджета остатков субсидии на выполнение государственного задания прошлых лет по соглашению от 29 декабря 2020 г. № 777-03-2021-004.

- Роспотребнадзор нормативный правовой акт, устанавливающий правила предоставления субсидий на иные цели, утвердил на 28 календарных дней позже установленного срока;
- Росздравнадзор в соглашениях о предоставлении субсидии на иные цели не определил значения результатов ее использования;
- Минспорт России пяти подведомственным учебным учреждениям предоставил субсидии на иные цели на общую сумму 523,3 млн рублей при отсутствии обосновывающих документов.

В 2021 году отмечалось низкое исполнение расходов на капитальное строительство в рамках Федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП).

Так, кассовое исполнение лимитов бюджетных обязательств составило:

по Минздраву России – 74,4 %, по Роспотребнадзору – 58,4 %,

по ФМБА России – 48,9 % и по Минспорту России – 85,4 %.

Из 16 объектов Минздрава России, предусмотренных к вводу в 2021 году, введено в эксплуатацию 8 объектов, из 3 объектов Роспотребнадзора – 1, из 5 объектов Минспорта России – 3, подлежащие вводу 2 объекта ФМБА России в эксплуатацию введены не были.

При реализации укрупненных мероприятий Минспорта России в рамках ФАИП в субъектах Российской Федерации не было завершено строительство ряда объектов.

Так, 24 регионами не обеспечен ввод в эксплуатацию 30 спортивных объектов (23,3 %).

По состоянию на 1 января 2022 года значительные объемы незавершенного строительства отмечались в части Минздрава России на сумму 1 258,3 млн рублей, Роспотребнадзора – 3 777,9 млн рублей, ФМБА России – 8 001,9 млн рублей, Минспорта России – 15 163,7 млн рублей.

В ходе проверки в Минспорте России было также установлено, что переданное движимое имущество стадионов в государственную собственность трех регионов на общую сумму 6,9 млрд рублей не отражено министерством в бюджетной отчетности за 2021 год, что привело к искажению соответствующих форм. Данное нарушение устранено в ходе подготовки Заключения Счетной палаты.

В Минздраве России установлены нарушения порядка и (или) условий предоставления субсидий юридическим лицам, в частности, при заключении соглашений не установлены требования о формировании отчетов и их размещения в ГИИС «Электронный бюджет». Минспорт России отдельным юридическим лицам (получателям) требования о возврате средств субсидии в доход федерального бюджета в связи с недостижением значений результатов предоставления субсидии не направлял.

При предоставлении Минспортом России субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации выявлены нарушения установленных правилами критериев и порядка отбора субъектов Российской Федерации на сумму более 3,5 млрд рублей.

Так, с четырьмя субъектами Российской Федерации, которые не представили документы о проведении конкурсов на право заключения концессионного соглашения или соглашения о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве в отношении создаваемых объектов капитального строительства заключены соглашения о предоставлении субсидий, несмотря на то, что данное требование являлось обязательным при проведении отбора регионов для предоставления межбюджетных трансфертов.

По результатам мероприятия в Правительство Российской Федерации также направлена информация о том, что установленный порядок распределения и предоставления Минспортом России субсидий регионам на развитие материально-технической базы спортивных школ олимпийского резерва (СШОР) создает условия для низкой обеспеченности таких школ спортивным оборудованием и инвентарем в регионах, имеющих значительное количество школ и недостаточный уровень их оснащения.

В этой связи Счетной палатой рекомендовано внести в Правила предоставления субсидии изменения, предусматривающие определение расчетного размера субсидии субъекту Российской Федерации на развитие материально-технической базы СШОР с учетом количества и уровня оснащения школ в регионе. Минспорт России подготовил соответствующий проект постановления Правительства Российской Федерации.

В связи с нарушением Минспортом России порядка и (или) условий предоставления межбюджетных трансфертов на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности оформлено 5 протоколов об административном правонарушении, по итогам рассмотрения которых судом принято решение о взыскании штрафов на общую сумму 100,0 тыс. рублей (по 20 тыс. рублей по каждому протоколу).

При проверке организации внутреннего финансового аудита в Роспотребнадзоре установлено, что такой аудит проводился без соблюдения принципа функциональной независимости, установленного федеральным стандартом внутреннего финансового аудита «Определения, принципы и задачи внутреннего финансового аудита».

Всего по итогам проведенных контрольных мероприятий по исполнению федерального закона о федеральном бюджете за 2021 год выявлены нарушения на общую сумму 21 561,4 млн рублей.

Объектами проверок принят ряд мер в целях устранения нарушений и недостатков, отмеченных Счетной палатой.

Так, Минспорт России провел оценку достижения показателей результативности предоставления субсидий отдельными спортивными федерациями. По итогам проведенной работы в ООО «Всероссийская федерация художественной гимнастики» направлено требование о перечислении в доход федерального бюджета средств в сумме 5,6 млн рублей. Денежные средства были возвращены в полном объеме⁶.

В целях реализации рекомендации Счетной палаты Минспорт России при формировании проекта федерального бюджета на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов изменил механизм финансирования мероприятий по повышению квалификации тренеров и специалистов по хоккею и футболу в рамках субсидии на выполнение государственного задания подведомственным министерству учреждениям.

Минспорт России⁷ утвердил изменения в устав ФГБУ «Учебно-тренировочный центр «Новогорск», в соответствии с которыми раздел «Цели, задачи и виды деятельности учреждения» дополнен фактически реализуемыми видами деятельности.

Положение о контрактной службе Росздравнадзора⁸ приведено в соответствие с Типовым положением (регламентом) о контрактной службе⁹.

ФГБУ «Федеральный научно-клинический центр спортивной медицины и реабилитации Федерального медико-биологического агентства» (ФГБУ ФНКЦСМ ФМБА России) отразил в бухгалтерском учете текущего финансового года недвижимое имущество, полученное по договору безвозмездного пользования. ФГБУ ФНКЦСМ ФМБА России и также утверждено Положение о разъездном характере работы, устанавливающее размеры и порядок возмещения расходов, связанных со служебными поездками работников, перечень работ, профессий и должностей этих работников.

3.2. По итогам проверки исполнения бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования (далее – ФОМС, Фонд) за 2021 год выявлены нарушения при оплате медицинской помощи, которая производилась Фондом до проведения медико-экономического контроля, а также нарушения порядка ведения Фондом единого реестра экспертов качества медицинской помощи.

Фондом с 2021 года в рамках проведения опытной эксплуатации осуществляется обработка подлежащей защите информации¹⁰ в не аттестованной и не введенной в эксплуатацию информационной системе (в части модуля «Реестр медицинской помощи» ГИС ОМС), а также не отвечающей требованиям к эксплуатации таких систем, что создает предпосылки несанкционированного использования персональных данных граждан, застрахованных в системе ОМС.

-
6. Возврат в доход федерального бюджета осуществлен в сумме 5 576,0 тыс. рублей, платежное поручение от 20.12.2022 № 297626.
 7. Приказ Минспорта России от 21 апреля 2022 г. № 359.
 8. Приказ Росздравнадзора от 31.08.2022 № 8150 «Об утверждении Положения (регламента) о контрактной службе в Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения».
 9. Утверждено приказом Минфина России от 31 июля 2020 г. № 158н.
 10. Персональные данные

Допущены нарушения Бюджетного кодекса, в том числе в части несоблюдения срока возврата неиспользованных остатков межбюджетных трансфертов. Во всех договорах, заключенных Фондом с федеральными медицинскими учреждениями (более 320 договоров), плановые показатели оказания медицинской помощи на 2021 год не устанавливались.

По результатам мероприятия Счетной палатой в ФОМС направлено представление, которое выполнено частично и находится на контроле.

Материалы с изложением фактов допущенных нарушений при проведении Фондом экспертиз качества оказания медицинской помощи направлены в Генпрокуратуру России для принятия мер прокурорского реагирования.

В целях реализации рекомендаций Счетной палаты Фондом совместно с Минздравом России внесены изменения в федеральный проект «Борьба с онкологическими заболеваниями» национального проекта «Здравоохранение» в части возможности направления межбюджетного трансферта, поступающего из федерального бюджета в бюджет Фонда, на финансовое обеспечение высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу ОМС.

3.3. В ходе контрольных мероприятий по проверке исполнения федерального бюджета за 2021 год направлением деятельности проведена оценка качества формирования и реализации¹¹ трех государственных программ Российской Федерации¹².

По результатам оценки отмечено, что порядок управления реализацией государственной программы «Развитие здравоохранения», включая порядок взаимодействия ответственного исполнителя с соисполнителями, участниками и руководителями федеральных проектов, ведомственных проектов, входящих в состав программы, Минздравом России как ответственным исполнителем не утверждался. Исполнение расходов по госпрограмме составило 93,2 %.

По итогам анализа реализации в 2021 году госпрограммы «Развитие здравоохранения» выявлено недостижение плановых значений по трем из пяти показателей госпрограммы:

- «Ожидаемая продолжительность жизни» (план – 71,69 года, факт – 70,06 года);
- «Смертность населения от всех причин смерти (на 1000 населения)» (план – 14,2 человек, факт – 16,7 человек на 1000 населения);
- «Смертность населения от болезней системы кровообращения на 100 тыс. населения» (план – 600 человек, факт – 640,3 человек на 100 тыс. населения), при этом недостижение показателя по смертности от болезней системы кровообращения фиксируется на протяжении последних 3 лет.

11. Методика оценки качества формирования и реализации государственных программ Российской Федерации в рамках осуществления последующего контроля за исполнением федерального бюджета (утверждена Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 9 марта 2022 г. № 11 (1536)).

12. ГП «Развитие здравоохранения», ГП «Развитие физической культуры и спорта», ГП «Обеспечение химической и биологической безопасности Российской Федерации».

Отмечается недостаточная эффективность реализации госпрограммы «Развитие здравоохранения».

Исполнение государственной программы «Развитие физической культуры и спорта» составило 90,7%, не достигнуты плановые значения по 6 из 32 показателей (18,7% показателей). Эффективность реализации госпрограммы оценена на среднем уровне.

3.4. В ходе проверок обоснованности формирования показателей проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» контрольные мероприятия проведены в Минздраве России, Минспорте России, ФМБА России, а также Минфине России и Минэкономразвития России (в части компетенции); экспертно-аналитические мероприятия – в Росздравнадзоре и Роспотребнадзоре.

По результатам анализа обоснованности расчетов объемов бюджетных ассигнований, выделяемых в виде субсидий на выполнение госзадания, установлено:

- по отдельным учреждениям Минздрава России при планировании бюджетных ассигнований на выполнение работ использовались показатели, не предусмотренные проектами государственных заданий;
- по отдельным учреждениям ФМБА России объем финансового обеспечения выполнения госзадания рассчитан с нарушением порядка определения нормативных затрат.

Размер норматива для формирования стипендиального фонда за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, примененный при расчете объема субсидий на иные цели для отдельных учреждений ФМБА России, не соответствовал утвержденному нормативу. Это, в свою очередь, привело к завышению бюджетных ассигнований на 2023 и 2024 годы в сумме 2,6 млн рублей и на 2025 год – 21,3 млн рублей.

При планировании бюджетных ассигнований на предоставление отдельных субсидий некоммерческим организациям не учитывалась фактическая потребность в финансировании. Так, Минспортом России предусматривались бюджетные ассигнования на предоставление субсидий ООО «Российский студенческий спортивный союз» на финансовое обеспечение межотраслевой программы развития студенческого спорта на 2023 год в сумме 319,5 млн рублей, на 2024 год – 251,9 млн рублей и на 2025 год – 251,9 млн рублей при фактической потребности в размере 10 млн рублей ежегодно. Кроме того, Минспортом России завышена потребность в средствах на уплату налога на имущество организаций и земельного налога в объеме 24,8 млн рублей ежегодно. Необоснованные расходы были исключены из проекта закона о федеральном бюджете на 2023 год и плановый период 2024–2025 годов.

Роспотребнадзор и ФМБА России не разместили в ГИИС «Электронный бюджет» проекты планов – графиков закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд в отношении отдельных подведомственных учреждений.

Минздрав России в ФАИП включил объекты, по которым выполнение проектно-исследовательских и строительных работ (работ по реконструкции) планируется одновременно в течение одного финансового года, что создает предпосылки для невыполнения мероприятий.

При планировании бюджетных ассигнований на предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации:

- по ряду объектов капитального строительства Минспорта России отсутствует информация о распределении бюджетных ассигнований по направлениям инвестирования, о правовом акте, о сметной или предполагаемой (предельной) стоимости объектов, а также сведения о проектной документации по объектам, о положительных заключениях государственной экспертизы на проектно-сметную документацию;
- Минздравом России не разработаны и не представлены в составе материалов, направленных одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете, проекты правовых актов о предоставлении из федерального бюджета субсидии бюджету Орловской области в размере 3,5 млрд рублей на строительство БУЗ Орловской области «Орловская областная клиническая больница», а также о внесении изменений в Правила предоставления субсидий на реализацию региональных проектов «Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы здравоохранения (ЕГИСЗ)» в части приведения критериев отбора субъектов Российской Федерации для предоставления субсидий из федерального бюджета к критериям, установленным пунктом 8² Правил № 999;
- средства федерального бюджета на реализацию Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» были предусмотрены ФМБА России не в виде субвенций из федерального бюджета, а в виде иного межбюджетного трансферта. При этом использованный ФМБА России при расчете иного МБТ норматив финансовых затрат на 926,4 рублей меньше норматива затрат, установленного методикой расчета объема средств, предусмотренных на финансовое обеспечение расходов по предоставлению гражданам государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 864 (1007,9 рублей с 1 февраля 2022 года¹³).

Несмотря на сложную ситуацию с ВИЧ-инфекцией в Российской Федерации, а также наличие потребности в лекарствах для антиретровирусной терапии зарегистрированных ВИЧ-инфицированных лиц, средства на закупку лекарственных препаратов проектом федерального закона о федеральном бюджете

13. Данный норматив финансовых затрат установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 9 мая 2022 г. № 841 «Об установлении норматива финансовых затрат в месяц на одного гражданина, получающего государственную социальную помощь в виде социальной услуги по обеспечению в соответствии со стандартами медицинской помощи по рецептам врача (фельдшера) лекарственными препаратами для медицинского применения, медицинскими изделиями, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов, в 2022 году».

на 2023–2025 годы в необходимом объеме не предусмотрены. Дополнительная потребность в бюджетных ассигнованиях на эти цели в 2023 году составит 7,7 млрд рублей, в 2024 году – 10,8 млрд рублей и в 2025 году – 14,1 млрд рублей¹⁴.

3.5. При анализе основных показателей проекта бюджета ФОМС на 2023–2025 годы отмечен рост доходов и расходов в абсолютном выражении.

Объем страховых взносов на ОМС работающего населения определен с учетом изменения бюджетного и налогового законодательства, которое вступило в силу с 1 января 2023 года. За счет указанной новации бюджет Фонда дополнительно получит в трехлетний период 199 млрд рублей. Кроме того, существенно снизятся тарифы страховых взносов на ОМС для субъектов малого и среднего бизнеса, предпринимательства – на 328 млрд рублей, или в 1,8 раза в 2023–2025 годах.

Страховые взносы на ОМС неработающего населения с учетом изменений законодательства в части расчета коэффициента удорожания стоимости медицинских услуг с 2023 года обеспечат дополнительные поступления в бюджет Фонда, но в то же время увеличат нагрузку на региональные бюджеты (на 196 млрд рублей за три года).

Размер субвенции должен определяться на основе утвержденного в программе государственных гарантий норматива финансового обеспечения. При этом на момент формирования проекта бюджета ФОМС программа госгарантий на 2023 год утверждена не была. Данный недостаток создает условия для расчета и утверждения нормативов финансового обеспечения базовой программы ОМС под утвержденные объемы субвенции.

В 2023–2025 годах нормированный страховой запас ФОМС (далее – НСЗ) значительно увеличится и за трехлетний период составит 513 млрд рублей.

При этом отмечаются обстоятельства, влияющие на уровень исполнения, предусмотренных в НСЗ средств на цели софинансирования расходов медицинских организаций на оплату труда медработников и на осуществление стимулирующих выплат за выявление онкологических заболеваний ввиду недостаточной эффективности процессов формирования и распределения указанных средств. Так, на 1 октября 2022 года расход по двум данным статьям составлял порядка 8 %¹⁵.

В ходе проверки установлены факты планирования Фондом расходных обязательств на финансовое обеспечение высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу ОМС, при отсутствии критериев применения показателей, установленных в методике; на проведение ремонтных работ при отсутствии планов по проведению текущих ремонтов; отсутствие в расходах бюджета ФОМС индексации затрат на проведение экспертиз качества медицинской помощи, что содержит риски снижения их количества.

14. Минздравом России бюджетные ассигнования на закупку лекарственных препаратов для антиретровирусной терапии зарегистрированных ВИЧ-инфицированных лиц в 2023–2025 годах предусмотрены в размере 31,7 млрд рублей ежегодно.

15. На 1 января 2023 года расход по двум данным статьям составляет порядка 20 %.

Выявлены нарушения порядка ведения единого реестра экспертов качества медицинской помощи и порядка формирования НСЗ ФОМС, а также при нормировании в сфере закупок.

По результатам проверки Счетной палатой в ФОМС направлено представление, выполнение которого находится на контроле.

3.6. В ходе последующего и предварительного контроля федерального бюджета, также как и в предыдущие годы, выявлены нарушения и недостатки, которые носят системный характер: недостаточный уровень исполнения расходов федерального бюджета; нарушения положений нормативных правовых актов, определяющих условия предоставления субсидий юридическим лицам; несоблюдение требований нормативных актов при предоставлении межбюджетных трансфертов; нарушения и недостатки при формировании и выполнении госзадания, а также при определении объема и условий предоставления из федерального бюджета субсидий на иные цели федеральным государственным бюджетным и автономным учреждениям; планирование бюджетных ассигнований на обеспечение функций федеральных государственных органов без учета нормативов, утвержденных ведомственными приказами, либо при отсутствии утвержденных нормативов по отдельным видам затрат; недостаточный уровень исполнения ФАИП.

Основными причинами системных нарушений являются недостаточность нормативного правового регулирования, а также вопросы организационного и управленческого характера.

По результатам проверки обоснованности планирования расходов проекта федерального бюджета на 2023–2025 годы в Минспорте России были выявлены такие систематические нарушения и недостатки, как нарушение Правил ведения реестра расходных обязательств и несоблюдение Методических указаний по распределению бюджетных ассигнований.

Основными причинами указанных нарушений в Минспорте России являются недостаточный уровень финансовой дисциплины сотрудников, а также вопросы организации внутреннего финансового аудита и контроля.

4. Краткий обзор итогов всех завершённых и начатых направлением деятельности в отчетном периоде контрольных мероприятий и экспертно-аналитических мероприятий (далее – КМ и ЭАМ)

В сфере здравоохранения

В 2022 году особое внимание было уделено анализу достижения показателя «Повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет», информатизации сферы здравоохранения, а также вопросам лекарственного обеспечения и формирования программы госгарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, рассмотрение которых продолжится в 2023 году.

По результатам проведения ЭАМ «Анализ приоритетных мер государственной политики в сфере здравоохранения, направленных на достижение показателя «Повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет» национальной цели «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей» установлено, что в 2021 году ожидаемая продолжительность жизни (далее – ОПЖ) в среднем по России составила 70,1 года и по сравнению с 2019 годом снизилась на 3,2 года из-за эпидемии COVID-19. Сложившаяся ситуация создает условия, при которых установленный целевой показатель ОПЖ содержит риски недостижения к 2030 году.

При оказании медицинской помощи отмечается недостаточный охват при проведении диспансеризации и профилактических медосмотров определенных групп взрослого населения, отсутствие учета фактических сроков ожидания плановой медпомощи¹⁶, а также недостаточность объемов восстановительного лечения для пациентов, перенесших сердечно-сосудистые осложнения.

По итогам мероприятия Правительству Российской Федерации направлен ряд рекомендаций, включая предложение по разработке методики формирования мер государственной политики, направленных на повышение ожидаемой продолжительности жизни, предусматривающей в том числе расчет вклада каждой меры в достижение показателя ОПЖ до 78 лет.

В ходе проведенного ЭАМ «Анализ современного состояния информатизации здравоохранения в условиях концепции создания единого цифрового контура в здравоохранении» выявлен ряд аспектов, которые сдерживают цифровую трансформацию сферы здравоохранения.

Так, подавляющее большинство процессов не имеют формализованного описания и не оптимизированы для дальнейшей автоматизации посредством информационных систем.

16. За исключением высокотехнологичной медпомощи.

В Единой государственной информационной системе здравоохранения (далее – ЕГИСЗ) передается только 33 вида электронных документов, или 41 % предусмотренного количества (22 % от 150 форм первичных учетных документов).

При отсутствии на федеральном уровне установленных требований к использованию единого источника нормативно-справочной информации в регионах в рамках применяемых государственных медицинских информационных систем ведутся собственные справочники и классификаторы. Это не позволяет агрегировать их данные в ЕГИСЗ и приводит к двойному вводу информации в разные системы.

В федеральном проекте по созданию цифрового контура отсутствуют показатели, характеризующие цифровую трансформацию процессов, основанную на принципе однократного ввода и многократного использования информации, а также сокращение времени, затрачиваемого медицинским работником на оформление медицинской документации.

Методики расчета основных показателей имеют выраженные дефекты, которые не стимулируют регионы к развитию информатизации как инструмента помощи медработникам.

По итогам мероприятия направлено информационное письмо в Правительство Российской Федерации с рядом предложений, направленных на совершенствование процессов информатизации в сфере здравоохранения, включая в том числе корректировку показателей федерального проекта «Создание единого цифрового контура» и методики их расчета.

В 2023 году будут продолжены следующие мероприятия, начатые в 2022 году:

- «Аудит реализации мер по обеспечению граждан лекарственными препаратами бесплатно или со скидкой при оказании медицинской помощи в амбулаторных условиях»;
- «Оценка формирования и финансового обеспечения реализации программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам Российской Федерации медицинской помощи».

В сфере обязательного медицинского страхования

По итогам оценки финансовой устойчивости системы ОМС в рамках завершеного в 2021 году ЭАМ «Анализ эффективности функционирования системы обязательного медицинского страхования в Российской Федерации» сделан вывод о недостаточно эффективной организации финансирования системы ОМС, приводящий к дефициту финансового обеспечения территориальных программ ОМС.

В целях применения комплексного подхода к анализу системы ОМС в 2022 году проведено ЭАМ «Анализ реализации полномочий, осуществляемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации в части уплаты страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения».

В ходе мероприятия установлено, что действующая модель уплаты взносов на ОМС неработающих граждан имеет ряд недостатков, которые приводят к недофинансированию системы ОМС и создают предпосылки к снижению качества и доступности медицинской помощи для населения.

По итогам ЭАМ Правительству Российской Федерации направлен ряд рекомендаций, включая предложение проработать вопрос о поэтапной передаче на федеральный уровень полномочий по уплате страховых взносов на ОМС неработающего населения за детей и лиц старше трудоспособного возраста в период с 2025 по 2035 год.

В сфере физической культуры и спорта

В 2022 году Счетная палата продолжила осуществлять контроль за использованием средств федерального бюджета, выделяемых на содержание крупных спортивных объектов, созданных для проведения международных соревнований.

В целях аудита указанных вопросов Счетная палата в 2021 году провела КМ «Проверка обоснованности и эффективности использования средств федерального бюджета, выделенных в 2019–2021 годах на содержание олимпийских спортивных объектов», а в 2022 году КМ «Оценка эффективности реализации мероприятий Концепции наследия чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года в 2019–2021 годах» (далее – Концепция наследия) совместно со счетными палатами Самарской области и Республики Мордовия.

В соответствии с поручениями Президента Российской Федерации для успешной реализации мероприятий по использованию стадионов, построенных за счет средств федерального бюджета, необходимо было в 2019 году обеспечить их передачу из федеральной в региональную собственность, и к 2024 году – вывести на самоокупаемость.

По результатам проверки установлено, что процесс передачи имущества стадионов в установленный срок не завершен. Кроме того, в связи с прекращением с 2024 года софинансирования расходов на их содержание из федерального бюджета и отсутствием необходимых средств в региональных бюджетах техническое состояние построенных спортивных объектов может ухудшиться.

Счетной палатой направлено информационное письмо Президенту Российской Федерации, по результатам рассмотрения которого Правительству Российской Федерации и региональным органам власти даны поручения по завершению передачи имущества стадионов, постепенному выводу стадионов на самоокупаемость, а также по созданию детских футбольных центров на основе построенной инфраструктуры.

5. Обзор результатов работы по экспертизе проектов законодательных и иных нормативных правовых актов (далее – НПА), проведенных направлением деятельности

В 2022 году направлением деятельности было рассмотрено 70¹⁷ проектов нормативных правовых актов. В отношении 39 из них были подготовлены письма и заключения с позицией Счетной палаты (55,7%).

К наиболее резонансным проектам НПА следует отнести проекты федеральных законов, регламентирующих вопросы ОМС, а также лекарственного обеспечения отдельных категорий граждан.

Так, направлением деятельности были рассмотрены два законопроекта¹⁸ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» в части совершенствования лекарственного обеспечения пациентов, страдающих орфанными заболеваниями.

Законопроектами предлагалось внести в Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» изменения, предусматривающие передачу с 1 января 2023 года федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по выработке и реализации государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере здравоохранения, полномочий по организации обеспечения лекарственными препаратами лиц, достигших восемнадцатилетнего возраста, больных спинальной мышечной атрофией, а также больных идиопатической тромбоцитопенической пурпурой (синдром Эванса) и пароксизмальной ночной гемоглобинурией (Маркиафавы-Микели).

По итогам проведенной экспертизы отмечена важность создания действенных правовых механизмов дальнейшей федерализации полномочий в сфере лекарственного обеспечения пациентов, страдающих орфанными заболеваниями, и централизации закупки орфанных лекарственных препаратов, и указано, что совершенствование законодательства Российской Федерации в данной сфере позволило бы эффективно проработать обозначенные законопроектами вопросы последовательного включения доступного лекарственного обеспечения пациентов, страдающих орфанными заболеваниями, в сферу федеральной ответственности.

17. С учетом двух проектов НПА, поступивших на рассмотрение в конце 2021 года.

18. Находятся на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Вместе с тем установлено, что планируемая законопроектами передача отдельных полномочий по лекарственному обеспечению пациентов с орфанными заболеваниями на федеральный уровень потребует пересмотра приоритетов расходов Российской Федерации в целях исключения негативного влияния возникающей дополнительной нагрузки на федеральный бюджет, являющийся в том числе источником финансирования организации лекарственного обеспечения других (неорфанных) категорий пациентов. Однако указанное обстоятельство при разработке законопроектов учтено не было.

Кроме того, предлагаемые законопроектами изменения нарушают принцип сбалансированности бюджета (с учетом того, что основные бюджетные параметры на очередной финансовый год и плановый период определены). Законопроектами также не были определены источники исполнения предусматриваемых новых расходных обязательств Российской Федерации.

Направлением деятельности также был рассмотрен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» в части совершенствования системы обязательного медицинского страхования»¹⁹.

Законопроектом предлагалось изменить систему обязательного медицинского страхования в части источника формирования средств страховой организации, пересмотра структуры тарифа на оплату медицинской помощи по ОМС, порядка проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи.

По итогам проведенной экспертизы установлено, что предлагаемые законопроектом мероприятия по изменению источников формирования собственных средств страховой медицинской организации в сфере ОМС, а также по изменению структуры тарифа на оплату медицинской помощи в рамках ОМС создают риски увеличения расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

При этом в материалах к законопроекту не приведена оценка влияния предлагаемых изменений на стабильность системы ОМС, а также на доходы и расходы бюджетов бюджетной системы.

19. Находится на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Результаты экспертизы иных проектов НПА показали о неполном соответствии проектов, регламентирующих предоставление грантов в форме субсидий юридическим лицам, Общим требованиям, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2020 г. № 1492 (с учетом внесенных в 2022 году изменений), в части установления положений о результатах предоставления субсидии; о размещении соответствующей информации на едином портале бюджетной системы Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»; о неприменении штрафных санкций, а также о праве ГРБС по согласованию с получателем субсидии принимать решение о внесении изменений в соглашение по продлению сроков достижения результатов предоставления субсидии (но не более чем на 24 месяца) без изменения размера субсидии.

