



● №2 (254) | 2019

БЮЛЛЕТЕНЬ

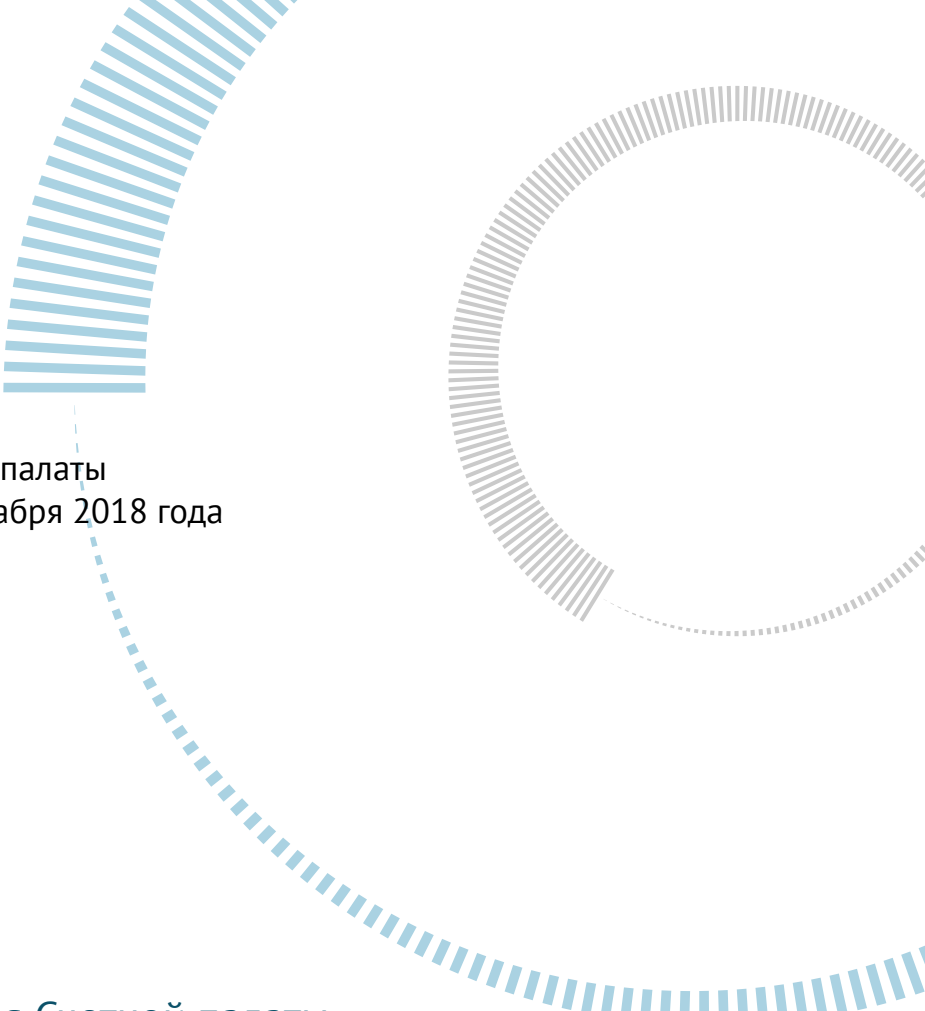
СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

WWW.AUDIT.GOV.RU



Содержание

- Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия
«Анализ правомерности выделения и результативности использования
средств резервного фонда Правительства Российской Федерации в 2017 году»
В.Е. ЧИСТОВА, М.С. РОХМИСТРОВ, С.А. АГАПЦОВ, Т.В. БЛИНОВА, А.А.КАУЛЬБАРС..... **3**
- Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ хода
реализации и результатов, полученных в рамках выполнения целевых
мероприятий, направленных на совершенствование системы государственного
ценообразования, сметного нормирования и технического регулирования
в строительной сфере, в 2015–2017 годах и истекшем периоде 2018 года»
Ю.В. РОСЛЯК..... **41**
- Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия
«Анализ формирования в 2017 и 2018 годах и исполнения в 2017 году
территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания
гражданам медицинской помощи, включая их финансовое обеспечение»
М.А. МЕНЬ..... **91**
- Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия
«Мониторинг внедрения в больницах и поликлиниках практик
консультирования населения специалистами ведущих федеральных
и региональных медицинских организаций с использованием возможностей
телемедицинских технологий с учетом мероприятий по подключению
в 2017–2018 годах больниц и поликлиник к скоростному интернету»
М.А. МЕНЬ..... **148**
- Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия
«Мониторинг эффективности расходования средств бюджетов бюджетной
системы Российской Федерации на предоставление жилых помещений
детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам
из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей,
в 2016–2017 годах и I полугодии 2018 года»
С.Ю. ОРЛОВА..... **174**
- Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка использования
средств федерального бюджета, направленных на осуществление функций
по контролю за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной
и спиртосодержащей продукции, надзору и оказанию услуг в указанной сфере,
за 2016–2017 годы и истекший период 2018 года»
А.А.КАУЛЬБАРС..... **212**



Утвержден Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации 14 декабря 2018 года

Заместитель Председателя Счетной палаты
Российской Федерации

В.Е. ЧИСТОВА

Аудитор Счетной палаты Российской Федерации

М.С. РОХМИСТРОВ

Аудитор Счетной палаты Российской Федерации

С.А. АГАПЦОВ

Аудитор Счетной палаты Российской Федерации

Т.В. БЛИНОВА

Аудитор Счетной палаты Российской Федерации

А.А. КАУЛЬБАРС

**ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКОГО
МЕРОПРИЯТИЯ «АНАЛИЗ ПРАВОМЕРНОСТИ ВЫДЕЛЕНИЯ
И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СРЕДСТВ
РЕЗЕРВНОГО ФОНДА ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ В 2017 ГОДУ»**

Итоги проверки

Счетная палата провела анализ использования средств резервного фонда Правительства Российской Федерации (далее – резервный фонд) и обоснованность их выделения.

Были выявлены недостатки при использовании бюджетных ассигнований резервного фонда:

- недостаточные финансово-экономические обоснования при выделении бюджетных средств из резервного фонда;
- отсутствие утвержденных требований к расчетам объемов выделяемых средств;
- отсутствие взаимосвязи между выделяемыми средствами и достижением конкретных целевых показателей.

Также выявлены в субъектах Российской Федерации случаи, когда готовность объектов государственной собственности оценивалась необъективно. Так, правительствами Калининградской и Омской областей готовность объектов, на строительство и реконструкцию которых в 2017 году выделялись средства резервного фонда, были оценены неверно. Это привело к тому, что размер неиспользованной субсидии в Калининградской области составил 350,0 млн. рублей, в Омской области – 129,9 млн. рублей.

Кроме того, отсутствие ответственности за достоверность подготавливаемых предложений об использовании резервного фонда со стороны субъектов Российской Федерации приводит к возникновению рисков недостижения намеченных результатов.

Цели

1. Провести анализ правового регулирования использования средств резервного фонда в 2017 году.
2. Оценить обоснованность выделения средств из резервного фонда.
3. Проанализировать полноту и результативность использования средств резервного фонда.

Выводы

При выделении средств из резервного фонда отсутствуют финансово-экономические обоснования и требования к объемам, это приводит к возникновению рисков недостижения целей, на которые выделяются ассигнования, а также неосвоения средств резервного фонда.

Изменения объемов финансирования государственных программ без изменения плана мероприятий, которые были бы взаимоувязаны по срокам, исполнителям и ресурсам, не дают возможность оценить эффективность программ с точки зрения достигнутых результатов и выделенных средств.

Рекомендации Счетной палаты Правительству Российской Федерации

- Необходимо усовершенствовать требования к обоснованию выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда для повышения эффективности планирования и, как следствие, исполнения бюджетных расходов;
- рассмотреть возможность утверждения требований к расчетам по объемам выделяемых средств из резервного фонда;
- рассмотреть вопрос об установлении ответственности субъектов Российской Федерации за достоверность подготавливаемых предложений об использовании средств резервного фонда.

Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 3.13.0.9 Плана работы Счетной палаты на 2018 год.

Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Порядок использования в 2017 году бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации.

Цель (цели) экспертно-аналитического мероприятия

- 1.** Анализ нормативно-правового регулирования порядка использования в 2017 году бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации.
- 2.** Оценка полноты и обоснованности выделения бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации.
- 3.** Анализ полноты и результативности использования бюджетных ассигнований, выделенных из резервного фонда Правительства Российской Федерации.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Министерство промышленности и торговли Российской Федерации;
- Министерство сельского хозяйства Российской Федерации;
- Министерство финансов Российской Федерации;
- Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации;
- Федеральное агентство по государственным резервам;
- Министерство образования и науки Российской Федерации;
- Министерство здравоохранения Российской Федерации;

- Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации;
- Федеральное дорожное агентство;
- Министерство спорта Российской Федерации;
- Министерство культуры Российской Федерации;
- Министерство энергетики Российской Федерации;
- Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии;
- Федеральное агентство лесного хозяйства;
- Министерство экономического развития Российской Федерации;
- Федеральная служба по труду и занятости;
- Федеральное агентство по делам молодежи;
- Федеральное агентство водных ресурсов;
- Федеральное государственное бюджетное учреждение «Национальный исследовательский центр «Курчатовский институт»;
- Управление делами Президента Российской Федерации;
- Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека;
- Генеральная прокуратура Российской Федерации;
- Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации;
- Федеральная таможенная служба Российской Федерации;
- Министерство обороны Российской Федерации;
- Министерство транспорта Российской Федерации;
- Федеральная служба по аккредитации;
- Федеральное агентство воздушного транспорта;
- Федеральное агентство научных организаций;
- Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды;

- Министерство юстиции Российской Федерации;
- Федеральное медико-биологическое агентство;
- Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;
- Федеральное агентство по делам национальностей;
- Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям;
- Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации;
- Федеральное агентство по рыболовству;
- Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору.

Исследуемый период

2017 год.

Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С февраля по ноябрь 2018 года.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

По Цели 1

Анализ нормативно-правового регулирования порядка использования в 2017 году бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации

Статьей 81 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ (далее – Бюджетный кодекс) предусмотрено создание резервного фонда Правительства Российской Федерации (далее – резервный фонд) в расходной части федерального бюджета Российской Федерации в размере, не превышающем 3 % общего объема расходов,

утвержденного федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

До вступления в силу Федерального закона от 30 ноября 2016 года № 409-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 409-ФЗ) Бюджетный кодекс предусматривал расходование средств резервного фонда исключительно на финансовое обеспечение непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ по ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций. Федеральным законом № 409-ФЗ, в том числе, внесены изменения в пункт 4 статьи 81 Бюджетного кодекса в соответствии с которым установлено, что средства резервных фондов помимо непредвиденных расходов направляются на финансовое обеспечение иных мероприятий, предусмотренных порядком, указанным в пункте 6 статьи 81 Бюджетного кодекса.

В соответствии с пунктом 5 статьи 81 Бюджетного кодекса бюджетные ассигнования резервного фонда, предусмотренные в составе федерального бюджета, используются по решению Правительства Российской Федерации.

Порядок использования бюджетных ассигнований резервного фонда в соответствии с пунктом 6 статьи 81 Бюджетного кодекса устанавливается Правительством Российской Федерации.

С 1997 по 2016 год выделение средств из резервного фонда регламентировалось Положением о порядке расходования средств резервного фонда Правительства Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 года № 838, в соответствии с которым предусматривалось расходование средств резервного фонда Правительства Российской Федерации на финансирование непредвиденных расходов и мероприятий федерального значения, не предусмотренных в федеральном бюджете на соответствующий финансовый год, что соответствовало действовавшей редакции Бюджетного кодекса.

В 2017 году формирование и использование средств резервного фонда регулировалось постановлением Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2017 года № 230 «Об утверждении Положения о порядке использования в 2017 году бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 года

№ 838» (далее – Положение № 230). Средства резервного фонда в 2017 году были взаимоувязаны с целевой статьей расходов федерального бюджета 39 2 05 20540 «Резервный фонд Правительства Российской Федерации (Иные бюджетные ассигнования)» в рамках подпрограммы «Нормативно-методическое обеспечение и организация бюджетного процесса» государственной программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков».

Положение № 230 определяет правила подготовки и исполнения решений Правительства Российской Федерации об использовании бюджетных ассигнований резервного фонда и разработано для организации в 2017 году исполнения федерального бюджета по расходам.

В течение 2017 года изменения в Положение № 230 вносились один раз – постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июня 2017 года № 739 «О внесении изменений в Положение о порядке использования в 2017 году бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации».

Указанные изменения уточнили трансфертный механизм перераспределения бюджетных средств определив, что межбюджетные трансферты из резервного фонда выделяются в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов. Также были сняты ограничения по использованию бюджетных ассигнований резервного фонда на финансовое обеспечение иных мероприятий по решениям Председателя Правительства Российской Федерации в объеме до 20 млрд. рублей, что позволило в дальнейшем использовать средства резервного фонда в пределах утвержденного объема на любые цели.

Положением № 230, помимо бюджетных ассигнований, предусмотренных в Федеральном законе от 19 декабря 2016 года № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» (далее – Федеральный закон № 415-ФЗ) по подразделу «Резервные фонды» раздела «Общегосударственные вопросы» классификации расходов бюджетов, предусмотрены дополнительные источники формирования резервного фонда, за счет которых его объем в 2017 году был увеличен на 156368,6 млн. рублей, из них за счет:

- остатков средств федерального бюджета на 1 января 2017 года в соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 3 Федерального закона № 409-ФЗ в сумме 138105,3 млн. рублей (распоряжения Правительства Российской Федерации от 11 января 2017 года № 100-РП).

Федерации от 14 марта 2017 года № 454-р – в сумме 117252,3 млн. рублей, от 5 апреля 2017 года № 619-р – в сумме 16218,1 млн. рублей, от 9 июня 2017 года № 1207-р – в сумме 4634,9 млн. рублей), или 88,3 % от общего увеличения объема резервного фонда;

- средств от возврата в доход федерального бюджета 2017 года остатков субсидий, предоставленных в 2016 году федеральным бюджетным и автономным учреждениям в соответствии с частью 2 статьи 3 Федерального закона № 409-ФЗ, в сумме 3765,8 млн. рублей (распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 года № 1608-р), или 2,4 % от общего увеличения объема резервного фонда;

- бюджетных ассигнований в пределах фактического поступления доходов федерального бюджета от возврата остатков межбюджетных трансфертов, полученных в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, в соответствии с пунктом 4 части 5 статьи 3 Федерального закона № 409-ФЗ в сумме 6249,4 млн. рублей (распоряжение Правительства Российской Федерации от 14 марта 2017 года № 454-р), или 4,0 % от общего увеличения объема резервного фонда;

- бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете на 2017 год на предоставление дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации в связи с отсутствием на 1 февраля 2017 года акта Правительства Российской Федерации, устанавливающего распределение субсидий между бюджетами субъектов Российской Федерации, и (или) отсутствием на 1 марта 2017 года соглашений, заключенных между главным распорядителем средств федерального бюджета, осуществляющим предоставление указанных дотаций или субсидий, и органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации – получателями указанных дотаций или субсидий в соответствии с подпунктом «б» пункта 6 части 5 статьи 3 Федерального закона № 409-ФЗ в сумме 8248,1 млн. рублей (распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 мая 2017 года № 1068-р), или 5,3 % от общего увеличения объема резервного фонда.

Общий объем резервного фонда (с учетом его увеличения за счет указанных источников, а также внесения изменений в закон о бюджете на 2017 год) в 2017 году составил 209293,5 млн. рублей.

Вышеуказанные источники формирования резервного фонда явились нововведениями нормативно-правового регулирования. Ранее резервный

фонд формировался исключительно за счет бюджетных ассигнований, предусмотряемых в федеральном законе о федеральном бюджете на текущий год и плановый период.

Мониторинг результатов реализации мероприятий, осуществляемых за счет бюджетных ассигнований резервного фонда в 2017 году, и их представление в Правительство Российской Федерации в соответствии с пунктами 11 и 12 Положения № 230 поручен Министерству финансов Российской Федерации (далее – Минфин России). В соответствии с пунктом 11 Положения № 230 Минфином России издан приказ от 16 марта 2017 года № 39н «Об утверждении формы Сведений о реквизитах распоряжений Правительства Российской Федерации о выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации, перечне мероприятий, предусмотренных ими, включая информацию о плановых значениях показателей, характеризующих результаты реализации указанных мероприятий, и о результатах реализации мероприятий, осуществляемых за счет бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации в 2017 году» (далее – Приказ № 39н), обеспечивающий осуществление указанного мониторинга.

Следует отметить, что бюджетные ассигнования из резервного фонда по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий выделяются федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации для частичного покрытия расходов, связанных с ликвидацией чрезвычайных ситуаций, в том числе оказание гражданам финансовой помощи в связи с утратой ими имущества первой необходимости (из расчета за полностью утраченное имущество – 100 тыс. рублей на человека, без ограничения размера выплаты на семью) в соответствии с Правилами выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2014 года № 110 (далее – Правила № 110). В соответствии с Правилами № 110 в 2017 году Правительством Российской Федерации издано 22 распоряжения о выделении 970750,0 тыс. рублей в целях оказания гражданам финансовой помощи в связи с полной утратой ими имущества первой необходимости в результате чрезвычайных ситуаций.

При этом распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2017 года № 2560-р, подготовленным в соответствии с Положением

№ 230, МЧС России выделено 23000,0 тыс. рублей для предоставления иного межбюджетного трансферта бюджету Республики Дагестан на финансовое обеспечение реализации мер социальной поддержки граждан в связи с полной утратой ими имущества первой необходимости в результате пожара, имея в виду оказание помощи гражданам (107 семьям из расчета по 100 тыс. рублей на человека, но не более 300 тыс. рублей на семью), полностью утратившим в результате пожара имущество первой необходимости.

Таким образом, выделение бюджетных ассигнований резервного фонда на оказание гражданам финансовой помощи в связи с полной утратой ими имущества первой необходимости в результате чрезвычайных ситуаций осуществлялось как в соответствии с Правилами № 110, так и в соответствии с Положением № 230.

По Цели 2

Оценка полноты и обоснованности выделения бюджетных ассигнований резервного фонда

Пунктами 5 и 6 Положения № 230 установлено, что проекты распоряжений Правительства Российской Федерации об использовании резервного фонда представляются федеральными органами исполнительной власти – субъектами бюджетного планирования (главными распорядителями средств федерального бюджета, далее – ГРБС) в Правительство Российской Федерации на основании решения Председателя Правительства Российской Федерации.

Следует отметить, что в 2017 году Правительством Российской Федерации было выпущено 6 постановлений об использовании средств резервного фонда (на основании которых в сводную бюджетную роспись федерального бюджета внесены соответствующие изменения). При этом представление (внесение) главными распорядителями средств федерального бюджета в Правительство Российской Федерации проектов решений Правительства Российской Федерации о выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда в виде постановлений Правительства Российской Федерации об использовании средств резервного фонда не в полной мере соответствует требованиям пунктов 5 и 6 Положения № 230, согласно которым федеральными органами исполнительной власти – субъектами бюджетного планирования (ГРБС) представляются (вносятся) в Правительство Российской Федерации проекты распоряжений (не постановлений) Правительства Российской Федерации

Федерации об использовании резервного фонда Правительства Российской Федерации.

Пунктом 6 Положения № 230 установлено, что в случае использования резервного фонда на предоставление межбюджетных трансфертов кроме решения Председателя Правительства Российской Федерации необходимо, в том числе:

- обязательство субъекта Российской Федерации по реализации соответствующих мероприятий в 2017 году;
- в случае предоставления межбюджетных трансфертов на цели, соответствующие ранее установленным целям предоставления межбюджетных трансфертов, соответствующим бюджетам субъектов Российской Федерации в пределах объема бюджетных ассигнований, направленных в резервный фонд в части остатков средств федерального бюджета на 1 января 2017 года, сложившихся в связи с неполным использованием бюджетных ассигнований, предусмотренных в 2016 году на предоставление бюджетам субъектов Российской Федерации межбюджетных трансфертов – подтверждение ГРБС фактов возникновения в 2016 году обстоятельств непреодолимой силы, оказавших влияние на использование не в полном объеме субъектами Российской Федерации межбюджетных трансфертов и (или) прекращения в 2016 году полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), в период исполнения полномочий которого заключено соглашение о предоставлении межбюджетных трансфертов;
- в случае предоставления межбюджетных трансфертов на цели, соответствующие установленным Федеральным законом № 415-ФЗ целям предоставления межбюджетных трансфертов, а также на цели, не предусмотренные Федеральным законом № 415-ФЗ, связанные с содействием социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации:
- проект нормативного правового акта Правительства Российской Федерации, устанавливающего правила предоставления и распределения субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, в случае предоставления межбюджетных трансфертов на не предусмотренные Федеральным законом № 415-ФЗ цели, связанные с содействием социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации;

- проект распоряжения Правительства Российской Федерации о внесении изменений в утвержденное Правительством Российской Федерации распределение субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации между бюджетами субъектов Российской Федерации в пределах объема бюджетных ассигнований, направленных в резервный фонд за счет субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации в связи с отсутствием на 1 марта 2017 года соглашений, заключенных между главным распорядителем средств федерального бюджета, осуществляющим предоставление указанных субсидий, и органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации – получателями указанных субсидий;
- расчет распределения межбюджетных трансфертов между бюджетами субъектов Российской Федерации.

Кроме того, пункт 7 Положения № 230 предусматривает согласование проектов распоряжений Правительства Российской Федерации о выделении в 2017 году средств из резервного фонда с Министерством финансов Российской Федерации, а также:

- с коллегией Военно-промышленной комиссии Российской Федерации – в части бюджетных ассигнований, выделяемых на выполнение государственного оборонного заказа;
- с ответственными исполнителями государственных программ Российской Федерации – в части бюджетных ассигнований, выделяемых на реализацию государственных программ Российской Федерации;
- с государственными заказчиками – координаторами федеральных целевых программ – в части бюджетных ассигнований, выделяемых на реализацию федеральных целевых программ;
- с Министерством экономического развития Российской Федерации – в части бюджетных инвестиций на реализацию федеральных целевых программ и осуществление капитальных вложений в строительство (реконструкцию, в том числе с элементами реставрации, техническое перевооружение) объектов капитального строительства или приобретение недвижимого имущества федеральной адресной инвестиционной программы (далее – ФАИП), не включенных в федеральные целевые программы;

- с Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации – в части бюджетных ассигнований, выделяемых на закупку товаров, работ, услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий.

Анализ перечня документов, представляемых ГРБС в Правительство Российской Федерации вместе с проектом распоряжения Правительства Российской Федерации о выделении в 2017 году средств из резервного фонда, показал, что Положение № 230 не предусматривает какое-либо обоснование размера запрашиваемых бюджетных ассигнований из резервного фонда при подготовке соответствующего распоряжения Правительства Российской Федерации. Основным документом, на основании которого производится подготовка проектов распоряжений Правительства Российской Федерации о выделении в 2017 году средств из резервного фонда, является соответствующее решение Председателя Правительства Российской Федерации (а в случае использования средств резервного фонда не на предоставление межбюджетных трансфертов – единственным документом).

Таким образом, Положением № 230 предусматривается достаточно простой (по сравнению с процедурой внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год) механизм предоставления средств из резервного фонда, для которого в большинстве случаев достаточно решения Председателя Правительства Российской Федерации и согласование проекта распоряжения Правительства Российской Федерации о выделении средств из резервного фонда с Минфином России.

При выделении средств из резервного фонда Правительства Российской Федерации Положение № 230 не предусматривает формирование ГРБС обоснований бюджетных ассигнований (далее – ОБАС), предусмотренных приказом Минфина России от 31 декабря 2016 года № 261н¹.

Анализ направляемых ГРБС в Правительство Российской Федерации вместе с проектом решения Правительства Российской Федерации о выделении в 2017 году средств из резервного фонда (в случае использования резервного фонда на предоставление межбюджетных трансфертов) материалов показал, что предусмотренные пунктом 6 Положения № 230 документы представлялись ГРБС вместе с проектом соответствующего решения Правительства Российской Федерации (при этом в ряде случаев в представленных в Счетную

¹ ГРБС представляют ОБАС в целях формирования проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период, проекта федерального закона о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и на плановый период, составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета по расходам.

палату Российской Федерации вместе с проектом решения документах отсутствовала информация о наличии соответствующего решения Председателя Правительства Российской Федерации), за некоторыми исключениями.

К примеру, при подготовке проекта распоряжения Правительства Российской Федерации от 6 июня 2017 года № 1173-р о выделении Минсельхозу России из резервного фонда 19855,0 тыс. рублей для предоставления субсидий бюджетам 2 субъектов Российской Федерации (в целях содействия достижения целевых показателей региональных программ развития агропромышленного комплекса), поступившие в Счетную палату Российской Федерации вместе с проектом соответствующего решения Правительства Российской Федерации документы² не содержали обязательство Кабардино-Балкарской Республики по реализации соответствующих мероприятий в 2017 году, что впоследствии привело к отказу Министерства сельского хозяйства Кабардино-Балкарской Республики от предоставления субсидии.

Пункт 4 Положения № 230 предусматривал 4 направления использования бюджетных ассигнований резервного фонда на финансовое обеспечение:

а) реализации утвержденного 19 января 2017 года Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым перечня мероприятий, направленных на обеспечение стабильного социально-экономического развития Российской Федерации в 2017 году № 256п-П13 (с учетом изменений, внесенных 26 октября 2017 года Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым в перечень мероприятий, направленных на обеспечение стабильного социально-экономического развития Российской Федерации в 2017 году № 7823п-П13) в объеме до 107500000,0 тыс. рублей;

б) предоставления субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение реализации мероприятий программы содействия созданию в субъектах Российской Федерации (исходя из прогнозируемой потребности) новых мест в общеобразовательных организациях и на подготовку и проведение празднования на федеральном уровне памятных дат субъектов Российской Федерации в объемах не менее остатков неиспользованных в 2016 году указанных субсидий в соответствии с частью 9 статьи 21 Федерального закона № 415-ФЗ (45439,3 тыс. рублей);

в) оказания иной финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации (43170340,4 тыс. рублей);

² Входящее от 10 мая 2016 года № 2806, письмо аудитора Счетной палаты Российской Федерации М.С. Рохмистрова от 11 мая 2017 года № 14-611/14-03вн.

г) иных мероприятий по решениям Председателя Правительства Российской Федерации (42926768,9 тыс. рублей).

Из вышеуказанного следует, что подпункты «в», «г» пункта 4 Положения № 230 не содержат имеющихся ранее ограничений на выделение средств из резервного фонда (для финансирования непредвиденных расходов и мероприятий федерального значения, непредусмотренных в федеральном бюджете на соответствующий финансовый год) и не содержат каких либо дополнительных условий для выделения средств из резервного фонда.

В соответствии с 4 указанными направлениями использования в 2017 году бюджетных ассигнований резервного фонда приказом Минфина России от 6 марта 2017 года № 31н «О внесении изменений в Порядок составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета и бюджетных росписей главных распорядителей средств федерального бюджета (главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета), утвержденный приказом Министерства финансов Российской Федерации от 30 ноября 2015 года N 187н» внесены изменения в приказ Минфина России от 30 ноября 2015 года № 187н, устанавливающие 4 кода вида изменения в бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств (далее – КВИ), соответствующие 4 направлениям расходования в 2017 году бюджетных ассигнований резервного фонда, КВИ 051, 052, 053 и 054, соответственно.

Следует отметить, что в ходе экспертно-аналитического мероприятия было установлено, что Минфином России были в 2017 году внесены изменения в сводную бюджетную роспись федерального бюджета согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2017 года № 2032-р «О выделении Минобрнауки России из резервного фонда Правительства Российской Федерации в 2017 году бюджетных ассигнований в объеме 3693648,9 тыс. рублей на предоставление иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа, в рамках подпрограмм социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа, на 2016–2025 годы государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года на создание новых мест в общеобразовательных организациях на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа» по КВИ 053 «Изменения, вносимые в целях увеличения объема бюджетных

ассигнований на оказание иной финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации, за счет бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации» (решение об изменении сводной бюджетной росписи федерального бюджета и лимитов бюджетных обязательств на 2017 финансовый год и на плановый период 2018 и 2019 годов от 19 октября 2017 года № 1-02-000/0260).

Однако в соответствии с приказом Минфина России № 187н внесение изменений в сводную бюджетную роспись в связи с увеличением бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий программы содействия созданию в субъектах Российской Федерации новых мест в общеобразовательных организациях осуществляется с присвоением КВИ 052 «Изменения, вносимые в связи с увеличением бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий программы содействия созданию в субъектах Российской Федерации новых мест в общеобразовательных организациях и на подготовку и проведение празднования на федеральном уровне памятных дат субъектов Российской Федерации».

По Цели 3

Анализ полноты и результативности использования бюджетных ассигнований, выделенных из резервного фонда Правительства Российской Федерации

Правительством Российской Федерации в 2017 году изданы 135 решений (129 распоряжений и 6 постановлений Правительства Российской Федерации) о выделении 193642548,6 тыс. рублей из резервного фонда, в соответствии с которыми в сводную бюджетную роспись федерального бюджета внесены 140 изменений на соответствующую сумму.

Информация о принятых решениях о расходовании средств резервного фонда в разрезе ГРБС и направлений расходования согласно пункту 4 Положения № 230 приведена в приложении № 1 (таблица) (приложения в Бюллетене не публикуются).

Информация о принятых решениях о расходовании средств резервного фонда в разрезе мероприятий подпрограмм государственных программ Российской Федерации и направлений расходования согласно пункту 4 Положения № 230 приведена в приложении № 2 (таблица).

В разрезе государственных программ Российской Федерации и направлений расходования согласно пункту 4 Положения № 230 указанные расходы (в порядке убывания объема выделенных из резервного фонда средств) имеют следующую структуру:

№ программы	Название государственной программы, тыс. руб.	Направления расходования согласно пункту 4 Положения № 230, тыс. руб.				Итого, тыс. руб.	Доля, %
		(а)	(б)	(в)	(г)		
16	ГП «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»	91800000,0	0,0	0,0	2345706,8	94145706,8	48,6
25	ГП «Развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы»	15700000,0	0,0	5264309,0	116096,7	21080405,7	10,9
36	ГП «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региона»	0,0	0,0	12614507,3	0,0	12614507,3	6,5
05	ГП «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»	0,0	0,0	9058274,1	2226200,0	11284474,1	5,8
38	ГП «Управление федеральным имуществом»	0,0	0,0	0,0	10000734,0	10000734,0	5,2
02	ГП «Развитие образования» на 2013–2020 годы»	0,0	41542,9	653873,0	8512832,4	9208248,3	4,8
01	ГП «Развитие здравоохранения»	0,0	0,0	1468576,9	6137230,3	7605807,2	3,9
23	ГП «Информационное общество 2011–2020 годы»	0,0	0,0	0,0	5544504,1	5544504,1	2,9
35	ГП «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 год	0,0	0,0	3693648,9	0,0	3693648,9	1,9
24	ГП «Развитие транспортной системы»	0,0	0,0	3583798,4	0,0	3583798,4	1,9

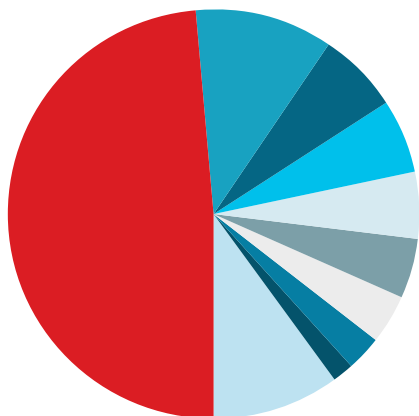
№ программы	Название государственной программы, тыс. руб.	Направления расходования согласно пункту 4 Положения № 230, тыс. руб.				Итого, тыс. руб.	Доля, %
		(а)	(б)	(в)	(г)		
	Непрограммные направления расходов федерального бюджета	0,0	0,0	1955021,9	1320361,9	3275383,8	1,5
45	ГП «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя на период до 2020 года»	0,0	0,0	331141,8	1499240,0	1830381,8	0,9
13	ГП «Развитие физической культуры и спорта»	0,0	0,0	1474832,0	237734,6	1712566,6	0,9
	Не отражено в СБР (закрытая часть)	0,0	0,0	0,0	1694068,0	1694068,0	0,9
11	ГП «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы»	0,0	3896,4	589147,3	610847,7	1203891,4	0,6
14	ГП «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 годы»	0,0	0,0	0,0	1117010,8	1117010,8	0,6
15	ГП «Экономическое развитие и инновационная экономика»	0,0	0,0	117060,5	697864,3	814924,8	0,4
29	ГП «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы»	0,0	0,0	649700,0	2990,1	652690,1	0,3
03	ГП «Социальная поддержка граждан»	0,0	0,0	600121,2	0,0	600121,2	0,3
07	ГП «Содействие занятости населения»	0,0	0,0	439185,0	1726,3	440911,3	0,2
27	ГП «Развитие внешнеэкономической деятельности»	0,0	0,0	0,0	380649,0	380649	0,2
12	ГП «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы»	0,0	0,0	355645,7	12008,2	367653,9	0,2
28	ГП «Воспроизводство и использование природных ресурсов»	0,0	0,0	303268,8	0,0	303268,8	0,2
08	ГП «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»	0,0	0,0	0,0	191063,9	191063,9	0,1
04	ГП «Доступная среда» на 2011–2020 годы»	0,0	0,0	0,0	115621,3	115621,3	0,1

№ программы	Название государственной программы, тыс. руб.	Направления расходования согласно пункту 4 Положения № 230, тыс. руб.				Итого, тыс. руб.	Доля, %
		(а)	(б)	(в)	(г)		
32	ГП «Обеспечение государственной безопасности»	0,0	0,0	0,0	84041,2	84041,2	0,0
10	ГП «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»	0,0	0,0	0,0	40698,7	40698,7	0,0
42	ГП «Юстиция»	0,0	0,0	0,0	36236,4	36236,4	0,0
46	ГП «Реализация государственной национальной политики»	0,0	0,0	18228,4	0,0	18228,4	0,0
26	ГП «Развитие рыбохозяйственного комплекса»	0,0	0,0	0,0	1302,1	1302,1	0,0
Всего		107500000,0	45439,3	43170340,2	42926768,8	193642548,3	100,0

Наиболее значительные средства резервного фонда в 2017 году направлены Минпромторгу России (94147776,1 тыс. рублей, или 48,6 %), в том числе в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» в сумме 94145706,9 тыс. рублей (48,6 %), а также Минсельхозу России (22407298,7 тыс. рублей, или 11,6 %), в том числе в рамках государственной программы Российской Федерации «Развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы» – в сумме 21080405,7 тыс. рублей (10,9 %). Приведенное распределение бюджетных ассигнований резервного фонда в основном связано с направлением средств федерального бюджета в размере 107,5 млрд. рублей указанным ГРБС на реализацию утвержденного 19 января 2017 года Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым перечня мероприятий, направленных на обеспечение стабильного социально-экономического развития Российской Федерации в 2017 году № 256п-П13 (Минпромторгу России – 91,8 млрд. рублей, Минсельхозу России – 15,7 млрд. рублей).

Распределение средств резервного фонда по государственным программам в 2017 году показано на диаграмме:

■ ГП «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» – **94145,7 тыс. руб.**



■ ГП «Развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы» – **21080,4 тыс. руб.**

■ ГП «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» – **12614,5 тыс. руб.**

■ ГП «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» – **11284,5 тыс. руб.**

Прочие:

■ ГП «Управление федеральным имуществом» – **10000,7 тыс. руб.**

■ ГП «Развитие образования» на 2013–2020 годы – **9208,2 тыс. руб.**

■ ГП «Развитие здравоохранения» – **7605,8 тыс. руб.**

■ ГП «Информационное общество 2011–2020 годы» – **5544,5 тыс. руб.**

■ Непрограммные направления – **3275,4 тыс. руб.**

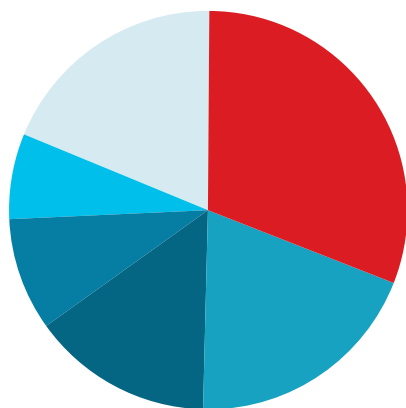
■ Прочие 21 ГП – **18882,8 тыс. руб.**

В ходе экспертно-аналитического мероприятия проведен анализ расходования средств резервного фонда в разрезе мероприятий подпрограмм государственных программ Российской Федерации и направлений расходования согласно пункту 4 Положения № 230 по 56 решениям Правительства Российской Федерации, в которых отражено, что средства резервного фонда направлены на реализацию мероприятий государственных программ Российской Федерации, либо федеральных целевых программ. Структура указанных расходов приведена в приложении № 3.

В разрезе государственных программ Российской Федерации расходы по 56 решениям Правительства Российской Федерации, в которых отражено, что средства резервного фонда направлены на реализацию мероприятий государственных программ Российской Федерации, приведены в таблице:

№ программы	Наименование программы	Сумма, тыс. руб.
01	ГП «Развитие здравоохранения»	1146943,1
02	ГП «Развитие образования на 2013–2020 годы»	6082256,3
03	ГП «Социальная поддержка граждан»	194715,3
05	ГП «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»	7959939,6
11	ГП «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы»	578086,9
12	ГП «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы»	355645,7
13	ГП «Развитие физической культуры и спорта»	970908,4
14	ГП «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 годы»	330000,0
15	ГП «Экономическое развитие и инновационная экономика»	91872,7
24	ГП «Развитие транспортной системы»	2883798,4
25	ГП «Развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы»	880295,8
27	ГП «Развитие внешнеэкономической деятельности»	150000,0
28	ГП «Воспроизводство и использование природных ресурсов»	303268,8
29	ГП «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы»	649700,0
32	ГП «Обеспечение государственной безопасности»	184041,2
35	ГП «Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года»	3693648,9
36	ГП «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»	12614507,3
45	ГП «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя на период до 2020 года»	1830381,8
Всего по всем госпрограммам		40900010,2

Распределение указанных средств (в порядке убывания)



- ГП 36 «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» – **12614507,3 тыс. руб.**
- ГП 05 «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» – **7959939,6 тыс. руб.**
- ГП 02 «Развитие образования на 2013–2020 годы» – **6082256,3 тыс. руб.**
- ГП 35 «Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года» – **3693648,9 тыс. руб.**
- ГП 24 «Развитие транспортной системы» – **2883798,4 тыс. руб.**

■ Прочие:

ГП 45 «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя на период до 2020 года» – **1830381,8 тыс. руб.**

ГП 01 «Развитие здравоохранения» – **1146943,1 тыс. руб.**

ГП 13 «Развитие физической культуры и спорта» – **970908,4 тыс. руб.**

ГП 25 «Развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы» – **880295,8 тыс. руб.**

ГП 29 «Развитие лесного хозяйства на 2013–2020 годы» – **649700 тыс. руб.**

ГП 11 «Развитие культуры и туризма на 2013–2020 годы» – **578086,9 тыс. руб.**

ГП 12 «Охрана окружающей среды на 2012–2020 годы» – **355645,7 тыс. руб.**

ГП 14 «Развитие науки и технологий на 2013–2020 годы» – **330000 тыс. руб.**

ГП 28 «Воспроизводство и использование природных ресурсов» – **303268,8 тыс. руб.**

ГП 03 «Социальная поддержка граждан» – **194715,3 тыс. руб.**

ГП 32 «Обеспечение государственной безопасности» – **184041,2 тыс. руб.**

ГП 27 «Развитие внешнеэкономической деятельности» – **150000,0 тыс. руб.**

ГП 15 «Экономическое развитие и инновационная экономика» – **91872,7 тыс. руб.**

В соответствии с пунктом 3 статьи 179 Бюджетного кодекса по каждой государственной программе Российской Федерации ежегодно проводится оценка эффективности ее реализации. По результатам указанной оценки Правительством Российской Федерации может быть принято решение о необходимости прекращения или об изменении начиная с очередного финансового года ранее утвержденной государственной программы, в том числе необходимости изменения объема бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации государственной программы.

Выборочный анализ 56 решений Правительства Российской Федерации, в которых отражено, что средства резервного фонда направлены на реализацию мероприятий государственных программ Российской Федерации, показал, что изменения в государственные программы Российской Федерации в связи с направлением средств резервного фонда на реализацию мероприятий государственных программ не вносились.

Следует отметить, что Счетная палата Российской Федерации неоднократно обращала внимание, что в материалах к законопроектам,

предусматривающим изменение бюджетных ассигнований на реализацию государственных программ, отсутствовала информация об изменениях показателей (индикаторов) государственных программ либо в них указывалось, что предлагаемые изменения бюджетных ассигнований не приводят к изменению целевых значений показателей (индикаторов) госпрограммы. Отсутствие взаимосвязанного комплекса (набора) целевых значений показателей государственных программ и финансового обеспечения ресурсами их достижения не позволяет оценить целесообразность, результативность и обоснованность вносимых изменений.

Так, распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2017 года № 1039-р Министерству образования и науки Российской Федерации (далее – Минобрнауки России) выделены бюджетные ассигнования в размере 194,7 млн. рублей для предоставления субсидии из федерального бюджета бюджету Забайкальского края, имея в виду достижение результата по численности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обеспеченных благоустроенными жилыми помещениями специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений до 190 человек в рамках подпрограммы «Обеспечение государственной поддержки семей, имеющих детей» государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан».

Объем выделенных бюджетных ассигнований резервного фонда обоснован образовавшимся остатком субсидии, выделенной Минобрнауки России в 2016 году на те же цели (282,5 млн. рублей в целях обеспечения 383 детей-сирот жилыми помещениями, в 2016 году освоено 87,8 млн. рублей, или 31,1 %, жилыми помещениями обеспечено 193 ребенка).

Исходя из освоения средств субсидии, выделенной на обеспечение жилыми помещениями 193 детей-сирот в 2016 году, средняя стоимость одного жилого помещения составила 0,45 млн. рублей. Одной из причин низкого освоения средств субсидии в 2016 году, помимо короткого периода строительного сезона и неблагоприятных погодных условий (ливневые дожди), сложившихся на территории края, правительством Забайкальского края указывалась низкая стоимость 1 кв. метра при расчете начальной максимальной цены контракта. В 2017 году на обеспечение 190 детей-сирот выделено 194,7 млн. рублей, что составляет 1,02 млн. рублей средней стоимости одного жилого помещения.

При рассмотрении в мае 2017 года проекта указанного распоряжения Правительства Российской Федерации отмечались риски неосвоения выделенных средств, связанные с недостаточным финансово-экономическим обоснованием запрашиваемых средств (отсутствие в представленных материалах пояснений о причинах роста средней стоимости одного жилого помещения в 2017 году по сравнению с аналогичным показателем 2016 года в 2,25 раза, информации об объемах строительства жилых помещений на территории края, а также о стоимости 1 кв. метра строящегося жилья).

По итогам 2017 года освоение средств субсидии правительством Забайкальского края составило 82,8 млн. рублей, неисполненные назначения составили 111,9 млн. рублей, при этом целевой показатель (обеспечение 190 детей-сирот жилыми помещениями) достигнут, средняя стоимость одного жилого помещения составила 0,43 млн. рублей, что сопоставимо со средней стоимостью жилого помещения в 2016 году.

Таким образом, на достижение 100 % выполнения ожидаемого целевого показателя потребовалось 42,5 % от выделенного объема средств федерального бюджета, что свидетельствует об отсутствии взаимосвязи выделяемых бюджетных ассигнований и достижения конкретных целевых показателей.

На практике, как правило, финансово-экономические обоснования и расчеты по объемам запрашиваемых средств отсутствуют, достаточно обращений высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, содержащих обязательства субъекта Российской Федерации по реализации соответствующих мероприятий (пункт 6 Положения № 230).

Следует отметить, что распоряжения Правительства Российской Федерации о выделении средств резервного фонда на финансирование расходов, связанных, в частности, с реализацией государственных программ, предусматривают взаимосвязь выделяемых бюджетных ассигнований и достижения конкретных целевых показателей. Однако обязательства субъектов Российской Федерации по реализации соответствующих мероприятий и полного освоения выделяемых средств федерального бюджета в текущем году, содержащиеся в указанных обращениях, не гарантируют выполнения последних.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия проведен анализ полноты использования средств, выделенных в 2017 году из резервного фонда Правительства Российской Федерации.

Согласно отчету Федерального казначейства об использовании ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации и Резервного

фонда Президента Российской Федерации (форма 0507012) (далее – Отчет) по состоянию на 1 января 2018 года из выделенных в 2017 году из резервного фонда по открытой части 179292959,2 тыс. рублей использовано 170743920,4 тыс. рублей, или 95,2 процента.

Кроме того, по не вошедшим в открытую часть Отчета решениям Правительства Российской Федерации (7 решений Правительства Российской Федерации, имеющие статус ДСП, 6 секретных решений Правительства Российской Федерации, а также 3 распоряжения Правительства Российской Федерации, не имеющие статус ДСП или секретно, однако в открытую часть указанного Отчета не включены) в 2017 году из резервного фонда выделено 14349589,4 тыс. рублей, из которых кассовое исполнение (использовано в 2017 году) составляет 13514778,3 тыс. рублей³, или 94,2 процента.

Таким образом, из общего объема выделенных в 2017 году из резервного фонда средств (193642548,6 тыс. рублей) кассовое исполнение составило 184258698,7 тыс. рублей, или 95,2 %. При этом кассовые расходы федерального бюджета в 2017 году составили 16420303,1 млн. рублей, или 96,5 % сводной бюджетной росписи с учетом изменений (Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2017 год утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 29 августа 2018 года № 41К (1262)).

Информация о неисполнении (в порядке убывания сумм неисполнения) в разрезе ГРБС и решений Правительства Российской Федерации (по открытой части, в случае неисполнения) приведена в приложении № 4.

Следует отметить, что общая доля неисполнения решений Правительства Российской Федерации о выделении в 2017 году средств из резервного фонда составляет 4,8 %. Неисполнение в разрезе ГРБС (по открытой части, суммарно по всем решениям Правительства Российской Федерации, в порядке убывания сумм неисполнения) представлено в таблице:

³ В соответствии с представленными отчетами ГРБС по приказу Минфина России от 16 марта 2017 года № 39н.

ГРБС	Предусмотрено, тыс. руб.	Кассовое исполнение, тыс. руб.	Разница, тыс. руб.	Исполнено, %	Не исполнено, %
Минкомсвязи России	5459548,00	1932933,64	3526614,36	35,4	64,6
Минпромторг России	93295706,80	90499357,81	2796348,99	97,0	3,0
Минстрой России	7120436,00	6061580,75	1058855,25	85,1	14,9
Минздрав России	5692300,00	5342298,87	350001,13	93,9	6,1
Минкультуры России	589226,90	401771,41	187455,49	68,2	31,8
Минобрнауки России	5978213,90	5803629,82	174584,08	97,1	2,9
Росавиация	98000,00	0,00	98000,00	0,0	100,0
Росавтодор	2883798,40	2793850,18	89948,22	96,9	3,1
Росреестр	757500,90	683598,19	73902,71	90,2	9,8
Минсельхоз России	15819855,00	15749211,91	70643,09	99,6	0,4
Минэкономразвития России	349301,40	288595,41	60705,99	82,6	17,4
Минспорт России	1541183,60	1499083,39	42100,21	97,3	2,7
ФАНО России	697352,40	687648,00	9704,40	98,6	1,4
Росводресурсы	275520,00	268629,23	6890,77	97,5	2,5
ФТС России	225070,80	223456,11	1614,69	99,3	0,7
МВД России	18166,30	17672,12	494,18	97,3	2,7
Росархив	50631,40	50142,09	489,31	99,0	1,0
Генеральная прокуратура Российской Федерации	226200,00	225867,69	332,31	99,9	0,1
ФСИН России	19317,00	19203,20	113,80	99,4	0,6
Росприроднадзор	107,30	0,00	107,30	0,0	100,0
Минтруд России	2488,00	2404,54	83,46	96,6	3,4
Росгвардия	1501,40	1457,26	44,14	97,1	2,9
ГУСП	1767,30	1762,68	4,62	99,7	0,3
Рослесхоз	649700,00	649699,96	0,04	100,0	0,0
Роструд	439185,00	439185,00	0,00	100,0	0,0
Итого	142192077,80	133643039,28	8549038,52	94,0	6,0

Как следует из таблицы, 7381818,6 тыс. рублей, или 86,3 % от всего объема неисполнения (по открытой части), приходится на Минкомсвязи России (3526614,36 тыс. рублей, или 64,6 % от выделенных средств по распоряжению Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 года № 1604-р), Минпромторг России (2796348,99 тыс. рублей, из них по распоряжениям

Правительства Российской Федерации от 23 мая 2017 года № 981-р не исполнено 1468531,0 тыс. рублей, или 24,5 % от выделенных средств и от 17 ноября 2017 года № 2543-р не использовано 100 % выделенных средств в объеме 680693,9 тыс. рублей) и Минстрой России (1058855,25 тыс. рублей).

Согласно письму Минкомсвязи России от 19 марта 2018 года № НН-П19-085-6170 из выделенных Минкомсвязи России 5459548,0 тыс. рублей по распоряжению Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 года № 1604-р (на финансирование расходов по обеспечению подключения медицинских организаций государственной и муниципальной систем здравоохранения к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», имея в виду организацию 3942 точек подключения) освоено 1932933,6 тыс. рублей, или 35,4 %. Согласно указанному письму Минкомсвязи России неисполнение сложилось по причине необходимости получения указания Президента Российской Федерации (от 4 сентября 2017 года № Пр-1760) к поручению Президента Российской Федерации от 1 июля 2017 года № Пр-1250 об определении единственного исполнителя осуществляемых Минкомсвязью России в 2017 году закупок работ по подключению медицинских организаций к сети «Интернет» (ПАО «Ростелеком»), в связи с чем срок исполнения государственного контракта в 2017 году сократился вдвое.

Однако проект распоряжения Правительства Российской Федерации от 29 сентября 2017 года № 2904-р об определении ПАО «Ростелеком» единственным исполнителем осуществляемых Минкомсвязью России в 2017 году закупок услуги по обеспечению подключения медицинских организаций государственной и муниципальной систем здравоохранения к сети «Интернет» внесен Минкомсвязью России в Правительство Российской Федерации 26 сентября 2017 года с нарушением установленного поручением Президента Российской Федерации от 1 июля 2017 года № Пр-1250 срока почти на 2 месяца.

Государственный контракт между Минкомсвязью России и ПАО «Ростелеком» заключен 19 октября 2017 года № 0410/125 на сумму 1932933,6 тыс. рублей, согласно которому количество подключенных медицинских организаций составит 3134 вместо 3942, с определенным Минздравом России адресным перечнем мест размещения точек подключения медицинских организаций (приложение № 2.1 к контракту). При этом указанным контрактом предусмотрена возможность ПАО «Ростелеком» предложить замену

медицинских организаций из перечня, указанного в приложении № 2.2 к контракту.

В ходе исполнения указанного контракта произведена замена 667 медицинских организаций (21,3 % от общего количества) по контракту, произведено подключение к сети «Интернет» не предусмотренного контрактом объекта, находящегося по адресу: Алтайский край, Калманский район, с. Бураново, ул. Ерушева, д. 12а, а также произведено подключение к сети «Интернет» четырех организаций, медицинскими не являющихся⁴, что содержит признаки нецелевого использования бюджетных средств в сумме 1899,19 тыс. рублей.

Расходы ПАО «Ростелеком» в рамках исполнения указанного контракта составили 1343,4 млн. рублей, фактическая прибыль – 589,5 млн. рублей, или 30 % от цены контракта. Все работы осуществлялись в рамках договоров, заключенных ПАО «Ростелеком» с субподрядными организациями по итогам проведения закупочных процедур.

Согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 23 мая 2017 года № 981-р Минпромторгу России выделено из резервного фонда 3,0 млрд. рублей на закупку не менее 1000 автомобилей скорой медицинской помощи (заключено 173 государственных контракта, расходы в 2017 году составили 71,4 %) и 3,0 млрд. рублей на закупку не менее 1450 школьных автобусов (заключен 131 государственный контракт, расходы в 2017 году составили 79,6 %). На низкий уровень кассового исполнения указанного распоряжения Правительства Российской Федерации (24,5 % от выделенных средств) повлияло позднее заключение государственных контрактов.

Согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2017 года № 2543-р Минпромторгу России выделено из резервного фонда 680693,9 тыс. рублей на закупку 262 автомобилей скорой медицинской помощи. Расходы по указанному распоряжению Правительства Российской Федерации в 2017 году не производились в связи с поздним сроком (декабрь 2017 года) заключения государственных контрактов.

Следует отметить, что незначительные объемы неисполнения в основном обусловлены экономией как при проведении конкурсных процедур, так и при

⁴ ОГБУ «Межрайонная станция по борьбе с болезнями животных по Волоконовскому и Валуйскому районам», ОГБУ «Межрайонная станция по борьбе с болезнями животных по Старооскольскому и Чернянскому районам», ОГБУЗ «Центр контроля качества и сертификации лекарственных средств» и ГБУЗ «Волгоградский Центр сертификации и контроля качества лекарственных средств».

реализации мероприятий, на финансовое обеспечение которых в 2017 году выделялись средства резервного фонда.

В соответствии с Приказом № 39н ГРБС в I квартале 2018 года представили в Минфин России сведения о реализации мероприятий, на финансовое обеспечение которых им в 2017 году выделялись средства резервного фонда.

Выборочный анализ указанных сведений показал, что в ряде случаев мероприятия, на финансовое обеспечение которых в 2017 году выделялись средства резервного фонда, в полном объеме реализованы не были.

Минстрою России в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 июня 2017 года № 1195-р в целях реализации мероприятия «Строительство, модернизация и реконструкция комплексов очистных сооружений и систем водоотведения на территориях субъектов Российской Федерации, расположенных на Байкальской природной территории» федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 21 августа 2012 года № 847, на предоставление субсидии бюджету Республики Бурятия выделены бюджетные ассигнования на софинансирование реконструкции объекта капитального строительства «Реконструкция правобережных очистных сооружений канализации г. Улан-Удэ». 1 этап. 1 пусковой комплекс» в размере 313,8 млн. рублей. Результатом реализации мероприятия по реконструкции должно было стать увеличение в 2017 году мощности указанного объекта до 185000 куб. м в сутки.

Правительством Республики Бурятия средства субсидии, предоставленные Минстрою России, использованы в объеме 12,7 млн. рублей, или 4,1 % от предусмотренных средств, техническая готовность объекта на 31 декабря 2017 года составила 19,4 %, ожидаемые целевые показатели по увеличению мощности реконструируемого объекта не достигнуты.

Следует отметить, что Правительством Республики Бурятия в Минстрой России направлено гарантийное письмо от 28 апреля 2017 года № 01.08-015-И2942 за подписью врио главы Республики Бурятия А.С. Цыденова о взятии под особый контроль мероприятий по реконструкции очистных сооружений канализации г. Улан-Удэ и принятии мер по безусловному освоению средств федерального бюджета, предусмотренных на строительство и ввод в эксплуатацию в 2017 году первого пускового комплекса с мощностью в размере 185,0 тыс. куб. м/сутки.

В целях реализации мероприятия «Содействие развитию коммунальной и инженерной инфраструктуры государственной собственности субъектов Российской Федерации (муниципальной собственности)» подпрограммы «Создание условий для обеспечения качественными услугами жилищно-коммунального хозяйства граждан России» государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 323, Минстрою России распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 июля 2017 года № 1529-р выделены бюджетные ассигнования в размере 328,6 млн. рублей на предоставление субсидии бюджету Кировской области на строительство объекта «Внеплощадочные системы водоснабжения г. Кирова» и определено в качестве ожидаемого целевого показателя повышение технической готовности указанного объекта до 66,5 % в 2017 году.

Минстроем России заключено соглашение о предоставлении субсидии из федерального бюджета бюджету Кировской области от 26 октября 2017 года № 069-07-554 на софинансирование расходных обязательств по строительству объекта. Однако указанное соглашение не реализовано по следующим причинам.

Счетной палатой Российской Федерации проведено контрольное мероприятие «Проверка обоснованности и целевого использования средств, предоставленных в виде межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в рамках ГП-5», по результатам которого вынесено представление от 28 сентября 2017 года № ПР13-210/13-03, указывающее на многочисленные нарушения законодательства Российской Федерации при строительстве указанного объекта. В частности, Счетной палатой Российской Федерации установлено отсутствие положительного заключения государственной экспертизы на проектную документацию, в которую внесены изменения в части замены материала и диаметров труб водоотвода. Указанный объект является «долгостроем», технико-экономическое обоснование разработано в период 1992–2002 годов, контракты на строительство заключены в 2013 и 2015 годах. По информации губернатора Кировской области, объект находится в высокой степени технической готовности.

В течение 2017 года нарушения, указанные в представлении, не устранены, принято решение о переносе работ по разработке проектной документации

на 2019 год (планируется предусмотреть финансирование на выполнение соответствующих работ в областном и местном бюджетах), в связи с чем выделенная бюджету Кировской области субсидия возвращена в федеральный бюджет.

Указанные факты стали возможными вследствие ненадлежащего контроля со стороны Минстроя России за качеством материалов при подготовке предложений об использовании резервного фонда.

В целях укрепления материально-технической базы учреждений здравоохранения государственной собственности субъектов Российской Федерации Минздраву России распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 года № 1611-р выделены бюджетные ассигнования в размере 350,0 млн. рублей на предоставление субсидии на реализацию мероприятий государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения» бюджету Калининградской области на софинансирование объекта капитального строительства «Областной онкологический центр. Калининградская область».

Правительством Калининградской области средства субсидии, предоставленные Минздраву России, не использованы в связи с отсутствием заключения ФАУ «Главгосэкспертиза России» (на этапе выделения бюджетных ассигнований получение заключения и утверждение проектной документации планировалось в августе-сентябре 2017 года). При этом обязательство субъекта о гарантировании освоения средств в полном объеме на цели строительства онкологического центра в текущем году также имеется (письмо от 25 апреля 2017 года № АА2247/02 за подписью врио губернатора Калининградской области А.А. Алиханова).

Правительством Омской области субсидия на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности субъектов Российской Федерации в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы» в размере 129,9 млн. рублей, выделение которой Минкультуры России предусмотрено распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 июля 2017 года № 1534-р, освоена не в полном объеме.

Неосвоенный остаток средств резервного фонда в размере 62,0 млн. рублей по объекту «Здание театра с пристройкой дополнительных помещений и надстройкой этажа по ул. Б. Хмельницкого, Омская область» (далее – Театр) образовался в результате несвоевременного проведения

конкурсных процедур на строительные-монтажные работы и поставку оборудования.

Субсидия в размере 30,7 млн. рублей, выделенная на реконструкцию объекта культурного наследия «Здание страхового товарищества «Саламандра», 1913–1914 годы» для размещения бюджетного учреждения культуры Омской области «Омский областной музей изобразительных искусств имени М.А. Врубеля», ул. Музейная, д. 4, г. Омск» (далее – Музей) не освоена в связи с отказом правительства Омской области от подписания Соглашения с Минкультуры России (письмо за подписью губернатора Омской области от 6 октября 2017 № ИСХ-17/ГБ-1357/01) по причине длительного проведения конкурсных процедур и, как следствие, невозможностью освоения в текущем году средств федерального бюджета.

При этом на стадии подготовки документов по выделению средств из резервного фонда субъект гарантировал 100-процентное освоение средств федерального бюджета до конца 2017 года по 2 вышеуказанным объектам (здание Театра и Музея) (письмо от 27 апреля 2017 года № ИСХ-17/ГБ-582/01 за подписью губернатора Омской области В.И. Назарова).

Указанные факты свидетельствуют о необъективной оценке стадии готовности объектов государственной (муниципальной) собственности со стороны субъектов Российской Федерации при подготовке материалов, обосновывающих размер запрашиваемого объема бюджетных ассигнований, что оказывает негативное влияние на качество подготавливаемых предложений об использовании резервного фонда и их практическую реализацию и приводят к необоснованному отвлечению средств федерального бюджета.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что согласно сведениям о возврате в 2018 году в федеральный бюджет неиспользованных остатков межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, предоставленных в 2017 году из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации по КФД 0541112 (далее – форма 0541112)⁵, 49 субъектами Российской Федерации возвращены в доход федерального бюджета неиспользованные остатки в общем размере 1227149,25 тыс. рублей по 29 решениям Правительства Российской Федерации.

Сведения о возврате в 2018 году в федеральный бюджет неиспользованных остатков межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение,

⁵ Утверждена приказом Минфина России от 25 декабря 2017 года № 1205 «Об утверждении порядка осуществления мониторинга исполнения федерального бюджета в 2018 году».

предоставленных в 2017 году из федерального бюджета в целях оказания финансовой помощи субъектам Российской Федерации, представлены в таблице:

ГРБС	Возвращено, тыс. руб.	В ходе исполнения решений Правительства Российской Федерации
Минздрав России	101583,72435	989-р и 990-р от 23.05.2017 г., 1061-р от 26.05.2017 г., 1107-р и 1108-р от 30.05.2017 г., 1147-р от 31.05.2017 г., 1218-р от 12.06.2017 г., 1417-р от 04.07.2017 г., 1610-р от 28.07.2017 г.
Минкультуры России	29466,90130	1534-р от 19.07.2017 г.
Минобрнауки России	2544,81008	647-24 от 29.05.2017 г.
Минсельхоз России	918632,20807	969-р от 20.05.2017 г., 2911-р от 22.12.2017 г., 2942-р и 2944-р от 26.12.2017 г.
Минстрой России	46400,58057	511 от 28.04.2017 г., 529 от 05.05.2017 г., 1195-р от 09.06.2017 г., 921 от 02.08.2017 г., 1667-р от 02.08.2017 г.
Минтруд России	1604,69878	951-р от 18.05.2017 г.
Минфин России	57225,09189	1052-р, 1054-р, 1055-р и 1057-р от 26.05.2017 г.
Минэкономразвития России	29,19784	1465-р от 10.07.2017 г.
Минюст России	0,12422	1472-р от 11.07.2017 г.
Роструд	1587,86442	1793-р от 23.08.2017 г.
Росводресурсы	68073,52648	2129-р от 30.09.2017 г.
Росавтодор	0,52	820-р от 28.04.2017 г.
Итого	1227149,248	

Анализ сведений о возвратах в федеральный бюджет неиспользованных остатков средств резервного фонда (далее – возвраты) показал, что в ряде случаев возвращенные в 2018 году неиспользованные остатки межбюджетных трансфертов, имеющие целевое назначение, предоставленные в 2017 году из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации (отражены в сведениях по форме 0541112), также указаны и в сведениях о результатах реализации мероприятий, направленных ГРБС в Минфин России в соответствии с приказом Минфина России № 39н, несмотря на то, что согласно требованиям подпункта «б» пункта 11 Положения № 230 данные сведения (в том числе кассовое исполнение) представляются по состоянию на 1 января 2018 года:

- в сведениях, направленных Минсельхозом России в Минфин России по распоряжениям Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2017 года № 2911-р и от 26 декабря 2017 года № 2942-р (письма

Минсельхоза России от 25 января 2018 года № 19/271 и от 2 марта 2018 года № 17/591), в графе кассовое исполнение по расходам средств резервного фонда по состоянию на 1 января 2018 года кассовые расходы уменьшены на возвраты 2018 года в сумме 3418,9 тыс. рублей (платежное поручение Минсельхоза Республики Хакасия от 26 января 2018 года № 163814); в размере 837153,0 тыс. рублей (платежное поручение департамента аграрной политики Воронежской области от 26 января 2018 года № 67810); в объеме 40,5919 тыс. рублей (платежное поручение Минсельхоза Республики Марий-Эл от 26 января 2018 года № 352191 в сумме 40591,9 тыс. рублей⁶);

- в сведениях, направленных Рострудом в Минфин России по распоряжению Правительства Российской Федерации от 23 августа 2017 года № 1793-р (письмо Роструда от 11 января 2018 года № 003-5-2), в графе кассовое исполнение по расходам средств резервного фонда по состоянию на 1 января 2018 года кассовые расходы уменьшены на возвраты 2018 года в сумме 1587,9 тыс. рублей (платежное поручение министерства труда, занятости и миграционной политики Самарской области от 12 января 2018 года № 449915);

- в сведениях, направленных Минюстом России в Минфин России по распоряжениям Правительства Российской Федерации от 11 июля 2017 года № 1472-р и от 4 ноября 2017 года № 2442-р (письмо Минюста России от 22 марта 2018 года № 08/38053-ДН), в графе кассовое исполнение по расходам средств резервного фонда по состоянию на 1 января 2018 года кассовые расходы уменьшены на возвраты 2018 года в сумме 0,12422 тыс. рублей (платежные поручения облкомтерполитики Волгоградской области от 25 января 2018 года № 67075 и департамента финансов Воронежской области от 25 января 2018 года № 59859).

Следует отметить, что сведения о возврате в федеральный бюджет неиспользованных остатков межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, предоставленных в 2017 году из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации (форма 0541112), не содержат информации о возврате Минсельхозом Кабардино-Балкарской Республики в федеральный бюджет 7088,5 тыс. рублей, выделенных по распоряжению Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2017 года № 2944-р

⁶ Письмо Минсельхоза России содержит сведения о выделенных средствах в размере 3689245200,00 рубля, а также о кассовом исполнении в сумме 2852051608,10 рубля. Разница составляет 837193591,90 рубля: 837153000,00 рубля – возврат департамента аграрной политики Воронежской области; 40519,90 рубля – возврат Минсельхоза Республики Марий-Эл. Однако платежным поручением Минсельхоза Республики Марий-Эл от 26 января 2018 года № 352191 в федеральный бюджет возвращено не 40519,90 рубля, а 40591899,98 рубля.

(платежное поручение Минсельхоза Кабардино-Балкарской Республики от 1 февраля 2018 года № 789890), при том, что в аналогичном случае с поздним перечислением субсидии в бюджет Воронежской области в сумме 837153,0 тыс. рублей указанная сумма отражена как в сведениях Минсельхоза России, направленных в Минфин России в соответствии с приказом Минфина России № 39н, так и в представленных Минфином России сведениях по форме 0541112.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что сведения о возврате в 2018 году в федеральный бюджет неиспользованных остатков межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, направленных в 2017 году из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации (форма 0541112), содержат не все возвраты в федеральный бюджет неиспользованных остатков средств резервного фонда.

Перечень платежных поручений субъектов Российской Федерации, возвративших в 2018 году неиспользованные остатки межбюджетных трансфертов, предоставленных в 2017 году из резервного фонда в целях оказания финансовой помощи субъектам Российской Федерации, которые не отражены в форме 0541112 на общую сумму 44641,9 тыс. рублей приведен в приложении № 5.

Таким образом, в 2018 году возвращено в доход федерального бюджета 1271791,1 тыс. рублей неиспользованных остатков резервного фонда 2017 года, что составляет менее одного процента (0,65 %) от общего объема решений о выделении средств федерального бюджета из резервного фонда в 2017 году (193642548,3 тыс. рублей).

Выводы

1. Нормативные правовые акты, регламентирующие порядок использования в 2017 году бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации, соответствуют действующему законодательству. Использование резервного фонда Правительства Российской Федерации в рамках нового правового регулирования в целом расширяет возможности обеспечения в условиях существующих бюджетных ограничений оперативного выделения (перераспределения) бюджетных ресурсов по решениям Правительства Российской Федерации.

2. Отсутствие в сфере нормативно-правового регулирования использования бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации необходимости приведения финансово-экономических обоснований при выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда и нормативно утвержденных требований к расчетам по объемам выделяемых средств приводит к возникновению рисков недостижения намеченных результатов, а также неосвоения средств резервного фонда.

3. При выборочном анализе расходования средств резервного фонда в разрезе мероприятий подпрограмм государственных программ Российской Федерации по 56 решениям Правительства Российской Федерации, в которых отражено, что средства резервного фонда направлены на реализацию мероприятий государственных программ Российской Федерации, либо федеральных целевых программ, установлено, что изменения в государственные программы Российской Федерации в связи с направлением средств резервного фонда на реализацию мероприятий государственных программ не вносились. Изменение объемов бюджетных ассигнований, выделяемых на реализацию государственных программ без изменения комплекса планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, не обеспечивает взаимосвязанности выделяемого ресурсного обеспечения и достижения ожидаемых результатов (показателей), что затрудняет оценку эффективности государственных программ с точки зрения достижения результатов в соответствии с утвержденными бюджетными ассигнованиями.

4. Несмотря на нормативно закрепленное требование (пункт 6 Положения № 230) о наличии обращений высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), содержащих обязательство субъекта Российской Федерации по реализации соответствующих мероприятий, на которые планируется выделение бюджетных ассигнований из резервного фонда, в ряде случаев мероприятия, на которые выделялись бюджетные ассигнования резервного фонда, реализованы не были.

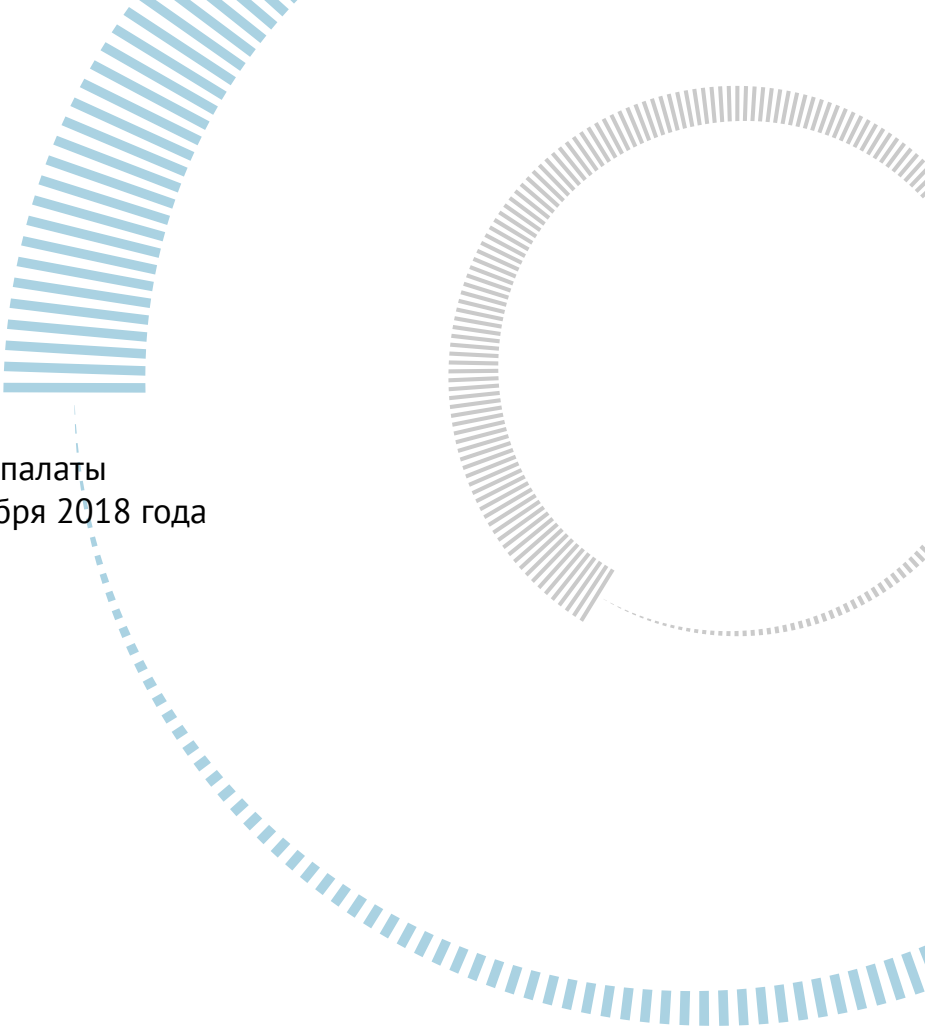
5. Проведенный анализ указывает на случаи необъективной оценки стадии готовности объектов государственной (муниципальной) собственности со стороны субъектов Российской Федерации. Отсутствие ответственности за достоверность подготавливаемых предложений об использовании резервного фонда со стороны субъектов Российской Федерации влечет риски недостижения заявленного результата.

6. Анализ представленных различными ГРБС в Минфин России сведений по форме, утвержденной Приказом 39н, показал, что сведения о кассовом исполнении бюджета на 1 января 2018 года в ряде случаев представлялись с учетом возвратов в федеральный бюджет неиспользованных остатков межбюджетных трансфертов.

Предложения

1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

2. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.



Утвержден Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации 30 ноября 2018 года

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации
Ю.В. РОСЛЯК

**ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКОГО
МЕРОПРИЯТИЯ «АНАЛИЗ ХОДА РЕАЛИЗАЦИИ И РЕЗУЛЬТАТОВ,
ПОЛУЧЕННЫХ В РАМКАХ ВЫПОЛНЕНИЯ ЦЕЛЕВЫХ
МЕРОПРИЯТИЙ, НАПРАВЛЕННЫХ НА СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ
СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ,
СМЕТНОГО НОРМИРОВАНИЯ И ТЕХНИЧЕСКОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ, В 2015–2017 ГОДАХ
И ИСТЕКШЕМ ПЕРИОДЕ 2018 ГОДА»**

Итоги проверки

Счетная палата проверила ход реализации мероприятий по совершенствованию системы государственного ценообразования, сметного нормирования и технического регулирования в строительной сфере.

Проведенный анализ показал, что не создана единая система, устанавливающая детальные и прозрачные требования по применению сметных нормативов при проектировании объектов капитального строительства.

Принятые Минстроем России меры не обеспечили оптимизацию расходов на проектирование и строительство объектов капитального строительства, а также не способствовали повышению объективности и достоверности планирования инвестиций и повышению качества технико-экономических обоснований для принятия решений о проектировании и строительстве.

При этом не были определены конечные цели и задачи реформирования системы ценообразования, сметного нормирования в строительной сфере, а также не предусмотрены мероприятия, направленные на устранение недостатков.

Минстроем России:

- не разработаны единая концепция и (или) «дорожная карта» реформирования сферы ценообразования и сметного нормирования;
- разработка новых и актуализация действующих сметных нормативов ведется бессистемно;
- не обеспечена государственная регистрация прав Российской Федерации на разработанную ФАУ «Главгосэкспертиза России» электронную базу данных государственных сметных нормативов;
- не проводилась работа по апробации новых подходов и переходу к «ресурсному» методу расчета сметной стоимости;
- не формировалось государственное задание ФАУ «Главгосэкспертиза России» в части мероприятий по ценообразованию и сметному нормированию, включая создание и эксплуатацию федеральной информационной системы «Ценообразование в строительстве» (ФГИС ЦС) в 2016–2018 годах.

Цели

1. Провести анализ Плана мероприятий по совершенствованию системы ценообразования и сметного нормирования в строительной отрасли, а также финансового обеспечения мероприятий по совершенствованию системы ценообразования, сметного нормирования и технического регулирования в строительной отрасли.
2. Оценить деятельности Минстроя России и подведомственных ему учреждений (организаций) по реализации целевых мероприятий.

Выводы

Работа по разработке новых и актуализации действующих сметных нормативов ведется Минстроем России бессистемно.

Не сформирована правовая основа для формирования сметных нормативов с учетом применения в строительстве современных технологий, строительных материалов, машин и механизмов.

Принятые Минстроем России меры не обеспечили оптимизацию расходов на проектирование и строительство объектов капитального строительства.

Предложения Счетной палаты Правительству Российской Федерации

Разработать и утвердить «дорожную карту» по реформированию сферы ценообразования и сметного нормирования методами проектного управления.

Предложения Счетной палаты Минстрою России

- Подготовить изменения в Положение о Минстрое России в части установления исчерпывающего перечня полномочий министерства, необходимых для осуществления мероприятий по реформированию системы ценообразования и сметного нормирования;
- обеспечить в установленном порядке передачу ФАУ «Главгосэкспертиза России» необходимых полномочий в сфере ценообразования и сметного нормирования;
- проработать вопрос о включении в государственное задание для ФАУ «Главгосэкспертиза России» государственных работ и услуг в сфере ценообразования и сметного нормирования, а также эксплуатации ФГИС ЦС;
- принять совместно с ФАУ «Главгосэкспертиза России» необходимые меры по доработке функциональных возможностей ФГИС ЦС;
- обеспечить государственную регистрацию прав Российской Федерации на ФГИС ЦС и электронную базу данных государственных сметных нормативов, а также на находящуюся в указанной базе информацию.

Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 3.12.0.6 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2018 год.

Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Законодательные, нормативные правовые акты Российской Федерации и иные документы по вопросам государственного ценообразования, сметного нормирования и технического регулирования в строительной сфере;
- документы, отражающие формирование, управление и распоряжение средствами федерального бюджета и иными средствами, направленными на выполнение целевых мероприятий по совершенствованию системы государственного ценообразования, сметного нормирования и технического регулирования в строительной сфере;
- деятельность федеральных органов исполнительной власти и подведомственных им учреждений (организаций) по совершенствованию системы государственного ценообразования, сметного нормирования и технического регулирования в строительной сфере, включая разработку, регистрацию, практическое внедрение и наполнение базы данных федеральной государственной информационной системы информационного обеспечения ценообразования в строительстве.

Цели экспертно-аналитического мероприятия

1. Анализ хода выполнения Плана мероприятий по совершенствованию системы ценообразования и сметного нормирования в строительной отрасли, принятого во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 21 января 2015 года № Пр-89 и утвержденного Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козаком 20 февраля 2016 года № 1381п-П9 (далее – План мероприятий).

2. Анализ вопросов финансового обеспечения мероприятий по совершенствованию системы ценообразования, сметного нормирования и технического регулирования в строительной отрасли.

3. Оценка деятельности Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее – Минстрой России, Министерство) и подведомственных ему учреждений (организаций) по реализации целевых мероприятий, направленных на совершенствование системы государственного ценообразования, сметного нормирования и технического регулирования в строительной сфере.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (г. Москва) (по запросу);
- федеральное автономное учреждение «Главное управление государственной экспертизы» (г. Москва) (далее – ФАУ «Главгосэкспертиза России», Учреждение);
- федеральное автономное учреждение «Федеральный центр нормирования, стандартизации и технической оценки соответствия в строительстве» (г. Москва) (по запросу).

Исследуемый период

2015–2017 годы и истекший период 2018 года, при необходимости – более ранние периоды.

Срок проведения экспертно-аналитического мероприятия

С июня по ноябрь 2018 года, в том числе с выходом на объект: федеральное автономное учреждение «Главное управление государственной экспертизы» (г. Москва) – июль-август 2018 года.

Общая информация об анализируемом объекте

В соответствии с Планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год проведено контрольное мероприятие «Анализ деятельности федерального автономного учреждения «Главное управление государственной

экспертизы», федерального автономного учреждения «Федеральный центр ценообразования в строительстве и промышленности строительных материалов» (далее – ФАУ «ФЦЦС»), осуществляющих ценообразование, сметное нормирование и оценку сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета», по результатам которого выявлены недостатки действовавшей на тот момент системы ценообразования и сметного нормирования в строительстве.

Так, у Минстроя России отсутствовали полномочия по сметному нормированию объектов, строящихся за счет средств региональных и местных бюджетов, а также по реализации государственной политики в сфере ценообразования в целом по строительной отрасли.

Параллельное существование сметных норм на одни и те же виды работ в составе федеральных единичных расценок, территориальных единичных расценок и отраслевых единичных расценок (далее – ФЕР и ТЕР) не имело надлежащего правового основания. Расценки на аналогичные виды работ на конкретной территории имели существенные отличия.

Кроме того, в Министерстве не были регламентированы процедуры принятия решений о необходимости и целесообразности разработки, корректировки или отмены государственных, территориальных, отраслевых, индивидуальных сметных нормативов, порядка их экспертизы, утверждения, введения в действие, а также по установлению сферы и порядка их применения.

Помимо государственных элементных сметных норм (далее – ГЭСН) для государственных заказчиков и ряда коммерческих организаций с государственным участием были утверждены 154 индивидуальных и отраслевых сметных норматива, применение которых привело к возникновению дополнительных расходных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

При этом действие индивидуальных сметных нормативов, рассчитанных для локальных условий одних объектов, распространялось на другие аналогичные объекты.

Ряд государственных сметных нормативов (всего 80 нормативов), применяемых при строительстве и реконструкции объектов Минобороны России, аэропортов и московского метрополитена, были утверждены с нарушением действовавших нормативных правовых актов.

Системные меры, направленные на снижение сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых осуществлялось за счет средств федерального бюджета, и выбор оптимальных проектных решений Минрегионом России и Федеральным агентством по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству не принимались.

Процедура ведения федерального реестра сметных нормативов не обеспечивала актуальность, достоверность и защиту информации, а также открытость и доступность предоставления включенных в него данных. В федеральный реестр вносились документы, не являющиеся согласно действующей классификации сметными нормативами (индивидуальные индексы изменения стоимости, информационные и разъяснительные письма), но при этом регламентирующие порядок определения стоимости.

Справочно: в результате необоснованного применения индексов изменения сметной стоимости строительно-монтажных работ только при расчетах за выполненные работы на объектах космодрома «Восточный» сметная стоимость его строительства возросла на 13,2 млрд. рублей (расчетно)¹.

Наличие правовых пробелов в нормативно-правовом регулировании публикации сметных нормативов и их распространения среди организаций и предприятий строительной отрасли позволили ряду коммерческих компаний зарегистрировать права обладания на базы данных утвержденных Минстроем России сметных нормативов и регулярно распространять их на возмездной основе.

Информация о наиболее существенных недостатках в действовавшей на тот момент системе ценообразования и сметного нормирования нашла свое отражение в письме Счетной палаты Российской Федерации (далее – Счетная палата) от 21 января 2015 года № 01-124/08-Д, направленном Президенту Российской Федерации В.В. Путину.

¹ Отчет о результатах контрольного мероприятия «Анализ деятельности федерального автономного учреждения «Главное управление государственной экспертизы», федерального автономного учреждения «Федеральный центр ценообразования в строительстве и промышленности строительных материалов», осуществляющих ценообразование и оценку сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета», результаты которого были рассмотрены на Коллегии Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 26 декабря 2014 года № 65К (1011)).

В данном отчете содержится информация о результатах проведенного Счетной палатой анализа в части мер, принятых Правительством Российской Федерации по устранению ранее выявленных нарушений и недостатков, а также по реформированию действующей системы ценообразования и сметного нормирования в строительстве.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

По Цели 1

1.1. Анализ нормативных правовых актов, разработанных и принятых в рамках Плана мероприятий, на предмет своевременности их принятия, полноты и достаточности

По итогам рассмотрения Президентом Российской Федерации результатов контрольного мероприятия Счетной палаты было дано поручение от 21 января 2015 года № Пр-89 (далее – Поручение № Пр-89), согласно которому Правительству Российской Федерации поручалось разработать план реформирования системы ценообразования в строительной отрасли, закрепив его основные положения в соответствующем федеральном законе.

Несмотря на наличие Поручения № Пр-89, а также выделение средств федерального бюджета в размере 1800,0 млн. рублей на решение задачи по реформированию системы ценообразования и сметного нормирования, в 2015 году какие-либо значимые действия в указанной сфере деятельности Минстроем России не осуществлялись.

По результатам контрольного мероприятия Минстрою России было направлено представление Счетной палаты от 11 февраля 2015 года № 08-9/08-04, в связи с невыполнением которого вынесено предписание Счетной палаты от 23 ноября 2015 года № ПП 01-39/13-03, за неисполнение которого был привлечен к административной ответственности директор департамента градостроительной деятельности и архитектуры Минстроя России А.В. Белюченко.

В 2016 году во исполнение Поручения № Пр-89 в целях совершенствования системы государственного ценообразования, сметного нормирования и технического регулирования в строительной сфере разработан План мероприятий.

Указанный План состоял из 3 разделов («Совершенствование нормативно-правового регулирования», «Совершенствование информационного обеспечения» и «Совершенствование нормативно-технического регулирования»), включающих 13 мероприятий.

При реализации раздела I Плана мероприятий обеспечено своевременное принятие 1 постановления Правительства Российской Федерации и 1 приказа Минстроя России, с незначительным нарушением сроков (от 2 до 3 месяцев) приняты 3 постановления Правительства Российской Федерации и 1 приказ Минстроя России, 3 приказа Минстроя России приняты с отставанием на 4 месяца, а 1 приказ – на 8 месяцев от установленного срока.

Информация о разработанных в рамках реализации Плана мероприятий нормативных правовых актах, о деятельности заинтересованных федеральных органов исполнительной власти по его реализации приведена в приложениях № 1 и № 2 к отчету (приложения в Бюллетене не публикуются).

В связи с принятием (в рамках выполнения пункта 1 Плана мероприятий) Федерального закона от 3 июля 2016 года № 369-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и статьи 11 и 14 Федерального закона «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (далее – Федеральный закон № 369-ФЗ) Правительством Российской Федерации принят План-график по подготовке проектов актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, необходимых для реализации норм Федерального закона № 369-ФЗ, утвержденный заместителем Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козаком 5 августа 2016 года за № 5749п-П9 (далее – План-график), в который вошли большинство мероприятий из Плана мероприятий. План-график состоял из 2 разделов («Разработка проектов нормативных правовых актов» и «Мероприятия по совершенствованию системы ценообразования и сметного нормирования в строительной отрасли»), включающих 13 мероприятий.

Федеральный закон № 369-ФЗ ввел в Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее – Градостроительный кодекс) главу 2.1 «Ценообразование и сметное нормирование в области градостроительной деятельности», а также определил основные нормы, регулирующие вопросы ценообразования и сметного нормирования при строительстве, реконструкции и капитальном ремонте объектов капитального строительства, направленные на внедрение «ресурсного» метода ценообразования в строительстве.

Так, сметные цены строительных ресурсов в соответствии с пунктом 32 статьи 1 Градостроительного кодекса определяются как сводная агрегированная в территориальном разрезе документированная информация о стоимости строительных ресурсов, установленная расчетным путем на принятую единицу измерения и размещаемая в федеральной государственной информационной системе ценообразования в строительстве.

В настоящее время фактически при разработке проектно-сметной документации продолжает применяться базисно-индексный метод определения сметной стоимости строительства с использованием федеральных, территориальных и отраслевых единичных расценок² (в текущем уровне цен на 2001 год). Для пересчета в уровень текущих цен применяются индексы изменения сметной стоимости, доводимые Минстроем России до пользователей в установленном им порядке.

Вместе с тем согласно части 1 статьи 3 Федерального закона от 26 июля 2017 года № 191-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 191-ФЗ) сметные нормативы (за исключением укрупненных нормативов цены строительства), расценки, цены, методические и другие документы в сфере ценообразования и сметного нормирования в области градостроительной деятельности, которые включены в федеральный реестр сметных нормативов до 30 сентября 2017 года или которые утверждены органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном до 3 июля 2016 года, применяются до даты, по состоянию на которую обеспечивается одновременное выполнение следующих условий:

1) включение сведений о соответствующих сметных нормативах, утвержденных в соответствии со статьей 8.3 Градостроительного кодекса (в редакции Федерального закона № 191-ФЗ), в федеральный реестр сметных нормативов в установленном порядке;

2) введение в действие указанных в пункте 1 настоящей части сметных нормативов;

2 Под единичной расценкой понимается стоимостное выражение обоснованной потребности в строительных ресурсах (материалах, изделиях, машинах и механизмах, затратах труда рабочих) для выполнения единицы работы в определенном уровне цен. Единичные расценки предназначаются для определения сметной стоимости строительства зданий и сооружений в базисном уровне цен (2001 год). Исходными данными для разработки единичных расценок в строительстве являются государственные элементные сметные нормы (ГЭСН), которые являются общими для базисно-индексного и ресурсного методов.

3) размещение в федеральной информационной системе «Ценообразование в строительстве» (далее – ФГИС ЦС, Система) сметных цен строительных ресурсов, определенных в соответствии с частью 5 статьи 8.3 Градостроительного кодекса (в редакции Федерального закона № 191-ФЗ).

Поскольку «ресурсный» метод не предполагает использование единичных расценок при определении сметной стоимости строительства, при принятии Федерального закона № 369-ФЗ федеральные, территориальные и отраслевые единичные расценки не были включены в понятие «Сметный норматив»³.

Учитывая установленное Федеральным законом № 191-ФЗ условие, согласно которому до введения в действие «ресурсного» метода подлежат применению сметные нормативы, расценки, цены, методические и другие документы в сфере ценообразования и сметного нормирования в области градостроительной деятельности, которые были включены в федеральный реестр сметных нормативов до 30 сентября 2017 года, после указанной даты актуализация указанных нормативов Минстроем России не осуществляется.

Проведенный анализ показал, что большинство нормативных правовых актов в рамках реализации Плана-графика приняты с нарушением установленных сроков (задержка составила от 2 до 8 месяцев), что, в свою очередь, существенно отодвинуло сроки завершения мероприятий по совершенствованию системы ценообразования и сметного нормирования. Более подробная информация о разработанных и утвержденных нормативных правовых актах представлена в приложении № 3 к отчету.

Всего, по информации Минстроя России, в рамках реформирования системы нормирования и ценообразования при проектировании и строительстве в период с 2015 по 2018 год принято 17 нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и Минстроя России. При этом не были разработаны и утверждены предусмотренные пунктами 7 и 8 Плана мероприятий профессиональный стандарт «Специалист по ценообразованию и сметному нормированию в строительстве» и порядок аттестации экспертов, осуществляющих подготовку заключений экспертизы определения сметной стоимости объектов капитального строительства.

3 Согласно пунктам 31 и 33 статьи 1 Градостроительного кодекса под сметными нормами понимается совокупность количественных показателей материалов, изделий, конструкций и оборудования, затрат труда работников в строительстве, времени эксплуатации машин и механизмов, установленных на принятую единицу измерения, и иных затрат, применяемых при определении сметной стоимости строительства; под сметными нормативами – сметные нормы и методики, необходимые для определения сметной стоимости строительства, стоимости работ по инженерным изысканиям и по подготовке проектной документации, а также методики разработки и применения сметных норм (в редакции Федерального закона № 191-ФЗ).

Справочно: мероприятия признаны утратившими силу в соответствии с решением, принятым Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козаком (письмо Аппарата Правительства Российской Федерации от 10 июля 2017 года № П9-36394).

Необходимо также отметить, что как Планом мероприятий, так и Планом-графиком не были предусмотрены мероприятия, направленные на устранение имеющихся недостатков и пробелов в действующей до настоящего времени в строительстве системе ценообразования и сметного нормирования.

Кроме того, Правительством Российской Федерации также не были определены цели и задачи реформирования системы ценообразования и сметного нормирования в строительстве.

Комплексный и исчерпывающий план по методическому обеспечению проводимой реформы, предусматривающий сроки ее реализации, а также проведение сравнительного анализа действующего и предлагаемого подходов к ценообразованию, не принят.

В настоящее время Минстроем России в рамках проведения реформы ценообразования и сметного нормирования и по поручениям Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака от 30 ноября 2017 года № ДК-П9-314пр и от 24 ноября 2017 года № ДК-П13-309пр подготовлены и проходят процедуры согласования с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, а также процедуры общественного обсуждения проектов 4 федеральных законов⁴ и 1 постановления Правительства Российской Федерации⁵, а также проектов 8 различных методик.

Таким образом, как показал проведенный анализ, до настоящего времени необходимая нормативная база для реализации реформы ценообразования и сметного нормирования не создана, что свидетельствует о ненадлежащем выполнении Правительством Российской Федерации Поручения № Пр-89.

⁴ По вопросам определения предполагаемой предельной стоимости строительства за рубежом, совершенствования процедуры мониторинга цен строительных ресурсов, а также направления информации во ФГИС ЦС.

⁵ По вопросам в части определения предполагаемой предельной стоимости строительства за рубежом и проведения проверки достоверности сметной стоимости.

Подробная информация о подготовленных проектах нормативных документов представлена в приложении № 4 к отчету.

По итогам состоявшегося 17 мая 2016 года заседания Государственного совета Российской Федерации подпунктом «б» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 11 июня 2016 года № Пр-1138ГС Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации с участием Правительства Российской Федерации предложено рассмотреть и принять в период весенней сессии 2016 года проекты федеральных законов, предусматривающих применение единых государственных сметных нормативов при проектировании и строительстве с привлечением бюджетных средств, средств государственных и муниципальных организаций, средств юридических лиц, в уставном капитале которых есть доля участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также установление с соблюдением законодательства Российской Федерации о коммерческой тайне требования о государственном мониторинге цен на строительные ресурсы при продаже таких ресурсов производителями.

Проведенный анализ свидетельствует о формальном выполнении указанного поручения Президента Российской Федерации.

Так, с учетом изменений, внесенных в Градостроительный кодекс Федеральным законом № 369-ФЗ, при проектировании и строительстве с привлечением средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, средств юридических лиц, созданных Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, юридических лиц, доля в уставных капиталах которых Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований составляет более 50 %, применение сметных нормативов, включенных в федеральный реестр сметных нормативов, и сметных цен строительных ресурсов предусмотрено частью 1 статьи 8.3 Градостроительного кодекса и является обязательным при определении стоимостных показателей проекта как при базисно-индексном, так и при «ресурсном» методе расчета.

Однако противоречивые и необоснованные показатели, установленные в системе единичных расценок (ФЕР, ТЕР и отраслевые единичные расценки) для аналогичных территориальных условий производства строительно-монтажных работ, продолжают действовать, работа по их гармонизации, оптимизации и введению в действие производится крайне медленно и не завершена.

Согласно части 7 статьи 8.3 Градостроительного кодекса порядок мониторинга цен строительных ресурсов установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2016 года № 1452 «О мониторинге цен строительных ресурсов». Вместе с тем полноценная и достаточная база данных не сформирована, что не позволяет повысить достоверность формирования индексов изменения сметной стоимости.

1.2. Оценка достижения результатов, запланированных по итогам реализации Плана мероприятий

1.2.1. В период с 2015 по 2018 год помимо Плана мероприятий и Плана-графика в части реформирования и совершенствования системы ценообразования и сметного нормирования в строительстве также исполнялся план мероприятий («дорожная карта») «Совершенствование технического регулирования, ценообразования и сметного нормирования, саморегулирования в строительной сфере и развития контрактной системы (в части размещения государственных заказов на проектирование и строительство объектов капитального строительства)», утвержденный поручением Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака от 30 декабря 2014 года № ДК-П9-9653 (далее – «дорожная карта»).

«Дорожная карта» состояла из 3 разделов: «Техническое регулирование», «Совершенствование ценообразования и сметного нормирования в строительной отрасли» и «Совершенствование правового регулирования деятельности саморегулируемых организаций».

В части ценообразования соответствующим разделом «дорожной карты» предусматривалось выполнение 3 мероприятий:

- совершенствование процедур разработки и утверждения сметных нормативов, включая индивидуальные сметные нормативы;
- совершенствование порядка определения индексов изменения стоимости строительно-монтажных работ с учетом выполняемых Росстатом статистических наблюдений за стоимостью строительных материалов и изделий;
- создание Единой информационной системы данных, включающей в себя федеральный реестр сметных нормативов, а также информацию о стоимости основных строительных ресурсов.

Как показал проведенный анализ, принятая до издания Поручения № Пр-89 «дорожная карта» не являлась комплексным и системным документом, не

отвечала требованиям, предъявляемым к реформе системы ценообразования, а предусматривала лишь совершенствование ее отдельных элементов и процедур. Данный факт свидетельствует о том, что действия по исполнению Поручения № Пр-89 были фактически предприняты Правительством Российской Федерации только в феврале 2016 года.

Учитывая, что в 2015 году Минстроем России не были определены цели, не сформирован полноценный план и не был обеспечен начальный этап выполнения мероприятий по реформированию системы ценообразования и сметного нормирования в строительной отрасли, выделенные на эти цели средства федерального бюджета расходовались на решение текущих вопросов и содержание ФАУ «ФЦЦС».

Реализация мероприятий, предусмотренных в рамках Плана мероприятий и Плана-графика, предполагала достижение конкретных результатов в сфере ценообразования и сметного нормирования, анализ которых приведен в отчете.

Вместе с тем, как показал проведенный анализ, несмотря на то, что Федеральным законом № 369-ФЗ в Градостроительном кодексе закреплены определения, понятия и основные требования, регулирующие вопросы ценообразования и сметного нормирования в строительной отрасли, единая система правового регулирования в указанной сфере, устанавливающая детальные и прозрачные требования по применению сметных нормативов при проектировании объектов капитального строительства, Минстроем России совместно с Минэкономразвития России, Минфином России, ФАС России и Минкомсвязью России не создана.

Кроме того, не сформирована также правовая основа для формирования сметных нормативов с учетом применения в строительстве современных технологий, видов работ и строительных материалов, машин и механизмов.

Минстроем России не обеспечена унификация автоматизации расчета стоимости строительства объектов с применением прикладных программных продуктов. Не решена задача создания правовых основ для формирования достаточного объема данных о рыночной стоимости строительных ресурсов (в том числе в территориальном разрезе) и работ, необходимых для утверждения достоверных сметных нормативов, применяемых в строительстве.

Меры по повышению уровня профессионализма в целях достоверного определения стоимости строительства и по повышению ответственности за ее достоверное определение реализованы не были.

Несмотря на создание ФГИС ЦС и ее последующую эксплуатацию, необходимая база данных о рыночных ценах строительных ресурсов и работ в строительстве, необходимых для актуализации сметных нормативов, применяемых в строительстве, Минстроем России не создана.

Принятые Минстроем России меры не обеспечили оптимизацию расходов на проектирование и строительство объектов капитального строительства, а также не способствовали повышению объективности и достоверности планирования инвестиций и повышению качества технико-экономических обоснований для принятия решений о проектировании и строительстве.

Таким образом, запланированные Планом мероприятий и Планом-графиком ожидаемые результаты фактически достигнуты не были.

1.2.2. Проведенный анализ показал, что работа по разработке новых и актуализации действующих сметных нормативов ведется Минстроем России бессистемно. Документы, определяющие целесообразность, приоритетность и плановость разработки новых и (или) актуализации тех или иных действующих сметных нормативов в рамках проводимых мероприятий по ценообразованию и сметному нормированию, в Минстрое России отсутствуют. Система мониторинга потребностей строительной отрасли в новых ГЭСН и единичных расценках (на время переходного периода от базисно-индексного к «ресурсному» методу) не создана.

Единая концепция и (или) долгосрочный план («дорожная карта») реформирования сферы ценообразования и сметного нормирования, разработанная с привлечением заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, научного и экспертного сообщества, в Минстрое России отсутствует.

Представители министерств и ведомств, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков, экспертное и научное сообщество, в том числе в рамках деятельности Научно-экспертного совета по ценообразованию и сметному нормированию в строительстве при Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее – Научно-экспертный совет при Минстрое России, Совет), к указанной работе не привлекаются.

Так, вопросы, связанные с выработкой решений, алгоритмов, предложений и рекомендаций по вопросам реформирования системы ценообразования и сметного нормирования в строительстве, а также с рассмотрением подготовленных членами Научно-экспертного совета при Минстрое России

аналитических материалов по оценке состояния и перспективным направлениям реформирования системы ценообразования в строительстве, на заседаниях Совета в анализируемом периоде (2015–2018 годы) не обсуждались.

В результате Научно-экспертным советом при Минстрое России фактически не была выполнена одна из основных целей, для достижения которой создавался указанный Совет (приказ Министра России от 30 октября 2015 года № 778/пр) – выработка предложений по реформированию системы ценообразования в строительстве.

Более подробная информация о деятельности Научно-экспертного совета при Минстрое России приведена в приложении № 5 к отчету.

В 2017 году план утверждения (актуализации, пересмотра) сметных нормативов не принимался, поскольку порядок утверждения сметных нормативов⁶ (далее – Порядок) утвержден только в апреле 2017 года с нарушением на 7 месяцев установленного пунктом 4 Плана-графика срока (август 2016 года). При этом приоритизация вновь принимаемых и (или) актуализируемых сметных нормативов не была установлена.

План утверждения (актуализации, пересмотра) сметных нормативов на 2018 год, согласно которому в 2018 году за счет средств бюджетной системы Российской Федерации предполагалось разработать 148 новых сметных нормативов, за счет средств внебюджетных источников – 1036 нормативов, а также актуализировать 690 нормативов, был утвержден приказом Министра России от 20 марта 2018 года № 152/пр.

При этом анализ текста Порядка показал, что не определен механизм разработки методик, проверки их содержания и последующего утверждения, несмотря на то, что согласно пункту 33 статьи 1 Градостроительного кодекса сметными нормативами являются сметные нормы и методики, необходимые для определения сметной стоимости строительства, стоимости работ по инженерным изысканиям и по подготовке проектной документации, а также методики разработки и применения сметных норм.

Установленные Порядком процедуры не способствуют своевременному формированию и оперативному наполнению федерального реестра

6 Приказом Министра России от 13 апреля 2017 года № 710/пр установлен порядок утверждения сметных нормативов, применяемых для определения сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, включающий, в том числе, процедуры планирования разработки сметных нормативов, их рассмотрение и утверждение.

необходимыми сметными нормативами (анализ Порядка приведен в приложении № 3 к отчету).

При этом использование органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, юридическими и физическими лицами устаревших сметных нормативов приводит, в свою очередь, к снижению достоверности определения сметной стоимости объектов капитального строительства.

Механизм и регламент выдачи и устранения замечаний (не носящих технического или редакционного характера), возникших в процессе рассмотрения представленных в заявительном порядке заинтересованными лицами материалов, Порядком не предусмотрены, что приводит к существенному затягиванию процесса разработки новых сметных нормативов.

Минстроем России до настоящего времени не сформирован полный комплект новых и (или) актуализированных сметных нормативов и методических документов, в соответствии с которыми необходимо осуществлять расчет сметной стоимости в условиях перехода на новую модель ценообразования, а также в условиях действующей системы ценообразования и сметного нормирования в строительстве.

Так, как уже отмечалось выше, в стадии разработки и обсуждения находятся разработанные Минстроем России проекты 4 федеральных законов и 1 постановления Правительства Российской Федерации, а также 8 проектов методик. Приоритетность действий по выработке нормативных и методических документов Минстроем России не определена, уже разработанные и принятые документы носят, как правило, избирательный и локальный, а не комплексный характер.

При этом выборочный анализ уже принятых Минстроем России методики определения сметных цен на затраты труда в строительстве, утвержденной приказом Минстроя России от 20 декабря 2016 года № 1000/пр (далее – методика определения сметных цен на затраты труда), методики определения сметных цен на материалы, изделия, конструкции, оборудование и цен услуг на перевозку грузов для строительства, утвержденной приказом Минстроя России от 20 декабря 2016 года № 1001/пр, и методики применения сметных цен строительных ресурсов, утвержденной приказом Минстроя России от 8 февраля 2017 года № 77/пр (далее – методики определения сметных цен на материалы, изделия, конструкции, оборудование и цен услуг на

перевозку грузов для строительства), указывает на необходимость их существенной доработки.

Так, установленные в методике определения сметных цен на затраты труда подходы не обеспечивают достоверность определения сметных цен на затраты труда (показатели заработной платы усредняются вне зависимости от условий труда и квалификации сотрудников, расчетная величина сметной цены на затраты труда в строительстве определяется на основании информации о среднемесячной номинальной начисленной заработной плате работников по полному кругу организаций (с учетом расходов на административно-управленческий персонал и выплаты из прибыли) по субъектам Российской Федерации, представленной Росстатом).

Предлагаемый в методиках определения сметных цен на материалы, изделия, конструкции, оборудование и цен услуг на перевозку грузов для строительства механизм расчета транспортной составляющей цены является крайне трудоемким в случае строительства крупных объектов и не применим для строительства объектов с особой удаленностью. Подробный анализ указанных методик приведен в приложении № 6 к отчету.

Также не урегулирован вопрос о разработке методических документов, регламентирующих разработку и применение государственных элементных сметных норм на ремонтно-реставрационные работы (ГЭСНрр).

Минстроем России нормативно не урегулированы вопросы ценообразования и сметного нормирования при производстве работ по текущему ремонту, благоустройству, а также вопросы обеспечения строительной отрасли квалифицированными специалистами в области ценообразования и сметного нормирования.

Справочно: информация о проведенной работе по утверждению профессионального стандарта «Специалист в области стоимостной оценки для градостроительной деятельности», полученная от Минтруда России, изложена в приложении № 7 к отчету.

Кроме того, не разработаны и не приняты нормативные правовые акты, регламентирующие порядок определения стоимости проектных работ (приложение № 8 к отчету), порядок формирования начальной (максимальной) цены контракта на производство проектно-исследовательских работ, а также порядок расчетов за выполненные работы в пределах установленной

контрактом твердой договорной цены, сформированной на основании проведенных конкурсных процедур.

1.2.3. В 2017 году разработан и утвержден приказами Минстроя России 21 сборник укрупненных сметных нормативов цены строительства (приложение № 9 к отчету).

Методические рекомендации по разработке укрупненных нормативов цены строительства утверждены приказом Минстроя России от 7 февраля 2017 года № 69/пр и отменены приказом Минстроя России от 15 ноября 2017 года № 1548/пр. В настоящее время утвержденная методика отсутствует.

При этом на законодательном уровне отсутствует понятие укрупненного норматива цены конструктивных решений (далее – НЦКР)⁷. Тем не менее укрупненный сметный норматив цены конструктивных решений «НЦКР-81-22–2014. Часть 22. Автомобильные дороги», внесенный в федеральный реестр сметных нормативов приказом Минстроя России от 7 апреля 2014 года № 167/пр, из федерального реестра сметных нормативов не исключен и является действующим.

1.2.4. Одним из наиболее важных элементов, необходимых для внедрения «ресурсного» метода ценообразования в строительстве, является наличие действующей ФГИС ЦС.

Согласно части 1 статьи 57.2 Градостроительного кодекса ФГИС ЦС является государственной информационной системой, функционирующей на основе программных, технических средств и информационных технологий, обеспечивающих сбор, обработку, хранение, размещение и использование информации, необходимой для определения сметной стоимости строительства.

В анализируемом периоде Минстроем России в целом была сформирована нормативно-правовая база, необходимая для создания и эксплуатации ФГИС ЦС. Так, в частности, были приняты Федеральный закон № 369-ФЗ, Положение о ФГИС ЦС, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2016 года № 959 (далее – Положение о ФГИС ЦС, постановление № 959), постановление Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2016 года № 1452 «О мониторинге цен строительных ресурсов» и другие нормативные правовые акты. При этом отмечается,

⁷ НЦКР предназначен для формирования сметного раздела проектной документации и проверки достоверности определения сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета, в рамках инвестиционных проектов.

что разработка 3 нормативных правовых актов⁸ осуществлена с нарушением сроков, установленных пунктами 5, 6 и 8 раздела I Плана-графика. Также указанный План-график не предусматривает издание нормативного правового акта в части установления порядка ведения ФГИС ЦС согласно пункту 7.8 части 1 статьи 6 Градостроительного кодекса (указанный порядок до настоящего времени не установлен).

В соответствии с требованиями подпункта «г» пункта 3 Положения о ФГИС ЦС Минстрой России утверждает методы гармонизации информации, унификации сбора, контроля и обработки данных, а также регламенты информационного обмена между информационной системой и иными негосударственными информационными системами.

ФАУ «Главгосэкспертиза России» разработаны проект регламента информационного взаимодействия ФГИС ЦС и иных негосударственных информационных систем, который определяет правила и основные процедуры, связанные с процессами приема и передачи информации в электронной форме по телекоммуникационным каналам связи между участниками информационного взаимодействия, а также проект регламента исполнения Минстроем России государственной функции по определению сметных цен строительных ресурсов во ФГИС ЦС на основании результатов мониторинга цен строительных ресурсов и размещения сметных цен во ФГИС ЦС (согласно пункту 3.1 приказа Минстроя России от 22 сентября 2017 года № 1248/пр «О вводе в эксплуатацию федеральной государственной информационной системы ценообразования в строительстве»).

Учреждение неоднократно информировало Минстрой России (письма от 23 ноября 2017 года № 20-03-4-8388-ИЛ, от 25 декабря 2017 года № 20-02-3/10142-ИЛ, от 2 марта 2018 года № 01-01-12/3462-ИЛ и от 5 июня 2018 года № 20-03-4/9279-ИЛ) о необходимости утверждения указанных регламентов. Однако до настоящего времени указанные регламенты Минстроем России не утверждены.

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении порядка мониторинга цен строительных ресурсов», постановление Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Положение о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» и приказ Минстроя России «Об определении официального сайта федеральной государственной информационной системы ценообразования в строительстве».

Справочно: Минстрой России (письмо от 17 июля 2018 года № 31151-СМ/09) сообщил ФАУ «Главгосэкспертиза России» о рассмотрении и принятии к сведению информации, представленной письмом Учреждения от 2 марта 2018 года № 01-01-12/3462-ИЛ.

Кроме того, согласно пункту 3 раздела II Плана-графика Минстрою России поручено в срок до декабря 2017 года разработать и внедрить ФГИС ЦС, а также получить свидетельство о регистрации нематериального актива на ФГИС ЦС.

В соответствии с подпунктом «а» пункта 2 постановления № 959 приказом Минстроя России от 10 октября 2016 года № 707/пр «О некоторых мерах по созданию федеральной государственной информационной системы ценообразование в строительстве» ФАУ «Главгосэкспертиза России» была определена подведомственным государственным учреждением, обеспечивающим создание и эксплуатацию ФГИС ЦС.

В рамках создания ФГИС ЦС между ФАУ «Главгосэкспертиза России» (заказчик) и АО «Барс Групп» (исполнитель) был заключен договор от 12 января 2017 года № 31604351115_П. При этом согласно пункту 12.8 указанного договора заказчик приобретает исключительные права на все созданные в рамках договора объекты интеллектуальной собственности.

Согласно части 8 статьи 572 Градостроительного кодекса правомочия обладателя информации, размещенной в Системе, и обладателя прав на результаты интеллектуальной деятельности, связанные с созданием ФГИС ЦС от имени Российской Федерации, осуществляет федеральный орган исполнительной власти, исполняющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры, градостроительства.

Минстрой России планирует осуществить государственную регистрацию исключительных (имущественных) прав Российской Федерации на ФГИС ЦС в 2019 году⁹.

⁹ В соответствии с информацией пункта 4 письма Минстроя России от 27 сентября 2018 года № 39967-НС/09 на запрос информации Счетной палаты от 21 сентября 2018 года № ЗИ 13-91/13-03, а также во исполнение пункта 3 протокола совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В.Л. Мутко от 20 сентября 2018 года № ВМ-П9-82пр.

Таким образом, оператором ФГИС ЦС (ФАУ «Главгосэкспертиза России») Система эксплуатируется фактически в отсутствие государственной регистрации программы для ЭВМ и базы данных ФГИС ЦС. Вместе с тем согласно части 7 статьи 14 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» эксплуатация государственной информационной системы без надлежащего оформления прав на использование ее компонентов, являющихся объектами интеллектуальной собственности, не допускается.

Справочно: в паспорте контроля за территориальным размещением технических средств информационных систем¹⁰ указано, что владельцем Системы является Минстрой России, ее оператором – ФАУ «Главгосэкспертиза России».

Согласно акту о приемке-передаче объектов от 29 сентября 2017 года № 0000-000110 и сведениям инвентарной карточки учета нефинансовых активов № НМА00000012 ФГИС ЦС числится на балансе ФАУ «Главгосэкспертиза России» как особо ценное движимое имущество.

1.3. Анализ фактического выполнения Минстроем России отдельных требований, содержащихся в представлении Счетной палаты от 11 февраля 2015 года № Пр 08-9/08-04 и предписании Счетной палаты от 23 ноября 2015 года № ПП 01-39/13-03

В ходе экспертно-аналитического мероприятия был проведен анализ фактического выполнения Минстроем России и ФАУ «Главгосэкспертиза России» представления Счетной палаты от 11 февраля 2015 года № Пр 08-9/08-04 (далее – представление) и предписания Счетной палаты от 23 ноября 2015 года № ПП 01-39/13-03 (далее – предписание), который показал, что указанные представление и предписание выполнены в полном объеме.

Так, в рамках исполнения пункта 10 представления¹¹ постановлением Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2015 года № 1330

¹⁰ Реестровая запись № 77070820713108170000001 в паспорте контроля ТР.

¹¹ Рассмотреть вопрос о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2007 года № 145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий» в части включения положений, предусматривающих обязанность ФАУ «Главгосэкспертиза России» по обеспечению хранения материалов, используемых при подготовке заключений по результатам государственной экспертизы проектной документации (далее – постановление № 145).

«О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2007 года № 145» постановление № 145 дополнено пунктом 42(1), согласно которому в случае если проектная документация и (или) результаты инженерных изысканий, а также иные документы, предусмотренные настоящим Положением, представлены в электронной форме, дело государственной экспертизы ведется в электронной форме и в него помещаются все представленные для проведения государственной экспертизы документы. Редактирование и удаление документов, представленных в электронной форме, не допускаются¹².

Таким образом, ФАУ «Главгосэкспертиза России» формирует электронный архив документации, представленной на государственную экспертизу и используемой при подготовке заключений по результатам государственной экспертизы проектно-сметной документации.

Справочно: в бумажном виде архив формируется на проектную документацию, содержащую сведения, доступ к которым ограничен в соответствии с законодательством Российской Федерации.

По Цели 2

2.1. Оценка полноты и достаточности средств, предусмотренных на реализацию мероприятий по совершенствованию системы ценообразования, сметного нормирования и технического регулирования в строительной отрасли

В 2015–2018 годах общий объем бюджетных ассигнований из федерального бюджета на реализацию мероприятий по совершенствованию системы государственного ценообразования, сметного нормирования и технического регулирования в строительной сфере, реализуемых во исполнение поручения Президента № Пр-89, составил 5509,96 млн. рублей, из которых 3879,99 млн. рублей, или 70,4 % средств, было направлено федеральному автономному учреждению «Федеральный центр нормирования, стандартизации

¹² По информации, размещенной на сайте ФАУ «Главгосэкспертиза России», устанавливается порядок, при котором с 1 сентября 2016 года проектная документация и (или) результаты инженерных изысканий, а также документы, необходимые для проведения государственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий, представляются только в электронной форме. С 1 января 2017 года аналогичный подход применяется и в отношении проектов, подаваемых на экспертизу в уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации или подведомственные им государственные экспертные учреждения.

и технической оценки соответствия в строительстве» (далее – ФАУ «ФЦС») на реализацию мероприятий по техническому регулированию. По состоянию на 1 августа 2018 года освоение средств федерального бюджета на реализацию указанных мероприятий составило 4912,0 млн. рублей, или 89,1 % предусмотренного объема бюджетных ассигнований.

На мероприятия по реформированию системы ценообразования и сметного нормирования средства федерального бюджета в 2015–2016 годах выделялись Минстроем России только ФАУ «ФЦС» в виде субсидий на выполнение госзадания (предусмотрено 1629,97 млн. рублей, фактически освоено 1375,0 млн. рублей, или 84,3 процента).

В 2017 и 2018 годах в соответствии с принятыми Правительством Российской Федерации решениями мероприятия по ценообразованию и сметному нормированию, а также по созданию ФГИС ЦС выполнялись ФАУ «Главгосэкспертиза России» без выделения бюджетных ассигнований на указанные цели и без возмещения понесенных расходов за счет собственных доходов, полученных от проведения государственной экспертизы проектно-сметной документации и иных приносящих доход видов деятельности.

Более подробная информация по данному вопросу приведена в приложениях № 10, 11, 12, 13 и 14 к отчету.

2.2. Анализ расходования средств на реализацию мероприятий по совершенствованию системы ценообразования, сметного нормирования и технического регулирования в строительной отрасли, в том числе в рамках осуществления государственных заказчиками закупок товаров, работ и услуг, включая закупки по созданию и модернизации федеральной государственной информационной системы ценообразования в строительстве

2.2.1. Проведенный анализ показал, что до настоящего времени не решен целый ряд проблем, обозначенных в письме Счетной палаты от 21 января 2015 года № 01-124/08-Д к Президенту Российской Федерации.

Так, в частности в указанном письме отмечалось, что Минстроем России не выделялись субсидии из федерального бюджета на финансирование работы по сметному нормированию, которая на тот момент выполнялась ФАУ «ФЦС», а также на выполнение государственного задания ФАУ «Главгосэкспертиза России», не принимались меры по определению оптимально обоснованного размера стоимости услуг по проведению государственной

экспертизы проектной документации с учетом экономически обоснованных затрат.

Справочно: согласно письму Счетной палаты от 21 января 2015 года № 01-124/08-Д утвержденная стоимость таких услуг является необоснованно высокой, что подтверждается наличием по состоянию на 1 октября 2014 года на расчетных счетах Учреждения остатков в размере 12826,6 млн. рублей.

По состоянию на сегодняшний день ситуация фактически не изменилась. Так, по состоянию на 1 января 2018 года остатки на счетах ФАУ «Главгосэкспертиза России» в кредитных организациях составили 13600,1 млн. рублей.

Во исполнение поручения Президента № Пр-89 и поручения Правительства Российской Федерации (протокол заседания от 5 февраля 2015 года № 4) в качестве механизма финансового обеспечения совершенствования системы ценообразования в строительстве Минстроем России (письмо от 16 февраля 2015 года № 3925-ММ/01) предложено направить в федеральный бюджет 5,45 млрд. рублей за счет нераспределенных средств, сформированных в результате деятельности ФАУ «Главгосэкспертиза России», в рамках ГП 05¹³ запланировать расходы федерального бюджета в указанном объеме на реализацию в 2015, 2016 и 2017 годах целевых мероприятий, направленных на совершенствование системы государственного ценообразования, сметного нормирования и технического регулирования в строительной сфере, с последующим предоставлением бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение государственного задания подведомственным Минстрою России ФАУ «ФЦЦС» (2,45 млрд. рублей) и ФАУ «ФЦС» (3 млрд. рублей).

На соответствующие предложения Минстроя России (письмо от 25 февраля 2015 года № 4950-ММ/01) Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым дано поручение (от 26 февраля 2015 года № ДМ-П9-1180р) Минфину России предусмотреть финансирование вопросов сметного нормирования (финансирование вопросов технического регулирования указанным поручением не предусмотрено).

13 Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 323.

Бюджетные ассигнования в целях финансирования в 2015 году указанных мероприятий в виде субсидий ФАУ «ФЦС» и ФАУ «ФЦЦС» в размере 1800,0 млн. рублей предусмотрены Федеральным законом от 20 апреля 2015 года № 93-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».

Всего на указанные цели в 2015–2018 годах предусмотрены средства федерального бюджета в объеме 5509,96 млн. рублей.

Поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака от 8 февраля 2015 года № ДК-П9-979 и от 6 марта 2015 года № ДК-П9-1436 не исполнены:

- Минстроем России в срок до 25 февраля 2015 года не были представлены в Правительство Российской Федерации обоснования с расчетами объемов финансирования деятельности ФАУ «Главгосэкспертиза России», ФАУ «ФЦЦС» и ФАУ «ФЦС»;

- Минстроем России, Минфином России и Минэкономразвития России в срок до 30 марта 2015 года не проработаны расчеты и обоснования стоимости комплекса мероприятий «Развитие системы технического регулирования, ценообразования и сметного нормирования в строительной сфере» на 2015–2017 годы, подлежащих выполнению силами ФАУ «ФЦЦС» и ФАУ «ФЦС», а также плана мероприятий по совершенствованию деятельности ФАУ «Главгосэкспертиза России», в том числе по комплексному и системному решению выполняемых Учреждением задач, реализация которых предложена Минстроем России в письме от 3 марта 2015 года № 5763-ММ/01 за счет нераспределенного остатка денежных средств, сформированного в результате деятельности ФАУ «Главгосэкспертиза России».

Приказ Минстроя России № 441/пр¹⁴, устанавливающий порядок определения нормативных затрат для ФАУ «ФЦС» и ФАУ «ФЦЦС», применяемый при расчете объема субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на 2015 год, согласованный с Минфином России и Минэкономразвития России, принят только 19 июня 2015 года. При этом

14 Приказ Минстроя России от 19 июня 2015 года № 441/пр «Об утверждении порядка определения нормативных затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ) и нормативных затрат на содержание имущества федерального автономного учреждения «Федеральный центр нормирования, стандартизации и технической оценки соответствия в строительстве» и федерального автономного учреждения «Федеральный центр ценообразования в строительстве и промышленности строительных материалов», в отношении которых функции и полномочия учредителя осуществляет Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, применяемого при расчете объема субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) на 2015 год».

указанный приказ не устанавливает порядок нормирования затрат на оказание государственных услуг и на содержание имущества ФАУ «Главгосэкспертиза России».

Приведенные факты свидетельствуют о включении в Федеральный закон от 1 декабря 2014 года № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» бюджетных ассигнований на 2015 год на обеспечение деятельности (оказание услуг) государственных учреждений в отсутствие согласованного перечня мероприятий, объемов государственных работ и услуг, их стоимости и, соответственно, надлежащего обоснования потребности в финансировании мероприятий на момент принятия такого решения.

Во исполнение распоряжения Правительства Российской Федерации от 7 июля 2016 года № 1427-р и в соответствии с поручением Аппарата Правительства Российской Федерации от 15 июля 2016 года № П9-35948 Минстрой России и ФАУ «Главгосэкспертиза России» заключили соглашение от 2 августа 2016 года № 05-306/С о перечислении в доход федерального бюджета денежных средств в размере 1800,0 млн. рублей (перечислены платежным поручением от 3 августа 2016 года № 1194).

В части средств в размере 3650 млн. рублей предложение о перечислении указанных средств ФАУ «Главгосэкспертиза России» в доход федерального бюджета, сформулированное в письме Министра России от 16 февраля 2015 года № 3925/ММ/01, выполнено не было.

Согласно уставу ФАУ «ФЦЦС», утвержденному приказом Министра России от 29 июня 2015 года № 462/пр, и приказу Министра России от 21 июля 2017 года № 1015/пр, которым ФАУ «ФЦЦС» переименовано в ФАУ «Проектная дирекция Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» (далее – ФАУ «Проектная дирекция Министра России») и утвержден его устав, ФАУ «ФЦЦС» осуществляло полномочия в части вопросов ценообразования и сметного нормирования с 2015 года (и в более ранний период) до 21 июля 2017 года.

Согласно уставу ФАУ «Главгосэкспертиза России», утвержденному приказом Министра России от 4 июня 2015 года № 407/пр (в редакции приказа от 5 сентября 2016 года № 616/пр), Учреждение с 5 сентября 2016 года в качестве основных видов деятельности уполномочено выполнять работы в сфере ценообразования и сметного нормирования.

Таким образом, в период с 5 сентября 2016 года по 21 июля 2017 года 2 подведомственных Минстрою России учреждения (ФАУ «ФЦЦС» и ФАУ «Главгосэкспертиза России») были уполномочены осуществлять деятельность в сфере ценообразования и сметного нормирования в строительстве.

В соответствии с предложением Минстрою России от 14 июля 2016 года № 22209-ММ/01, поддержанным Правительством Российской Федерации (от 20 июля 2016 года № ДК-П9-4355), реорганизацию ФАУ «ФЦЦС» надлежало реализовать в форме присоединения к ФАУ «Главгосэкспертиза России». Об исполнении поручения Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козаку доложено письмом Минстрою России от 16 февраля 2017 года № 4790-ХМ/08.

В ФАУ «Главгосэкспертиза России» по поручению Минстрою России в период с сентября 2016 года до 1 января 2017 года созданы соответствующие структурные подразделения, внесены изменения в штатное расписание, переведены сотрудники профильных отделов из ФАУ «ФЦЦС».

Как следует из письма Минстрою России от 16 февраля 2017 года № 4790-ХМ/08, на 1 января 2017 года на лицевом счете в Федеральном казначействе ФАУ «ФЦЦС» остаток денежных средств, профинансированных на выполнение ФАУ «ФЦЦС» функции ценообразования и сметного нормирования в области градостроительной деятельности, составил 280 млн. рублей (без учета денежных средств, необходимых для покрытия кредиторской задолженности по договорам в рамках государственных заданий).

Порядок использования остатков средств федерального бюджета, выделенных учреждению на цели, которые оно в связи с реорганизацией не осуществляет, Минстроем России урегулирован не был. Решение о передаче ФАУ «Главгосэкспертиза России» неиспользованного в 2016 году остатка субсидии ФАУ «ФЦЦС» либо о возврате в федеральный бюджет средств, оставшихся на счетах ФАУ «ФЦЦС», Минстроем России не принималось.

Справочно: согласно приказу Минстроя России от 21 июля 2017 года № 1015/пр ФАУ «ФЦЦС» переименовано в ФАУ «Проектная дирекция Минстроя России», утверждена новая редакция устава, которой изменены цели создания учреждения и основные виды деятельности (ранее закрепленные полномочия в части ценообразования в градостроительной сфере за учреждением сохранены не были).

Государственное задание ФАУ «Главгосэкспертиза России» в части мероприятий по ценообразованию и сметному нормированию, в том числе по обеспечению создания и эксплуатации ФГИС ЦС, Минстроем России в 2016–2018 годах не формировалось¹⁵. Субсидии из федерального бюджета как на выполнение работ по экспертизе проектной документации, так и на выполнение работ по ценообразованию и сметному нормированию на момент завершения экспертно-аналитического мероприятия (ноябрь 2018 года) ФАУ «Главгосэкспертиза России» не выделяются.

При этом согласно расчетам ФАУ «Главгосэкспертиза России» потребность Учреждения в финансовом обеспечении в части выполнения функций ценообразования и сметного нормирования, а также создания и эксплуатации ФГИС ЦС в 2017 году составляла 1252,1 млн. рублей и в 2018 году – 1056,3 млн. рублей.

Учитывая, что в отношении планов финансово-хозяйственной деятельности и бухгалтерской отчетности федеральных автономных учреждений не установлено требование о планировании расходов учреждения в отношении отдельных видов деятельности, а также ведения отдельного учета затрат в бухгалтерском учете, в отсутствие нормирования затрат и государственного задания достоверно оценить расходы ФАУ «Главгосэкспертиза России» в 2016, 2017 и 2018 годах на выполнение работ в сфере ценообразования в строительстве и потребность в средствах в последующие периоды не представляется возможным.

В отсутствие государственного задания на выполнение работ и оказание услуг в сфере ценообразования и сметного нормирования указанные виды

15 Государственное задание ФАУ «Главгосэкспертиза России» на 2016 год утверждено 25 января 2016 года № 069-00009-16 ПР, государственное задание ФАУ «Главгосэкспертиза России» на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов – 24 января 2017 года № 069-00005-17 ПР и государственное задание ФАУ «Главгосэкспертиза России» на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов – 14 февраля 2018 года № 069-00007-18-00.

деятельности выполнялись Учреждением в 2016, 2017 и 2018 годах на основании протокольных решений и писем Минстроя России.

Поскольку Минстроем России не определены для ФАУ «Главгосэкспертиза России» источники финансирования работ в части ценообразования, сметного нормирования, а также создания и эксплуатации ФГИС ЦС, указанные виды деятельности Учреждения не относятся к приносящим доход видам деятельности. Согласно статье 252 Налогового кодекса Российской Федерации расходы, связанные с выполнением этих работ, не учитываются при определении налоговой базы по налогу на прибыль, то есть осуществляются после уплаты налога на прибыль.

Доходы учреждения формируются за счет платы на проведение государственной экспертизы и выдачу заключения о модификации проектной документации, размер которой устанавливается в соответствии с постановлением № 145 и от иных приносящих доход видов деятельности, предусмотренных уставом Учреждения.

При этом принятые для расчета платы формулы, а также использование для учета инфляции индекса потребительских цен свидетельствуют об отсутствии взаимосвязи размера платы и обоснованных расходов Учреждения на выполнение работы и содержание имущества, что противоречит целям создания ФАУ «Главгосэкспертиза России» как некоммерческой организации.

Справочно: доходы Учреждения от приносящей доход деятельности и от размещения временно свободных средств на счетах в кредитных организациях согласно отчету о финансовых результатах деятельности ФАУ «Главгосэкспертиза России» составили: в 2016 году – 6388,9 млн. рублей, в 2017 году – 6922,03 млн. рублей. Дебиторская задолженность на 1 января 2018 года составила 2311,17 млн. рублей и увеличилась по сравнению с предыдущим периодом на 826 млн. рублей.

2.2.2. В соответствии с приказом Минстроя России от 5 сентября 2016 года № 616/пр в учредительные документы ФАУ «Главгосэкспертиза России» внесены изменения, предусматривающие наделение Учреждения отдельными функциями в сфере ценообразования и сметного нормирования в области градостроительной деятельности в части создания, эксплуатации и развития ФГИС ЦС.

В 2017–2018 годах общий объем расходов Учреждения на создание информационного пространства для выполнения соответствующих функций в сфере ценообразования в строительстве составил 408,9 млн. рублей.

Так, расходы ФАУ «Главгосэкспертиза России» на создание и эксплуатацию ФГИС ЦС в 2017–2018 годах составили 191,8 млн. рублей. Кроме того, расходы ФАУ «Главгосэкспертиза России» на создание и эксплуатацию информационно-аналитической системы ценообразования в строительстве (далее – ИАС ЦС), обеспечивающей автоматизацию выполнения Учреждением соответствующих функций в сфере ценообразования и сметного нормирования, включая автоматизированный расчет сметных цен строительных ресурсов с использованием информации, размещаемой в ФГИС ЦС, и автоматизированный расчет укрупненных нормативов цены строительства с использованием сметных цен строительных ресурсов, размещаемых во ФГИС ЦС, составили 217,1 млн. рублей.

По Цели 3

3.1. Анализ деятельности Минстроя России и подведомственных ему учреждений (организаций) в рамках реализации мероприятий, направленных на совершенствование системы государственного ценообразования, сметного нормирования и технического регулирования в строительной сфере, в том числе в рамках осуществления функций контроля (мониторинга) за их исполнением

В 2015–2018 годах реализация функций и полномочий Минстроя России в части вопросов ценообразования в строительстве была закреплена за различными структурными подразделениями Министерства (департамент градостроительной деятельности и архитектуры, департамент градостроительного зонирования и планировки территории, департамент финансов, департамент ценообразования и градостроительного зонирования). При этом структура указанных департаментов и входящих в их состав отделов претерпевала значительные изменения, в положения о департаментах и отделах вносились многочисленные изменения. Указанные обстоятельства в целом не способствовали эффективному решению задачи по реформированию государственной системы ценообразования и сметного нормирования в строительстве.

Приказом Минстроя России от 30 декабря 2015 года № 989/пр в структуре Министерства с 1 апреля 2016 года образован департамент ценообразования и градостроительного зонирования (далее – Департамент), включающий

отдел ценообразования в строительстве, отдел экономики строительства, отдел градостроительного зонирования, отдел планировки территории, а также отдел нормативной работы.

Как показал проведенный анализ, функции департамента, закрепленные пунктами 3.1.15.1-3.1.15.17 положения о департаменте ценообразования и градостроительного зонирования, утвержденного приказом Минстроя России от 8 июля 2016 года № 488/пр, не в полной мере обеспечивают решение поставленных задач.

Так, функции в части определения единых подходов формирования сметной стоимости, установления порядка составления сметной документации, утверждения форм смет и сметных расчетов не закреплены за департаментом, а также за другими структурными подразделениями Министерства.

Полномочия по формированию государственных заданий подведомственных Минстрою России учреждений возложены на департамент градостроительной политики. При этом участие департамента ценообразования и градостроительного зонирования в формировании государственного задания подведомственному учреждению, уполномоченному на выполнение работ и оказание услуг в сфере ценообразования и сметного нормирования, в том числе в части состава работ, их объемов, а также в части нормирования затрат, не предусмотрено.

Контроль за деятельностью ФАУ «Главгосэкспертиза России» в части выполнения работ и оказания услуг в сфере ценообразования и сметного нормирования положением о департаменте ценообразования и градостроительного зонирования также не предусмотрен.

При этом проверка деятельности ФАУ «Главгосэкспертиза России» за 2016 год и истекший период 2017 года в части выполнения работ и оказания услуг по нормированию и ценообразованию при проектировании и строительстве (акт от 22 декабря 2017 года) проведена в 2017 году отделом внутреннего финансового аудита департамента разрешительной деятельности и контроля Минстроя России с привлечением к контрольному мероприятию сотрудников департамента ценообразования и градостроительного зонирования.

Департаментом не обеспечено эффективное взаимодействие с ФАУ «Главгосэкспертиза России», о чем свидетельствует отсутствие согласованности действий и оперативности в принятии Минстроем России решений при реализации мероприятий по реформированию системы ценообразования

и сметного нормирования. Наличие указанных проблем в значительной степени обусловлено недостаточно четко определенными полномочиями сторон, отсутствием понятной процедуры взаимодействия и распределения ответственности за принятые решения.

3.2. Оценка фактического достижения конечных результатов по итогам выполнения целевых мероприятий, направленных на совершенствование системы государственного ценообразования, сметного нормирования и технического регулирования в строительной сфере, включая разработку, регистрацию, практическое внедрение и наполнение базы данных федеральной государственной информационной системы ценообразования в строительстве

3.2.1. Конечным результатом проводимой реформы ценообразования и сметного нормирования должен стать переход от базисно-индексного метода определения сметной стоимости к определению сметной стоимости в текущем уровне цен («ресурсному» методу). Указанный метод (по оценке Минстроя России) предполагает более точное определение сметной стоимости объектов капитального строительства, что, в свою очередь, должно привести к существенному сокращению расходов бюджетов всех уровней.

Справочно: используемый в настоящее время для расчета сметной стоимости базисно-индексный метод основан на использовании системы текущих и прогнозных индексов по отношению к стоимости, определенной в базисном уровне цен, который определяется на основании государственных элементных сметных норм (ГЭСН) и единичных расценок (ФЕР, ТЕР, ОЕР) на отдельные виды работ.

В настоящее время федеральными законами № 369-ФЗ и № 191-ФЗ, МДС 81-35.2004¹⁶ и Методикой применения сметных норм¹⁷ устанавливается, что сметная стоимость определяется в текущем уровне цен. При этом, как показал проведенный анализ, только в МДС 81-35.2004 установлен механизм определения стоимости в текущем (прогнозном) уровне цен.

¹⁶ Методика определения стоимости строительной продукции на территории Российской Федерации МДС 81-35.2004, утвержденная постановлением Госстроя России от 5 марта 2004 года № 15/1.

¹⁷ Методика применения сметных норм, утвержденная приказом Минстроя России от 29 декабря 2016 года № 1028/пр.

Так, согласно пункту 3.28 МДС 81-35.2004 при ресурсном методе определения стоимости осуществляется калькулирование в текущих (прогнозных) ценах и тарифах ресурсов (элементов затрат), необходимых для реализации проектного решения. Методика применения сметных норм также включает в себя отдельные положения по применению ресурсного метода определения сметной стоимости.

Согласно положениям МДС 81-35.2004 для пересчета базисной стоимости в текущие (прогнозные) цены могут применяться индексы к статьям прямых затрат (на комплекс или по видам строительно-монтажных работ) или к итогам прямых затрат, или полной сметной стоимости (по видам строительно-монтажных работ, а также по отраслям народного хозяйства).

В настоящее время ввиду ограниченности данных о стоимостных показателях материальных и иных ресурсов расчет индексов осуществляется ФАУ «Главгосэкспертиза России» на основании ресурсно-технологических моделей по видам объектов строительства по ограниченной номенклатуре (всего 29 видов объектов) в разрезе всех субъектов Российской Федерации с разбивкой по федеральным округам¹⁸. Разработанные индексы представляются Минстрою России, который ежеквартально публикует письма о рекомендуемых размерах индексов изменения сметной стоимости в разрезе субъектов Российской Федерации.

Справочно: индексы по видам работ, по единичным расценкам или по элементам затрат Минстроем России в настоящее время не разрабатываются, несмотря на то, что такая возможность предусмотрена нормативными документами.

Публикуемые письмами Минстрою России индексы являются укрупненными и носят рекомендательный характер (не обязательны к применению), что, по мнению Счетной палаты, содержит риски их недостаточной объективности.

3.2.2. Федеральный реестр сметных нормативов, порядок формирования и ведения которого был утвержден приказом Минстрою России от 24 октября 2017 года № 1470/пр, формируется посредством включения в него сведений

18 Порядок разработки индексов изменения сметной стоимости строительства определен методическими рекомендациями по разработке индексов изменения сметной стоимости строительства, утвержденными приказом Минстрою России от 9 февраля 2017 года № 84/пр.

и справочной информации, необходимых для определения сметной стоимости строительства, включая сведения об утвержденных сметных нормативах, о внесении изменений в такие нормативы, о признании сметных нормативов не подлежащими применению, об индексах изменения сметной стоимости строительства. Указанные сведения являются открытыми и общедоступными, за исключением сведений, составляющих государственную тайну.

В 2017–2018 годах Минстроем России утверждены государственные элементные сметные нормы на строительные и специальные строительные работы, на монтаж и капитальный ремонт оборудования, пусконаладочные и ремонтно-строительные работы (ГЭСН), которые могут применяться как в рамках базисно-индексной системы ценообразования, так и системы ценообразования, основанной на «ресурсном» методе определения сметной стоимости.

Министерством проведена работа по разработке отдельных разделов федеральных единичных расценок, государственных элементных сметных норм на материалы, изделия, конструкции и оборудование, применяемые в строительстве, государственных элементных сметных норм на эксплуатацию строительных машин и автотранспортных средств, а также по внесению в них соответствующих изменений.

Последние изменения в части ФЕР внесены в реестр сметных нормативов в марте 2017 года.

Кроме того, Минстроем России проводится работа по гармонизации сметно-нормативных баз в части материально-технических ресурсов и сметных норм с правительством Москвы, ПАО «Газпром», ОАО «РЖД», Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» (далее – Росатом) и ПАО «Транснефть» (подробная информация о проведенных мероприятиях представлена в приложении № 15 к отчету). Однако указанная работа не завершена, полученные результаты во ФГИС ЦС не внесены.

В 2016–2018 годах ФАУ «Главгосэкспертиза России» (в 2016 году – ФАУ «ФЦЦС») рассмотрены 714 проектов новых сметных нормативов, на которые были выданы положительные заключения. Проекты указанных сметных нормативов разработаны и представлены на рассмотрение Министерством обороны Российской Федерации, комитетом города Москвы по ценовой политике в строительстве и государственной экспертизе проектов, комитетом по государственному заказу г. Санкт-Петербурга, Росатомом.

На основании соответствующих приказов Минстроя России 638 новых сметных норм включены в федеральный реестр сметных нормативов (более подробная информация об утвержденных нормах представлена в приложении № 16 к отчету).

При этом существующая номенклатура ГЭСН по-прежнему не обеспечивает потребности строительной отрасли в нормах, предполагающих использование современных технологий производства, конструкций, материалов и механизмов, сдерживает их внедрение и, как следствие, не способствует повышению производительности труда в строительстве и оптимизации издержек.

В рамках реализации мероприятий по реформированию системы ценообразования и сметного нормирования Учреждением в 2017 году создана Электронная база данных государственных сметных нормативов (далее – ЭБД ГСН), которая 2 апреля 2018 года зарегистрирована Роспатентом.

До настоящего времени государственная регистрация прав на ЭБД ГСН за Российской Федерацией, а также на находящуюся в указанной базе информацию Минстроем России не обеспечена.

Справочно: интеллектуальная собственность на ЭБД ГСН принадлежит ФАУ «Главгосэкспертиза России». По информации ФАУ «Главгосэкспертиза России», регистрация прав за Российской Федерацией на ЭБД ГСН будет реализована в рамках мероприятий по совершенствованию ценообразования в строительстве (протокол совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В.Л. Мутко от 20 сентября 2018 года № ВМ-П9-82пр). Конкретные сроки регистрации в настоящее время не определены.

В настоящее время при разработке проектно-сметной документации объектов капитального строительства отдельные юридические лица используют различные базы сметных нормативов, например ФСНБ–2001, интеллектуальная собственность на которую принадлежит некоммерческой организации «Национальная ассоциация сметного ценообразования и стоимостного инжиниринга».

3.2.3. В анализируемом периоде ресурсный метод определения сметной стоимости при составлении проектно-сметной документации для строительства (реконструкции, капитального ремонта) объектов капитального строительства, финансируемых с привлечением средств государственной бюджетной системы, а также средств юридических лиц, созданных Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, юридическими лиц, доля в уставных (складочных) капиталах которых Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований составляет более 50 %, фактически не применялся.

Так, согласно ответу ФАУ «Главгосэкспертиза России» (письмо от 17 сентября 2018 года № 22-1/14287-АВ) в течение 2017–2018 годов не выдавались заключения государственной экспертизы проектной документации на строительство (реконструкцию, капитальный ремонт) объектов капитального строительства и (или) результатов инженерных изысканий, выполняемых для подготовки такой проектной документации, которая была составлена заявителями с использованием ресурсного метода определения сметной стоимости строительства.

Работа по апробации новых подходов в рамках осуществляемой реформы ценообразования и сметного нормирования в строительстве и перехода к ресурсному методу расчета сметной стоимости, в том числе в виде сравнительного расчета сметной стоимости базисно-индексным и ресурсным методом, Минстроем России в анализируемом периоде не проводилась.

Справочно: как следует из письма Министра России от 27 сентября 2018 года № 39967-НС/09, по результатам состоявшегося совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В.Л. Мутко (протокол от 20 сентября 2018 года № ВМ-П9-82пр) Минстрою России в рамках подготовки Плана мероприятий по совершенствованию ценообразования в строительстве поручено предусмотреть осуществление в пилотном режиме сравнительных расчетов предельной сметной стоимости строительства объектов-представителей с использованием базисно-индексного и ресурсного методов ценообразования.

Таким образом, сделать вывод об эффективности и системности проводимых Минстроем России мероприятий реформы ценообразования и сметного нормирования, а также работоспособности предполагаемой к созданию системы ценообразования по итогам проведенного мероприятия не представляется возможным.

Создаваемая Минстроем России система определения сметной стоимости строительства, основанная на ресурсном методе, не готова к применению. Так, не разработаны в полном объеме необходимые нормативные и методические документы (например, отсутствуют методики определения величины накладных расходов, сметной прибыли, временных зданий и сооружений, зимнего удорожания, затрат на осуществление функций технического заказчика). Кроме того, требуют актуализации методы и нормативы определения стоимости проектно-изыскательских работ.

Отказ от использования единичных расценок исключает возможность оценки и сопоставления стоимостных показателей отдельных видов работ и конструктивных решений при выборе оптимальных проектных решений.

3.2.4. Созданная ФГИС ЦС введена Минстроем России в промышленную эксплуатацию (приказ Минстроя России от 22 сентября 2017 года № 1248/пр) с нарушением срока, установленного подпунктом «б» пункта 2 постановления № 959, на 206 дней.

Целью создания ФГИС ЦС является формирование достоверной базы данных при обеспечении информационной поддержки процесса и порядка определения сметной цены объектов капитального строительства, финансируемых с привлечением средств бюджетной системы Российской Федерации и средств государственных корпораций.

Несмотря на то, что ФГИС ЦС разработана и введена в промышленную эксплуатацию в сентябре 2017 года, в настоящее время функциональные возможности системы крайне ограничены.

Так, в Системе не отражается информация о сметных ценах на материалы, изделия, конструкции и оборудование, определенных по результатам мониторинга цен строительных ресурсов (указанную информацию планируется начать размещать только с 2019 года).

Справочно: во ФГИС ЦС также не размещена информация о федеральных, территориальных и единичных расценках, используемых в настоящее время при расчете сметной стоимости объектов капитального строительства.

При этом размещению во ФГИС ЦС не подлежат сметные цены на эксплуатацию машин и механизмов и сметные цены на затраты труда (указанное требование было исключено постановлением Правительства Российской Федерации от 27 апреля 2018 года № 514).

В результате чего определить сметную стоимость строительства согласно требованиям Градостроительного кодекса на основании размещаемых в Системе данных в настоящее время не представляется возможным.

Предоставление во ФГИС ЦС сведений, необходимых для формирования сметных цен строительных ресурсов, всеми юридическими лицами, включенными в перечень юридических лиц, до настоящего времени не обеспечено. Стоимость ресурсов, участвующих в определении стоимостных показателей, в настоящее время фактически не формируется.

Так, в рамках проведенного анализа работы поставщиков информации во ФГИС ЦС установлено, что по состоянию на 9 августа 2018 года необходимые для формирования сметных цен строительных ресурсов за II квартал 2018 года сведения предоставлены 26,1 % поставщиками информации (2160 из 8274 юридических лиц) в разрезе 67058 ценовых показателей, в том числе 63595 показателей строительных материалов, изделий и конструкций, 3076 показателей оборудования и 387 показателей строительных машин и механизмов.

При этом 38051 показатель, или 57 % общего объема предоставленных во ФГИС ЦС ценовых показателей строительных ресурсов, является «нулевым», то есть указывают на отсутствие реализации продукции юридическими лицами в отчетный период.

Согласно пункту 9 Положения о ФГИС ЦС информационное взаимодействие ФАУ «Главгосэкспертиза России» с поставщиками и пользователями информации во ФГИС ЦС должно осуществляться на безвозмездной основе.

Вместе с тем поставщикам информации для работы в Системе необходимо получение усиленной квалифицированной электронной подписи (предусмотрено техническим заданием на создание ФГИС ЦС для подписи предоставляемой документации), а также установка платного программного

обеспечения «Континент TLS-VPN» (программное обеспечение закуплено оператором ФГИС ЦС централизованно) и «Jinn-Client» со стоимостью технической поддержки в размере 4,48 тыс. рублей ежегодно.

Количество активных поставщиков информации во II квартале 2018 года составило 2160 юридических лиц и их затраты для работы в Системе – 9676,8 тыс. рублей. Таким образом, при полноценной работе во ФГИС ЦС всех 8274 поставщиков информации их ежегодные дополнительные затраты в виде платы разработчику программного обеспечения могут составить порядка 37,1 млн. рублей (расчетно).

В нарушение части 5 статьи 19 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных», согласно которой федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, в пределах своих полномочий принимают нормативные правовые акты, в которых определяют угрозы безопасности персональных данных, актуальные при обработке персональных данных в информационных системах персональных данных, эксплуатируемых при осуществлении соответствующих видов деятельности, с учетом содержания персональных данных, характера и способов их обработки, Минстроем России соответствующий нормативный правовой акт до настоящего времени не утвержден.

Установленная защита обрабатываемых в Системе персональных данных, по мнению Счетной палаты, имеет признаки наличия завышенных требований к ФГИС ЦС.

Вместе с тем задача по обеспечению защиты обрабатываемых в государственных информационных системах персональных данных может быть реализована без взимания дополнительной платы с поставщиков информации. Так, Федеральное казначейство, эксплуатирующее Единый портал бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет», использует при этом систему защиты информации, которая позволяет пользователям использовать программное обеспечение «Jinn-Client» на безвозмездной основе.

Справочно: оператором ФГИС ЦС (ФАУ «Главгосэкспертиза России») закуплено необходимое оборудование и программное обеспечение по защите информации, за исключением программного обеспечения «Jinn-Client». При этом Федеральным казначейством при наличии при разработке ФГИС «Электронный бюджет» технических решений, аналогичных техническим решениям ФГИС ЦС, изначально предусматривалась закупка «Jinn-Client» и его последующее централизованное распределение среди поставщиков информации на безвозмездной основе.

Кроме того, необходимо отметить, что ФАУ «Главгосэкспертиза России» не были соблюдены рекомендации, изложенные в экспертном заключении Минкомсвязи России об оценке целесообразности проведения и финансирования мероприятий по информатизации, предусмотренных проектом концепции ФГИС ЦС (письмо от 24 мая 2016 года № П8-6-10-101-9929) в части перевода ФГИС ЦС с мощностей коммерческих центров обработки данных (далее – ЦОД) на федеральные и региональные ЦОД согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 7 октября 2015 года № 1995-р.

Справочно: ФАУ «Главгосэкспертиза России» заключен договор с ООО «Стек групп» от 25 апреля 2017 года № 31704900013_П по оказанию услуг центра обработки данных, при этом 40 % уставного капитала указанной организации принадлежит 2 организациям (Acloud Limited и Bonitio Holdings Ltd), зарегистрированным на территории Республики Кипр.

3.2.5. Одним из элементов информационного наполнения ФГИС ЦС является классификатор строительных ресурсов (далее – Классификатор), который был размещен в Системе на основании приказа Минстроя России от 29 сентября 2017 года № 1400/пр «О внесении изменений в классификатор строительных ресурсов, сформированный приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 2 марта 2017 года N 597/пр».

Разработка Классификатора осуществлялась НИИ МГСУ на основании заключенного с ФАУ «Главгосэкспертиза России» договора от 21 июня 2017 года № 31705044589_П (далее – Договор) о приведении терминологии

позиций Классификатора в соответствии с действующей нормативно-технической документацией и по формированию информационного наполнения ресурсов. Согласно информации ФАУ «Главгосэкспертиза России», направленной в Минстрой России (письмо от 28 сентября 2017 года № 20-03-4/46557-ИЛ) и послужившей основанием для издания приказа Минстроя России от 29 сентября 2017 года № 1400/пр, все работы по разработке Классификатора были выполнены в полном объеме.

Вместе с тем соответствующие акты выполненных работ по Договору между Учреждением и НИИ МГСУ до настоящего времени не подписаны, факт выполнения работ документально не подтвержден, их оплата не производилась.

Как следует из письма ФАУ «Главгосэкспертиза России» от 16 октября 2018 года № 01-01-12/15598-ИМ, в настоящее время Учреждением осуществляется приемка I этапа Договора. Так, из 37168 проверенных НИИ МГСУ позиций Классификатора ФАУ «Главгосэкспертиза России» принято 14287 позиций, соответствующих требованиям технического задания к Договору, по 22881 позиции имеются замечания.

3.2.6. В период со 2 июля по 9 ноября 2018 года Счетной палатой был проведен опрос на тему «Оценка степени удовлетворенности участников строительной отрасли мероприятиями, проводимыми в рамках реформы системы ценообразования в строительстве Российской Федерации, а также отдельных вопросов функционирования федеральной государственной системы ценообразования в строительстве».

Всего в опросе приняло участие 113 респондентов, из которых 47 % работают в области проектирования, 26 % – выступают в качестве заказчиков и 27 % – выступают в качестве подрядчиков (субподрядчиков).

Согласно полученным результатам большинство респондентов (62 %) не поддерживают переход ценообразования к ресурсному методу, применяемый до настоящего времени базисно-индексный метод определения сметной стоимости строительства устраивает 72 % опрошенных.

Свыше 61 % поставщиков информации не работают на постоянной основе во ФГИС ЦС, что обусловлено следующими причинами:

- отсутствием достаточного количества информации для полноценного применения ресурсного метода (75 %);

- невозможностью оперативного поиска необходимой информации (45 %);
- периодичностью обновления информации о ценах на строительные ресурсы, не отвечающей потребностям пользователей (46 %);
- загрузки данных в Систему на платной основе (81 %).

Подробная информация о результатах проведенного опроса приведена в приложении № 17 к отчету.

3.2.7. Информация о достигнутых в 2016–2018 годах результатах в сфере технического регулирования в рамках проводимой реформы ценообразования и сметного нормирования приведена в приложении № 18 к отчету.

Выводы

1. По результатам проведенной Счетной палатой в 2014 году проверки Президентом Российской Федерации было дано поручение от 21 января 2015 года № Пр-89, согласно которому Правительству Российской Федерации поручалось разработать план реформирования системы ценообразования в строительной отрасли, закрепив его основные положения в соответствующем федеральном законе.

2. Несмотря на то, что Поручение № Пр-89 было дано в январе 2015 года, Минстроем России в 2015 году фактически не был обеспечен начальный этап выполнения мероприятий по реформированию системы ценообразования и сметного нормирования в строительной отрасли.

3. Основные положения проводимой реформы ценообразования и сметного нормирования, направленной на внедрение «ресурсного» метода нашли свое отражение в Федеральном законе от 3 июля 2016 года № 369-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и статьи 11 и 14 Федерального закона «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», который ввел в Градостроительный кодекс Российской Федерации главу 2.1 «Ценообразование и сметное нормирование в области градостроительной деятельности», а также определил основные нормы, регулирующие вопросы ценообразования и сметного нормирования при строительстве, реконструкции и капитальном ремонте объектов капитального строительства.

4. Поскольку «ресурсный» метод не предполагает использование единичных расценок при определении сметной стоимости строительства, при принятии Федерального закона № 369-ФЗ федеральные, территориальные и отраслевые единичные расценки не включены в понятие «Сметный норматив», несмотря на то, что до настоящего времени единственным методом определения сметной стоимости строительства продолжает оставаться базисно-индексный метод.

5. В целях выполнения Поручения № Пр-89 Правительством Российской Федерации в 2016 году были приняты План мероприятий по совершенствованию системы ценообразования и сметного нормирования в строительной отрасли от 20 февраля 2016 года № 1381п-П9 и План-график по подготовке проектов актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, необходимых для реализации норм Федерального закона № 369-ФЗ, от 5 августа 2016 года № 5749п-П9.

6. Планом мероприятий и Планом-графиком не определены конечные цели и задачи реформирования системы ценообразования сметного нормирования в строительстве и не предусмотрены мероприятия, направленные на устранение имеющихся недостатков и пробелов действующей до настоящего времени системы ценообразования и сметного нормирования в строительстве.

7. Проведенный анализ показал, что запланированные Планом мероприятий и Планом-графиком ожидаемые результаты фактически достигнуты не были.

8. Минстроем России с привлечением заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, научного и экспертного сообщества единая концепция и (или) долгосрочный план («дорожная карта») реформирования сферы ценообразования и сметного нормирования не разработаны.

9. Необходимая нормативная база, обеспечивающая целостность и набор всех необходимых элементов (включая сметные нормы и методики) для реализации реформы ценообразования и сметного нормирования не создана, что свидетельствует о ненадлежащем выполнении Правительством Российской Федерации Поручения № Пр-89.

10. Работа по разработке новых и актуализации действующих сметных нормативов ведется Минстроем России бессистемно. Документы, определяющие целесообразность, приоритетность и плановость разработки новых

и (или) актуализации тех или иных сметных нормативов в рамках проводимых мероприятий по ценообразованию и сметному нормированию в Минстрое России отсутствуют. Система мониторинга потребностей строительной отрасли в новых сметных нормах и единичных расценках не создана.

11. Процедуры, установленные Порядком утверждения сметных нормативов, применяемых для определения сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства не способствуют оперативному наполнению федерального реестра необходимыми сметными нормативами. Кроме того, указанным Порядком также не определен механизм разработки методик, проверки их содержания и последующего утверждения.

12. Минстроем России не сформирован полный комплект новых и (или) актуализированных сметных нормативов и методических документов, в соответствии с которыми необходимо осуществлять расчет сметной стоимости в условиях перехода на новую модель ценообразования, а также в условиях действующей системы ценообразования и сметного нормирования в строительстве.

13. ФАУ «Главгосэкспертиза России» осуществляет эксплуатацию ФГИС ЦС в отсутствие государственной регистрации программы для ЭВМ и базы данных Системы, несмотря на то, что согласно части 7 статьи 14 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» эксплуатация государственной информационной системы без надлежащего оформления прав на использование ее компонентов, являющихся объектами интеллектуальной собственности, не допускается.

Минстроем России государственная регистрация прав Российской Федерации на разработанную ФАУ «Главгосэкспертиза России» электронную базу данных государственных сметных нормативов до настоящего времени не обеспечена.

14. По состоянию на 1 августа 2018 года кассовые расходы за счет средств федерального бюджета на реализацию мероприятий по совершенствованию системы государственного ценообразования, сметного нормирования и технического регулирования в строительной сфере в рамках выполнения Поручения № Пр-89 составили 4912,0 млн. рублей, или 89,1 % предусмотренных на эти цели бюджетных ассигнований (5509,96 млн. рублей).

15. Бюджетные ассигнования на 2015 год в размере 1800,0 млн. рублей в виде субсидий на обеспечение деятельности (оказание услуг) государственных учреждений (ФАУ «ФЦС» и ФАУ «ФЦЦС») были включены в Федеральный закон от 1 декабря 2014 года № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» в отсутствие согласованного перечня мероприятий, объемов государственных работ и услуг, их стоимости и, соответственно, надлежащего обоснования потребности в финансировании мероприятий на момент принятия такого решения.

16. Государственное задание ФАУ «Главгосэкспертиза России» в части мероприятий по ценообразованию и сметному нормированию, включая создание и эксплуатацию ФГИС ЦС, Минстроем России в 2016–2018 годах не формировалось, субсидии из федерального бюджета на эти цели не выделялись.

17. В 2017–2018 годах общий объем расходов ФАУ «Главгосэкспертиза России» на создание и эксплуатацию ФГИС ЦС и информационно-аналитической системы ценообразования в строительстве составил 408,9 млн. рублей, в том числе: по ФГИС ЦС – 191,8 млн. рублей, по ИАС ЦС – 217,1 млн. рублей.

18. В 2015–2018 годах реализация функций и полномочий Минстроя России в части вопросов ценообразования в строительстве была закреплена за различными структурными подразделениями Министерства, структура и функции которых претерпевали значительные изменения, что в целом не способствовало эффективному решению задачи по реформированию системы ценообразования и сметного нормирования в строительстве.

19. Между Минстроем России и ФАУ «Главгосэкспертиза России» отсутствует согласованность действий и оперативность при принятии решений в рамках реализации мероприятий по реформированию системы ценообразования и сметного нормирования, что в значительной степени обусловлено недостаточно четким разграничением полномочий сторон, отсутствием понятной процедуры взаимодействия и распределения ответственности за принятые решения.

20. Как показал проведенный анализ, существующая номенклатура государственных элементных сметных нормативов ГЭСН не обеспечивает потребности строительной отрасли в нормах, предполагающих использование современных технологий производства, конструкций, материалов и механизмов, сдерживает их внедрение и, как следствие, не способствует повышению производительности труда в строительстве.

21. Согласно данным ФАУ «Главгосэкспертиза России» в анализируемом периоде «ресурсный» метод определения сметной стоимости при составлении проектно-сметной документации для строительства (реконструкции, капитального ремонта) объектов капитального строительства за счет средств бюджетной системы Российской Федерации фактически не применялся.

22. Минстроем России не проводилась работа по апробации новых подходов в рамках осуществляемой реформы ценообразования и сметного нормирования в строительстве и перехода к «ресурсному» методу расчета сметной стоимости, в том числе в виде сравнительного расчета сметной стоимости базисно-индексным и «ресурсным» методом.

23. Система определения сметной стоимости строительства, основанная на ресурсном методе, не готова к применению. Так, в частности, отсутствуют методики определения величины накладных расходов, сметной прибыли, временных зданий и сооружений, зимнего удорожания, затрат на осуществление функций технического заказчика, требуют актуализации методы и нормативы определения стоимости проектно-изыскательских работ.

24. Поскольку во ФГИС ЦС не отражается информация о сметных ценах на материалы, изделия, конструкции и оборудование, определенных по результатам мониторинга цен строительных ресурсов и не подлежат размещению сметные цены на эксплуатацию машин и механизмов и сметные цены на затраты труда, определить сметную стоимость строительства на основании содержащихся в Системе данных не представляется возможным.

25. До настоящего времени только 2160 юридических лиц, или 26,1 % поставщиков информации, включенных в перечень юридических лиц, предоставляющих информацию (всего 8274 юридических лица), обеспечили предоставление во ФГИС ЦС сведений, необходимых для формирования сметных цен строительных ресурсов.

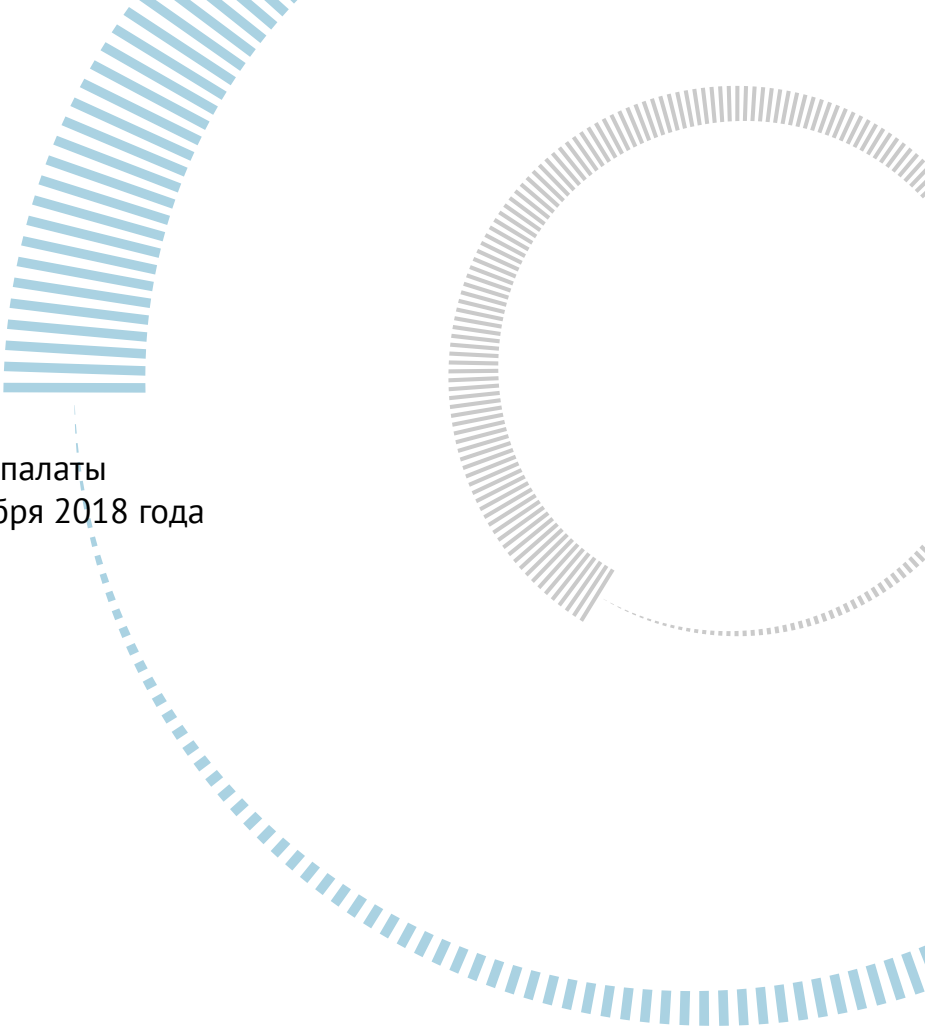
26. Несмотря на то, что информационное взаимодействие ФАУ «Главгосэкспертиза России» с поставщиками и пользователями информации во ФГИС ЦС должно осуществляться на безвозмездной основе, в ходе проведения мероприятия установлен факт расходования поставщиками информации в Систему средств в размере 4,48 тыс. рублей за установку и ежегодную техническую поддержку платного программного обеспечения «Jinn-Client».

27. Информация, содержащаяся в размещенном на основании приказа Минстроя России от 29 сентября 2017 года № 1400/пр Классификаторе строительных ресурсов, не может быть признана достоверной, поскольку до

настоящего времени не выполнен заключенный между ФАУ «Главгосэкспертиза России» и НИИ МГСУ договор от 21 июня 2017 года № 31705044589_П о приведении терминологии позиций Классификатора строительных ресурсов в соответствие с действующей нормативно-технической документацией по формированию информационного наполнения ресурсов. Так, по состоянию на ноябрь 2018 года принято только 14287 позиций, соответствующих требованиям технического задания к Договору, по 22881 позиции имеются замечания.

Предложения

- 1.** Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.
- 2.** Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации Д.А. Медведеву.



Утвержден Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации 6 декабря 2018 года

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации
М.А. МЕНЬ

**ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ ЭКСПЕРТНО-
АНАЛИТИЧЕСКОГО МЕРОПРИЯТИЯ
«АНАЛИЗ ФОРМИРОВАНИЯ
В 2017 И 2018 ГОДАХ И ИСПОЛНЕНИЯ
В 2017 ГОДУ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ПРОГРАММ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГАРАНТИЙ БЕСПЛАТНОГО
ОКАЗАНИЯ ГРАЖДАНАМ МЕДИЦИНСКОЙ
ПОМОЩИ, ВКЛЮЧАЯ ИХ ФИНАНСОВОЕ
ОБЕСПЕЧЕНИЕ»**

Итоги проверки

Счетная палата проанализировала исполнение территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в 2017 и 2018 годах.

Анализ показал, что отсутствуют утвержденные стандарты медицинской помощи по ряду распространенных заболеваний, по которым помощь оказывается бесплатно в рамках программ государственных гарантий.

На момент проведения экспертно-аналитического мероприятия Перечни жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов для медицинского применения на 2017 и 2018 годы в регионах Российской Федерации содержали разное количество наименований лекарственных препаратов.

Финансирование формируемых территориальных программ на 2017 и 2018 годы должно было определяться исходя из установленного среднего подушевого норматива – в размере 3488,6 рубля, однако в большинстве субъектов Российской Федерации нормативы установлены ниже среднего норматива.

Кроме того, в субъектах Российской Федерации установлены значительные различия в размерах тарифов на оплату медицинской помощи.

Отмечены значительный объем и рост кредиторской и дебиторской задолженностей медицинских организаций. Так, по г. Москве кредиторская и дебиторская задолженности на 1 января 2018 года увеличились на 62,5 % и на 0,6 % соответственно (по сравнению с показателем на 1 января 2017 года).

В целом по Российской Федерации не достигнуты плановые демографические показатели:

- в части снижения материнской смертности – в 30 субъектах;
- в части снижения младенческой смертности – в 24 субъектах;
- в части снижения смертности детей в возрасте 0–4 лет – в 5 субъектах;
- в части снижения смертности населения в трудоспособном возрасте – в 1 субъекте.

Не достигнуты целевые показатели по заработной плате работников медицинских организаций.

Цели

1. Проанализировать нормативные правовые акты, которые регулируют законность и финансовое обеспечение:
 - программа государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи;
 - базовая программа обязательного медицинского страхования (ОМС).
2. Провести анализ тарифной политики в сфере ОМС на федеральном и региональном уровнях.
3. Оценить результаты реализации в 2018 году программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, в том числе ОМС, а также территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

Выводы

Территориальные программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в большинстве субъектов Российской Федерации недофинансируются из региональных бюджетов.

Ни одним регионом Российской Федерации не достигнуты все критерии качества оказанной медицинской помощи, установленные терпрограммами.

Предложения Счетной палаты

- Утвердить стандарты медицинской помощи по ряду распространенных заболеваний, по которым медицинская помощь оказывается бесплатно в рамках программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи;
 - учесть значение утвержденного среднего подушевого норматива при формировании последующих территориальных программ;
 - рассмотреть вопрос о принятии мер по достижению плановых демографических показателей.

Основание для проведения мероприятия

Пункты 2.6.0.4, 2.6.0.4.1, 2.6.0.4.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2018 год.

Предмет мероприятия

Нормативные правовые акты, регламентирующие законность, полноту формирования и финансового обеспечения программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, в том числе базовой программы обязательного медицинского страхования, а также территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, в том числе территориальных программ обязательного медицинского страхования, на 2017 и 2018 годы.

Распорядительные документы, обосновывающие:

- выделение в 2017 и 2018 годах средств и подтверждающие их использование (бухгалтерская отчетность об использовании средств, выделенных на оплату медицинской помощи) в рамках территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, в том числе программ обязательного медицинского страхования;
- формирование тарифов на оплату медицинской помощи;
- показатели реализации за 2017 год и истекший период 2018 года программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, в том числе базовой программы обязательного медицинского страхования, а также территориальных программ обязательного медицинского страхования, на 2017 и 2018 годы;
- официальные статистические данные о деятельности медицинских и страховых медицинских организаций за 2017 год и истекший период 2018 года.

Цели мероприятия

1. Нормативные правовые акты, регламентирующие законность, полноту формирования и финансового обеспечения программы государственных

гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, в том числе базовой программы обязательного медицинского страхования, а также территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, в том числе территориальных программ обязательного медицинского страхования, на 2017 и 2018 годы.

2. Оценить достаточность средств и соответствие утвержденных объемов финансового обеспечения территориальных программ государственных гарантий и территориальных программ обязательного медицинского страхования нормативным значениям, на 2017 и 2018 годы, а также объемы и структуру финансового обеспечения территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, в том числе территориальных программ обязательного медицинского страхования, на 2017 и 2018 годы.

3. Оценить применяемую на федеральном и региональном уровнях тарифную политику в сфере обязательного медицинского страхования, включая порядок формирования и утверждения тарифов на оплату медицинской помощи, расчет их стоимости.

4. Оценить результаты реализации в 2018 году программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, в том числе базовой программы обязательного медицинского страхования, а также территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, в том числе территориальных программ обязательного медицинского страхования.

Объекты мероприятия

- Министерство здравоохранения Российской Федерации (г. Москва);
- Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (г. Москва);
- высшие органы исполнительной власти 85 субъектов Российской Федерации (по запросам);
- иные органы и организации, которым планируется направление запросов и представление информации, необходимой для проведения экспертно-аналитического мероприятия;

- Федеральная служба государственной статистики.

Исследуемый период

2017 год и истекший период 2018 года.

Сроки проведения мероприятия

С января по ноябрь 2018 года.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

1. Нормативные правовые акты, регламентирующие законность, полноту формирования и финансового обеспечения программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, в том числе базовой программы обязательного медицинского страхования, а также территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, в том числе территориальных программ обязательного медицинского страхования, на 2017 и 2018 годы

1.1. В соответствии с пунктом 1 статьи 4 Федерального закона от 29 ноября 2010 года № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 326-ФЗ) одним из принципов осуществления обязательного медицинского страхования (далее – ОМС) является обеспечение за счет средств ОМС гарантий бесплатного оказания застрахованному лицу медицинской помощи при наступлении страхового случая в рамках территориальной программы ОМС и базовой программы ОМС.

Основные положения программы государственных гарантий и территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи изложены в статьях 80 и 81 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 323-ФЗ).

В соответствии со статьей 16 Федерального закона № 323-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области охраны здоровья граждан отнесены разработка, утверждение и реализация территориальной программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи, включающей в себя территориальную программу обязательного медицинского страхования (далее – территориальная программа ОМС).

Согласно части 1 статьи 81 Федерального закона № 323-ФЗ в соответствии с программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи органы государственной власти субъектов Российской Федерации утверждают территориальные программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, включающие в себя территориальные программы обязательного медицинского страхования, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации об обязательном медицинском страховании.

В соответствии с частью 5 статьи 80 Федерального закона № 323-ФЗ в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи устанавливаются средние нормативы объема медицинской помощи, средние нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи, средние подушевые нормативы финансирования, а также порядок и структура формирования тарифов на медицинскую помощь и способы ее оплаты.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 декабря 2016 года № 1403 (далее – Постановление № 1403) утверждена Программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» (далее – Программа государственных гарантий на 2017 год).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2017 года № 1492 (далее – Постановление № 1492) утверждена Программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (далее – Программа государственных гарантий на 2018 год).

Во исполнение пункта 2 Постановления № 1403 издано письмо Минздрава России от 23 декабря 2016 года № 11-7/10/2-8304 «О формировании и экономическом обосновании территориальной программы государственных

гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».

Во исполнение пункта 2 Постановления № 1492 издано письмо Минздрава России от 13 декабря 2017 года № 11-7/10/2-8616 «О формировании и экономическом обосновании территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

1.2. В соответствии с частью 7 статьи 80 Федерального закона № 323-ФЗ программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи формируется с учетом порядков оказания медицинской помощи и на основе стандартов медицинской помощи, а также с учетом особенностей половозрастного состава населения, уровня и структуры заболеваемости населения Российской Федерации, основанных на данных медицинской статистики.

Вместе с тем на момент проведения экспертно-аналитического мероприятия отсутствуют стандарты медицинской помощи по ряду распространенных заболеваний, по которым медицинская помощь оказывается бесплатно в рамках Программы государственных гарантий на 2017 год.

Так, отсутствуют утвержденные стандарты при оказании специализированной медицинской помощи больным с мочекаменной болезнью, железодефицитной анемией, циститом и рядом других заболеваний.

Средние нормативы объема медицинской помощи, средние нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи и средние подушевые нормативы, установленные Программой государственных гарантий на 2017 год, представлены в таблице:

Виды медицинской помощи	Единица измерения объема медицинской помощи	Средний норматив объема медицинской помощи на 2017 г.		Средние нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи на 2017 г.	
		в расчете на 1 жителя	в расчете на 1 застрахованное лицо	за счет ассигнований бюджета субъекта Российской Федерации	за счет средств ОМС
Скорая медицинская помощь вне медицинской организации, включая медицинскую эвакуацию	вызовы		0,3		1819,5
Медицинская помощь в амбулаторных условиях, оказанная с профилактическими и иными целями	посещения	0,70	2,35	403,9	376,2
Медицинская помощь в амбулаторных условиях, оказанная в связи с заболеваниями	обращения	0,200	1,980	1171,6	1054,0
Медицинская помощь в амбулаторных условиях, оказываемая в неотложной форме	посещения		0,560		481,6
Медицинская помощь в условиях дневных стационаров	случаи лечения	0,004	0,060	11957,9	11919,1
Специализированная медицинская помощь в стационарных условиях	случаи госпитализации	0,01800	0,17233	69276,8	24273,7
в том числе для медицинской реабилитации в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования	койко-день		0,039		1654,0
в том числе средний норматив объема для медицинской реабилитации для детей в возрасте 0-17 лет	койко-день				
паллиативная медицинская помощь в стационарных условиях (включая хосписы и больницы сестринского ухода)	койко-день	0,092		1856,5	

Виды медицинской помощи	Единица измерения объема медицинской помощи	Средний норматив объема медицинской помощи на 2017 г.		Средние нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи на 2017 г.	
		в расчете на 1 жителя	в расчете на 1 застрахованное лицо	за счет ассигнований бюджета субъекта Российской Федерации	за счет средств ОМС
Объем ВМП в целом по программе (в том числе ВМП, не включенная в базовую программу ОМС)			0,006		
Средний подушевой норматив	за счет бюджетных ассигнований соответствующих бюджетов			3488,6	
	за счет средств ОМС				8896

Норматив объема высокотехнологичной медицинской помощи (далее – ВМП) в расчете на 1 жителя (в том числе ВМП, не включенной в базовую программу ОМС, оказываемой медицинскими организациями, подведомственными федеральным органам исполнительной власти) установлен Программой государственных гарантий на 2017 год в объеме 0,006 случая госпитализации.

Средние подушевые нормативы финансирования, предусмотренные Программой государственных гарантий на 2017 год (без учета расходов федерального бюджета), составили: в расчете на 1 жителя за счет бюджетных ассигнований соответствующих бюджетов – 3488,6 рубля, в расчете на 1 застрахованное лицо за счет средств ОМС на финансирование базовой программы ОМС – 8896 рублей.

Территориальные программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов (далее – Территориальные программы на 2017 год) в 10 субъектах Российской Федерации (Белгородская, Брянская, Тверская, Вологодская, Новгородская, Амурская области, Еврейская автономная область, Республика Карелия, Республика Калмыкия и Республика

Ингушетия) приняты позже срока, рекомендованного пунктом 3 Постановления № 1403 (30 декабря 2016 года).

В нарушение положений раздела VII Программы государственных гарантий на 2017 год органами исполнительной власти большинства субъектов Российской Федерации установлены в Территориальных программах на 2017 год подушевые нормативы финансирования за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации ниже соответствующего среднего подушевого норматива, предусмотренного Программой государственных гарантий на 2017 год.

Так, в 9 субъектах Российской Федерации указанные подушевые нормативы финансирования установлены в сумме менее 1600 рублей: Республика Дагестан, Республика Марий Эл, Республика Ингушетия, Карачаево-Черкесская Республика, Ивановская, Калининградская, Кировская, Саратовская и Тамбовская области. Наименьший размер подушевого норматива финансирования установлен в Республике Дагестан – 822,9 рубля.

В 15 субъектах Российской Федерации указанные подушевые нормативы финансирования установлены в сумме от 1600 до 2300 рублей: в Брянской, Костромской, Ростовской, Рязанской, Самарской, Смоленской, Ульяновской областях, в республиках Адыгея, Карелия, Северная Осетия -Алания, в Алтайском крае, Ставропольском краях, Кабардино-Балкарской Республике, Чеченской Республике и в Удмуртской Республике.

Анализ нормативов объема медицинской помощи, установленных Территориальными программами на 2017 год, показал, что в Территориальных программах на 2017 год у большинства субъектов Российской Федерации нормативы объема медицинской помощи за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации установлены ниже средних нормативов объема медицинской помощи, установленных Программой государственных гарантий на 2017 год.

Так, средний норматив объема медицинской помощи, оказываемой за счет бюджетных ассигнований бюджета субъекта Российской Федерации по медицинской помощи в амбулаторных условиях с профилактическими и иными целями, установлен Программой государственных гарантий на 2017 год в размере 0,7 посещения на одного жителя. Вместе с тем в 51 субъекте Российской Федерации норматив объема медицинской помощи был установлен ниже данного значения: от 0,0113 (Калининградская область) до 0,630 (Воронежская область) посещения на одного жителя.

Средний норматив объема медицинской помощи, оказываемой за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации по медицинской помощи в амбулаторных условиях, оказываемой в связи с заболеваниями, на 2017 год установлен в размере 0,2 обращения на одного жителя. Вместе с тем в 46 субъектах Российской Федерации Территориальными программами на 2017 год норматив объема указанной медицинской помощи установлен ниже: от 0,014 (Московская область) до 0,19 (Республика Дагестан) обращения на одного жителя.

Территориальные программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов (далее – Территориальные программы на 2018 год) в 7 субъектах Российской Федерации: в Тверской области, Калининградской области (на 1 день), Новгородской области, Еврейской автономной области, в г. Севастополе (Республика Крым и город Севастополь), в Республике Ингушетия, Республике Карелия приняты позже срока, рекомендованного пунктом 3 Постановления № 1492 (30 декабря 2017 года).

В соответствии с пунктом 5 части 2 статьи 81 Федерального закона № 323-ФЗ в рамках территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи органы государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливают перечень лекарственных препаратов, отпускаемых населению в соответствии с перечнем групп населения и категорий заболеваний, при амбулаторном лечении которых лекарственные средства и изделия медицинского назначения отпускаются по рецептам врачей бесплатно, а также в соответствии с перечнем групп населения, при амбулаторном лечении которых лекарственные средства отпускаются по рецептам врачей с 50 % скидкой (далее – Перечень лекарственных препаратов).

Перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов для медицинского применения на 2018 год, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 октября 2017 года № 2323-р, включает 699 наименований лекарственных препаратов, из них при оказании медицинской помощи в амбулаторных условиях может быть использовано 486 наименований.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия было установлено, что перечни лекарственных препаратов, утвержденные Территориальными программами на 2018 год, содержат разное количество наименований лекарственных препаратов.

Так, Перечень лекарственных препаратов, установленный приложением № 2 к Территориальной программе Архангельской области на 2018 год, утвержденной постановлением правительства Архангельской области от 26 декабря 2017 года № 607-пп, содержит 171 наименование.

Перечень лекарственных препаратов, установленный приложением № 2 к Территориальной программе Самарской области на 2018 год, утвержденной постановлением правительства Самарской области от 27 декабря 2017 года № 900, содержит 174 наименования.

Перечень лекарственных препаратов, установленный приложением № 1 к Территориальной программе Омской области на 2018 год, утвержденной постановлением правительства Омской области от 26 декабря 2017 года № 430-п, содержит 238 наименований.

Перечень лекарственных препаратов, установленный приложением № 7 к Территориальной программе Тверской области на 2018 год, утвержденной законом Тверской области от 25 января 2018 года № 1-30, содержит 263 наименования.

Перечень лекарственных препаратов, установленный приложением № 4 к Территориальной программе Владимирской области на 2018 год, утвержденной постановлением администрации Владимирской области от 12 декабря 2017 года № 1050, содержит 703 наименования.

Перечень лекарственных препаратов, установленный приложением № 20 к Территориальной программе на 2018 год, утвержденной постановлением правительства Республики Саха (Якутия) от 27 декабря 2017 года № 420, содержит 716 наименований лекарственных препаратов.

Аналогичные факты были установлены в ходе анализа состава перечней лекарственных препаратов, утвержденных Территориальными программами на 2017 год.

1.3. Стоимость территориальной программы формируется за счет:

- бюджетных ассигнований бюджета субъекта Российской Федерации;
- местных бюджетов (в случае передачи органами государственной власти субъекта Российской Федерации соответствующих полномочий в сфере охраны здоровья граждан для осуществления органами местного самоуправления);

- средств обязательного медицинского страхования на финансовое обеспечение территориальной программы ОМС.

При формировании Территориальных программ на 2017 и 2018 годы органами исполнительной власти использовались рекомендации Минздрава России о формировании и экономическом обосновании территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов, на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (письма Минздрава России от 23 декабря 2016 года № 11-7/10-2-8304 и от 13 декабря 2017 года № 11-7/10-2-8616).

В соответствии с указанными письмами Минздрава России финансовое обеспечение Территориальных программ на 2017 и 2018 годы рассчитывалось исходя из численности населения субъекта Российской Федерации по прогнозу Росстата на 1 января текущего года и численности застрахованных лиц на 1 апреля предыдущего года.

Стоимость Территориальных программ на 2017 и 2018 годы за счет бюджетных ассигнований соответствующих бюджетов на реализацию определялась исходя из величины среднего подушевого норматива финансирования за счет средств соответствующих бюджетов, установленного программами государственных гарантий на 2017 год и на 2018 год в сумме 3488,6 рубля, коэффициентов дифференциации для субъекта Российской Федерации и численности населения субъекта Российской Федерации по прогнозу Росстата на 1 января 2017 года и на 1 января 2018 года, соответственно.

Стоимость территориальных программ ОМС на 2017 и 2018 годы определялась исходя из величины средних подушевых нормативов финансирования за счет средств ОМС, установленных программами государственных гарантий на 2017 и 2018 годы в сумме, соответственно, 8896,0 рубля и 10812,7 рубля, коэффициентов дифференциации для субъекта Российской Федерации и численности застрахованных лиц в субъекте Российской Федерации по состоянию на 1 апреля 2016 года на 1 апреля 2017 года, соответственно.

Выборочный анализ плановых и утвержденных показателей Территориальных программ на 2017 и 2018 годы по источникам финансового обеспечения показал, что органами исполнительной власти отдельных субъектов Российской Федерации стоимость Территориальных программ на 2017 и 2018 годы за счет бюджетных ассигнований субъектов Российской Федерации

Федерации была рассчитана и утверждена без учета указанных разъяснений Минздрава России, что привело к занижению стоимости (дефициту) Территориальных программ и рискам невыполнения объемов медицинской помощи.

Так, занижение стоимости (дефицит) утвержденных Территориальных программ на 2017 и 2018 годы за счет бюджетных ассигнований субъектов Российской Федерации составило:

- по Удмуртской Республике в 2017 году – 2437116,2 тыс. рублей, в 2018 году – 2199838,1 тыс. рублей;
- по Республике Ингушетия в 2017 году – 1059150,7 тыс. рублей, в 2018 году – 1052547,5 тыс. рублей;
- по Чеченской Республике в 2017 году – 1821923,7 тыс. рублей, в 2018 году – 2055561,5 тыс. рублей;
- по Республике Дагестан в 2017 году – 8076850,8 тыс. рублей, в 2018 году – 7128480,4 тыс. рублей;
- по Республике Адыгея в 2017 году – 684972,9 тыс. рублей, в 2018 году – 7444,7 тыс. рублей;
- по Орловской области в 2017 году – 617050,5 тыс. рублей, в 2018 году – 509714,1 тыс. рублей;
- по Ивановской области в 2017 году – 2185924,4 тыс. рублей, в 2018 году – 1403481,9 тыс. рублей.

2. Оценить достаточность средств и соответствие утвержденных объемов финансового обеспечения территориальных программ государственных гарантий и территориальных программ обязательного медицинского страхования нормативным значениям на 2017 и 2018 годы, а также объемы и структуру финансового обеспечения территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, в том числе территориальных программ обязательного медицинского страхования на 2017 и 2018 годы

2.1. Суммарный объем финансового обеспечения Территориальных программ на 2017 год составил 2214,3 млрд. рублей, в том числе: за счет

бюджетных ассигнований бюджетов субъекта Российской Федерации – 586,1 млрд. рублей, за счет средств ОМС – 1628,2 млрд. рублей.

Наибольший дефицит сложился по Территориальным программам на 2017 год: в Республике Дагестан – 8,0 млрд. рублей, в Ростовской области – 5,6 млрд. рублей, Саратовской области – 5,3 млрд. рублей, в Ставропольском крае – 4,9 млрд. рублей. В 16 субъектах Российской Федерации по Территориальным программам на 2017 год сложился дефицит свыше 2,0 млрд. рублей.

Согласно разъяснениям Минздрава России (письмо Минздрава России от 13 декабря 2017 года № 11-7/10/2-8616) стоимость территориальной программы государственных гарантий утверждается в виде приложения к территориальной программе государственных гарантий по форме в соответствии с приложениями 1 и 2 к разъяснениям.

Вместе с тем в Территориальной программе Омской области на 2018 год, утвержденной постановлением правительства Омской области от 26 декабря 2017 года № 430-п, отсутствует утвержденная стоимость территориальной программы за счет бюджетных ассигнований Омской области, что не позволяет оценить финансовую обеспеченность Территориальной программы Омской области на 2018 год.

Аналогичный факт установлен по Территориальной программе Омской области на 2017 год.

2.2. Сводный отчет по форме федерального статистического наблюдения № 62 «Сведения о ресурсном обеспечении и оказании медицинской помощи населению» (далее – форма № 62) утвержден приказом Росстата от 29 сентября 2017 года № 646 и представляется в Минздрав России органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации в срок до 25 марта года, следующего за отчетным, Федеральным фондом обязательного медицинского страхования – в срок до 15 апреля года, следующего за отчетным годом.

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (далее – ФОМС) осуществляет свод данных по формам федерального статистического наблюдения № 14-Ф (ОМС) «Сведения о поступлении и расходовании средств ОМС медицинскими организациями», № 14-МЕД (ОМС) «Сведения о работе медицинских организаций в сфере ОМС», утвержденным приказом Росстата от 17 апреля 2014 года № 258, а также по форме № 10 (ОМС) «Сведения о поступлении и расходовании средств ОМС страховыми

медицинскими организациями», утвержденной приказом Росстата от 25 января 2017 года № 36.

Данные об организации и результатах проведенных страховыми медицинскими организациями мероприятий по контролю качества объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи в медицинских организациях представляются в соответствии с отчетной формой № ПГ «Организация защиты прав застрахованных лиц в сфере обязательного медицинского страхования», утвержденной приказом ФОМС от 16 августа 2011 года № 145 (далее – форма № ПГ).

В 2017 году отчетность по формам федерального и ведомственного статистического наблюдения представлялась территориальными фондами ОМС в установленные сроки.

2.3. По данным формы № 62, в 2017 году расходы на медицинскую помощь за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и средств ОМС составили 2147275,3 млн. рублей, что на 125086,7 млн. рублей, или на 6,2 %, больше по сравнению с 2016 годом (2022188,6 млн. рублей), в том числе:

- расходы за счет бюджетов субъектов Российской Федерации составили 534864,0 млн. рублей, что на 52946,8 млн. рублей, или 11,0 %, больше по сравнению с 2016 годом (481917,3 млн. рублей);
- расходы за счет средств ОМС составили 1603713,6 млн. рублей, что на 72381,9 млн. рублей, или на 4,7 %, больше по сравнению с 2016 годом (1531331,7 млн. рублей);
- Необходимо отметить, что расходы на медицинскую помощь за счет местных бюджетов снизились и составили 8697,6 млн. рублей, что на 242,0 млн. рублей, или на 2,7 %, меньше по сравнению с 2016 годом (8939,6 млн. рублей).

Данные о фактических расходах на оказание медицинской помощи за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и средств ОМС по видам и условиям оказания медицинской помощи приведены в таблице:

	2016 г., млн. руб.				2017 г., млн. руб.				Отклонение (2017–2016 гг.), млн. руб.			
	всего	бюджет субъекта РФ	местный бюджет	средства ОМС	всего	бюджет субъекта РФ	местный бюджет	средства ОМС	всего	бюджет субъекта РФ	местный бюджет	средства ОМС
Объемы оказания и финансирования медицинской помощи, всего	2022188,7	481917,3	8939,7	1531331,7	2147275,3	534864,0	8697,7	1603713,6	125086,7	52946,8	-242,0	72381,9
в том числе:												
скорая специализированная медицинская помощь, оказанная вне медицинской организации	110142,2	10391,5	146,8	99603,9	114522,7	11044,7	190,1	103287,9	4380,6	653,2	43,3	3684,0
медицинская помощь, оказанная в амбулаторных условиях и с профилактическими и иными целями	246559,4	30122,1	725,5	215711,8	254954,5	33109,5	408,3	221436,7	8395,1	2987,4	-317,2	5724,9
в неотложной форме	27234,1	394,1	5,9	26834,1	33279,2	532,3	0,0	32746,9	6045,0	138,1	-5,9	5912,8
в связи с заболеваниями	342975,2	29178,7	220,6	313576,0	364236,3	28665,4	14,6	335556,3	21261,1	-513,3	-206,0	21980,4
специализированная медицинская помощь, оказанная в стационарных условиях	943599,9	173423,0	574,2	769602,7	949436,0	149320,5	257,5	799857,9	5836,1	-24102,4	-316,8	30255,2
медицинская помощь в условиях дневного стационара	107136,7	6067,8	16,0	101052,8	115291,0	6560,6	2,1	108728,4	8154,3	492,8	-13,9	7675,5
паллиативная медицинская помощь в стационарных условиях	13974,5	11332,6	1274,1	1367,8	15972,9	13853,5	1135,7	983,7	1998,4	2520,9	-138,5	-384,1
прочие виды медицинских и иных услуг	230566,6	22007,3	5976,6	3582,7	299582,7	291777,4	6689,5	1115,8	69016,1	269770,1	712,9	-2466,9

Расходы на медицинскую помощь за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и средств ОМС в 2017 году по

видам и условиям оказания медицинской помощи сложились следующим образом.

1. Расходы на скорую медицинскую помощь, в том числе скорую специализированную медицинскую помощь, оказанную вне медицинской организации, составили 114522,7 млн. рублей и увеличились по отношению к 2016 году на 4380,6 млн. рублей, в том числе:

- за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации – 11044,7 млн. рублей (рост по сравнению с 2016 годом на 653,2 млн. рублей);
- за счет бюджетных ассигнований местных бюджетов – 190,1 млн. рублей (рост по сравнению с 2016 годом на 43,3 млн. рублей);
- за счет средств ОМС – 103287,9 млн. рублей (рост по сравнению с 2016 годом на 3684,0 млн. рублей).

2. Расходы на медицинскую помощь, оказанную в амбулаторных условиях с профилактическими и иными целями составили в 2017 году 254954,5 млн. рублей и увеличились по сравнению с 2016 годом на 8395,1 млн. рублей, в том числе:

- за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации – 33109,5 млн. рублей (рост по сравнению с 2016 годом на 2987,4 млн. рублей);
- за счет бюджетных ассигнований местных бюджетов – 408,3 млн. рублей (снижение по сравнению с 2016 годом на 317,2 млн. рублей);
- за счет средств ОМС – 221436,7 млн. рублей (рост по сравнению с 2016 годом на 5724,9 млн. рублей).

3. Расходы на медицинскую помощь, оказанную в амбулаторных условиях в неотложной форме, составили в 2017 году 33279,2 млн. рублей и увеличились по сравнению с 2016 годом на 6045,0 млн. рублей.

4. Расходы на медицинскую помощь, оказанную в амбулаторных условиях в связи с заболеваниями, составили в 2017 году 364236,3 млн. рублей и увеличились по сравнению с 2016 годом на 21261,1 млн. рублей.

5. Расходы на специализированную медицинскую помощь, оказанную в стационарных условиях, составили в 2017 году 949436,0 млн. рублей и увеличились по сравнению с 2016 годом на 5836,1 млн. рублей.

6. Расходы на медицинскую помощь в условиях дневного стационара составили в 2017 году 115291,0 млн. рублей (увеличение по сравнению с 2016 годом на 8154,3 млн. рублей).

7. Расходы на паллиативную медицинскую помощь в стационарных условиях составили в 2017 году 15972,9 млн. рублей (увеличение по сравнению с 2016 годом на 1998,4 млн. рублей).

При стоимости Территориальных программ на 2017 год по всем субъектам Российской Федерации в общей сумме 2197792,1 млн. рублей кассовое исполнение расходов на медицинскую помощь за счет бюджетных ассигнований консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и средств ОМС составило 2147275,3 млн. рублей, что на 50516,8 млн. рублей, или на 2,3 %, меньше суммарной стоимости утвержденных территориальных программ субъектов Российской Федерации, в том числе:

- кассовое исполнение за счет бюджетных ассигнований консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составило 543561,7 млн. рублей, что на 37789,7 млн. рублей, или на 6,5 %, меньше показателей, утвержденных Территориальными программами на 2017 год;
- кассовое исполнение за счет средств ОМС – 1603713,6 млн. рублей, что на 12727,2 млн. рублей, или на 0,8 %, меньше показателей, утвержденных Территориальными программами на 2017 год.

Таким образом, неполное исполнение утвержденных показателей стоимости Территориальных программ на 2017 год за счет бюджетных ассигнований консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (93,5 %) может свидетельствовать о проблемах в планировании медицинской помощи и ее финансовом обеспечении.

Расходы за 2017 год на медицинскую помощь за счет бюджетных ассигнований консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и средств ОМС в соответствии с данными формы № 62, в сравнении с утвержденными расходами Территориальных программ на 2017 год, по отдельным субъектам Российской Федерации (выборочно) представлены в таблице:

Субъекты Российской Федерации	Утверждено, млн. руб.			Исполнено, млн. руб.			Отклонение, млн. руб.		
	расходы на ТППГ в целом	в том числе		средства бюджетов и ОМС	в том числе		средства бюджетов и ОМС гр. 5 – гр. 2	в том числе	
		средств бюджетов	ОМС		средств бюджетов	ОМС		средств бюджетов гр. 6 – гр. 3	ОМС гр. 7 – гр. 4
Московская область	120496,0	25066,7	95429,4	112962,5	20838,2	92124,3	-7533,6	-4228,5	-3305,1
Волгоградская область	30671,7	8844,3	21827,4	25931,4	4248,3	21683,1	-4740,3	-4596,0	-144,3
Кемеровская область	39281,5	11151,2	28130,2	35091,7	7500,4	27591,4	-4189,7	-3650,8	-538,9
Ульяновская область	13752,0	2562,0	11190,0	13045,3	2353,6	10691,8	-706,7	-208,4	-498,3
Алтайский край	28809,8	4986,5	23823,3	28564,4	4907,7	23656,7	-245,4	-78,8	-166,6
Республика Адыгея	4455,1	850,1	3605,1	4267,8	845,3	3422,5	-187,3	-4,8	-182,5
Республика Дагестан	26362,9	2481,6	23881,3	24887,0	2364,9	22522,2	-1475,9	-116,7	-1359,2
Кабардино-Балкарская Республика	8287,1	1734,6	6552,4	7785,6	1506,3	6279,3	-501,4	-228,4	-273,1
Удмуртская Республика	18227,1	3333,7	14893,5	17902,7	3235,8	14666,9	-324,4	-97,8	-226,6

Так, при утвержденной стоимости Территориальной программы Московской области на 2017 год в размере 120496,0 млн. рублей расходы за счет бюджетных ассигнований консолидированного бюджета Московской области и средств ОМС согласно форме № 62 составили 112962,5 млн. рублей, что на 7533,5 млн. рублей, или на 6,3 %, меньше утвержденной стоимости Территориальной программы Московской области, в том числе: за счет за счет бюджетных ассигнований консолидированного бюджета Московской области – 20838,2 млн. рублей (что на 4228,5 млн. рублей, или на 16,9 %, меньше утвержденной стоимости), за счет средств ОМС – 92124,3 млн. рублей (что на 3305,1 млн. рублей, или на 3,5 %, меньше утвержденной стоимости).

При утвержденной стоимости Территориальной программы Кемеровской области на 2017 год в размере 39281,5 млн. рублей расходы за счет бюджетных ассигнований консолидированного бюджета Кемеровской области и средств ОМС согласно форме № 62 составили 35091,7 млн. рублей, что на 4189,7 млн. рублей, или на 10,7 %, меньше утвержденной Территориальной

программы Кемеровской области, в том числе: за счет за счет бюджетных ассигнований консолидированного бюджета Кемеровской области – 7500,4 млн. рублей (что на 3650,8 млн. рублей, или на 32,7 %, меньше утвержденной стоимости), за счет средств ОМС – 27591,4 млн. рублей (что на 538,9 млн. рублей, или на 1,9 %, меньше утвержденной стоимости).

2.4. По итогам реализации Территориальных программ на 2017 год отмечаются значительные объем и рост кредиторской задолженности медицинских организаций.

Так, по г. Москве кредиторская задолженность по состоянию на 1 января 2018 года (40415,0 млн. рублей) увеличилась на 62,5 % по сравнению с показателем на 1 января 2017 года (24876,5 млн. рублей).

В Ульяновской области кредиторская задолженность медицинских организаций за счет средств ОМС по состоянию на 1 января 2018 года составила 1871,3 млн. рублей, что в 2,5 раза выше уровня на 1 января 2017 года (754,8 млн. рублей). Просроченная кредиторская задолженность в 2017 году выросла в 6,4 раза и составила 1050,6 млн. рублей.

В Ленинградской области кредиторская задолженность по состоянию на 1 января 2018 года составила 1562,8 млн. рублей, что на 20,4 % выше уровня на 1 января 2017 года (1297,7 млн. рублей).

В Кировской области кредиторская задолженность по состоянию на 1 января 2018 года составила 1469,6 млн. рублей, что в 1,5 раза выше уровня на 1 января 2017 года (979,4 млн. рублей).

В Удмуртской Республике кредиторская задолженность по состоянию на 1 января 2018 года (1621,3 млн. рублей) увеличилась на 8,2 % по сравнению с показателем на 1 января 2017 года (1497,8 млн. рублей).

В Костромской области кредиторская задолженность по состоянию на 1 января 2018 года по сравнению с 1 января 2017 года увеличилась на 16,6 %, с 1128,7 млн. рублей до 1316,6 млн. рублей, в том числе просроченная задолженность – на 33,2 %, с 372,1 млн. рублей до 495,6 млн. рублей.

В Республике Марий Эл кредиторская задолженность учреждений здравоохранения по всем источникам финансирования на 1 января 2018 года составила 1022,2 млн. рублей, в том числе просроченная задолженность – 220,2 млн. рублей и увеличилась по отношению к 1 января 2017 года на 196,9 млн. рублей.

В Астраханской области кредиторская задолженность по состоянию на 1 января 2018 года составила 928,4 млн. рублей, что на 29 % выше уровня на 1 января 2017 года (659,0 млн. рублей), при этом просроченная кредиторская задолженность увеличилась в 2,3 раза и составила на начало 2018 года 320,8 млн. рублей.

В Республике Северная Осетия – Алания кредиторская задолженность учреждений здравоохранения по состоянию на 1 января 2018 года составила 874,8 млн. рублей, что на 21,8 % выше уровня на 1 января 2017 года (7184 млн. рублей). Просроченная кредиторская задолженность выросла на 51,9 % по сравнению с показателем 2017 года, с 252,8 млн. рублей до 384,1 млн. рублей.

В Орловской области кредиторская задолженность учреждений здравоохранения по состоянию на 1 января 2018 года (528,2 млн. рублей) увеличилась на 18,2 % по сравнению с 1 января 2017 года (447,0 млн. рублей).

В Чеченской Республике кредиторская задолженность учреждений здравоохранения по состоянию на 1 января 2018 года составила 124,8 млн. рублей, что в 9,9 раза выше, чем на 1 января 2017 года (12,5 млн. рублей).

В Ставропольском крае кредиторская задолженность увеличилась по средствам ОМС на 49,95 % и составила на начало 2018 года 711,8 млн. рублей, при этом просроченная кредиторская задолженность увеличилась и составила на начало 2018 года 37,0 млн. рублей. Весь объем просроченной кредиторской задолженности образован по средствам ОМС.

В Республике Адыгея за счет средств бюджета Республики Адыгея за 2017 год кредиторская задолженность увеличилась в 5,5 раза (с 2,1 млн. рублей до 11,8 млн. рублей). В 2018 году рост продолжился, и на 1 сентября 2018 года кредиторская задолженность составила 56,8 млн. рублей (рост в 4,8 раза к началу 2018 года).

Также по ряду субъектов Российской Федерации по итогам реализации Территориальных программ на 2017 год отмечается значительный объем и рост дебиторской задолженности медицинских организаций по сравнению с 1 января 2017 года.

В г. Москве дебиторская задолженность учреждений здравоохранения по состоянию на 1 января 2018 года увеличилась на 0,6 % (9101,6 млн. рублей) по сравнению с объемом на 1 января 2017 года (9050,9 млн. рублей).

В Ленинградской области дебиторская задолженность учреждений здравоохранения по состоянию на 1 января 2018 года (2683,1 млн. рублей) увеличилась в 4,5 раза по сравнению с объемом задолженности на 1 января 2017 года (598,0 млн. рублей).

В Удмуртской Республике дебиторская задолженность учреждений здравоохранения по состоянию на 1 января 2018 года составила 1184,7 млн. рублей, что в 3,4 раза выше уровня на 1 января 2017 года (344,8 млн. рублей).

В Костромской области дебиторская задолженность по состоянию на 1 января 2018 года по сравнению с 1 января 2017 года увеличилась в 3,2 раза, с 238,8 млн. рублей до 757,3 млн. рублей, в том числе просроченная задолженность – на 68,6 % (с 23,4 млн. рублей до 39,4 млн. рублей).

В Ульяновской области за 2017 год объем дебиторской задолженности медицинских организаций за счет средств ОМС увеличился в 4 раза, с 9,0 млн. рублей на 1 января 2017 года до 35,9 млн. рублей на 1 января 2018 года.

В Республике Ингушетия дебиторская задолженность, сформированная за счет средств бюджета Республики Ингушетия, составляла на 1 января 2017 года 1,6 млн. рублей, на 1 января 2018 года наблюдается рост более чем в 140 раз, до 232,3 млн. рублей (в том числе просроченная задолженность – 1,9 млн. рублей).

Кроме того, в Республике Дагестан на 1 сентября 2018 года сумма дебиторской задолженности, сформированная за счет средств обязательного медицинского страхования в медицинских организациях, составляла 1844137,0 тыс. рублей, основную долю в которой составили средства, израсходованные на капитальное строительство перинатального центра в г. Махачкале. Строительство перинатального центра завершено, объект сдан в эксплуатацию. Недвижимое имущество не принято к учету ввиду не корректного оформления приема-сдаточного акта.

Анализ данных субъектов Российской Федерации показал, что основные причины образования кредиторской задолженности следующие:

- недофинансирование территориальных программ за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации;
- низкие тарифы ОМС, которые не покрывают реальные затраты на оказание медицинской помощи;

- не выполнение объемов медицинской помощи;
- применение штрафных санкций страховыми медицинскими организациями по результатам экспертизы качества медицинской помощи;
- увеличение доли расходов на заработную плату в целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»;
- несоблюдение структуры расходования средств медицинских организаций, работающих в системе ОМС, в том числе в части превышения расходов на заработную плату;
- рост цен на медикаменты и расходные материалы, продукты питания, горюче-смазочные материалы, увеличение тарифов на энергоресурсы.

2.5. Согласно форме федерального статистического наблюдения № 10 (ОМС) «Сведения о поступлении и расходовании средств ОМС страховыми медицинскими организациями» за 2017 год число страховых медицинских организаций (далее – СМО) на конец 2017 года составило 43, число филиалов СМО – 209.

Сумма средств ОМС, поступившая за 2017 год в СМО, составила 1576493,8 млн. рублей, в том числе:

- средства, поступившие в СМО из территориальных фондов ОМС (далее – ТФОМС), для оплаты медицинской помощи в соответствии с договором о финансовом обеспечении ОМС – 1494478,2 млн. рублей (94,8 % средств ОМС);
- средства, предназначенные на ведение дела по ОМС, поступившие из ТФОМС, – 15473,6 млн. рублей (1,0 %);
- средства нормированного страхового запаса ТФОМС, предоставленные при недостатке целевых средств СМО, для оплаты медицинской помощи – 64669,9 млн. рублей (4,1 %);
- средства в оплату штрафов, санкций, возмещение ущерба – 1214,3 млн. рублей (0,1 %);
- средства, поступившие из ТФОМС в размере 10 % от экономии СМО средств ОМС, – 127,7 млн. рублей (0,01 %);
- прочие поступления – 530,1 млн. рублей (0,03 процента).

Кроме того, средства, образовавшиеся у СМО в результате выявления сумм, необоснованно предъявленных медицинскими организациями к оплате, составили 36803,9 млн. рублей, в том числе:

- в результате медико-экономического контроля – 25499,0 млн. рублей;
- в результате экспертизы качества медицинской помощи – 5466,8 млн. рублей;
- в результате медико-экономической экспертизы – 5838,1 млн. рублей.

3. Оценить применяемую на федеральном и региональном уровнях тарифную политику в сфере обязательного медицинского страхования, включая порядок формирования и утверждения тарифов на оплату медицинской помощи, расчет их стоимости

3.1. В соответствии со статьей 30 Федерального закона № 326-ФЗ тарифы на оплату медицинской помощи рассчитываются в соответствии с методикой расчета тарифов на оплату медицинской помощи, утвержденной уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в составе правил обязательного медицинского страхования, и включают в себя статьи затрат, установленные территориальной программой обязательного медицинского страхования, и устанавливаются тарифным соглашением между органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, территориальным фондом, страховыми медицинскими организациями, медицинскими профессиональными некоммерческими организациями и профессиональными союзами медицинских работников или их объединениями (ассоциациями), включенными в состав комиссии, создаваемой в субъекте Российской Федерации в соответствии с частью 9 статьи 36 указанного Федерального закона. Требования к структуре и содержанию указанного тарифного соглашения устанавливаются ФОМС.

Согласно части 7 статьи 35 Федерального закона от 29 ноября 2010 года № 326-ФЗ структура тарифа на оплату медицинской помощи включает в себя расходы на заработную плату, начисления на оплату труда, прочие выплаты, приобретение лекарственных средств, расходных материалов, продуктов питания, мягкого инвентаря, медицинского инструментария, реактивов и химикатов, прочих материальных запасов, расходы на оплату стоимости лабораторных и инструментальных исследований, проводимых в других учреждениях (при отсутствии в медицинской организации лаборатории

и диагностического оборудования), организации питания (при отсутствии организованного питания в медицинской организации), расходы на оплату услуг связи, транспортных услуг, коммунальных услуг, работ и услуг по содержанию имущества, расходы на арендную плату за пользование имуществом, оплату программного обеспечения и прочих услуг, социальное обеспечение работников медицинских организаций, установленное законодательством Российской Федерации, прочие расходы, расходы на приобретение основных средств (оборудование, производственный и хозяйственный инвентарь) стоимостью до ста тысяч рублей за единицу.

Требования к структуре и содержанию тарифного соглашения установлены приказом Федерального фонда обязательного медицинского страхования (далее – ФОМС) от 18 ноября 2014 года № 200.

Согласно письму ФОМС от 13 августа 2018 года № 9999/30-2/4813 по результатам проведенных проверок соблюдения законодательства об обязательном медицинском страховании и использования средств обязательного медицинского страхования выявлено, что тарифные соглашения г. Москвы, Волгоградской, Вологодской, Курской, Рязанской, Саратовской и Смоленской областей не соответствовали установленным требованиям к структуре и содержанию тарифного соглашения. Комиссией по разработке территориальной программы обязательного медицинского страхования устанавливались индивидуальные тарифы на оплату медицинской помощи по отдельным медицинским организациям в Вологодской и Саратовской областях.

При анализе тарифной политики, реализуемой субъектами Российской Федерации, установлены значительные различия в размере тарифов на оплату медицинской помощи между сопоставимыми субъектами Российской Федерации, что в первую очередь связано с различными подходами к расчету стоимости законченного случая лечения.

Так, при определении стоимости тарифа на законченный случай лечения в условиях круглосуточного стационара субъекты Российской Федерации устанавливают базовую ставку, которая по регионам значительно различается. Например, базовая ставка на 2017 год в Пензенской области составляет 17,8 тыс. рублей, в Тамбовской области – 20,1 тыс. рублей, в Липецкой области – 19,3 тыс. рублей.

В 2017–2018 годах следует отметить существенную разницу базовой ставки по медицинской помощи, оказанной в условиях дневного стационара. Так, в 2017 году: в Пензенской области – 8,3 тыс. рублей, в Липецкой

области – 10,4 тыс. рублей, в Тамбовской области – 4,3 тыс. рублей; в 2018 году: в Пензенской области – 11,9 тыс. рублей, в Липецкой области – 12,6 тыс. рублей, в Тамбовской области – 4,7 тыс. рублей.

3.2. Фактическая сложившаяся стоимость одного случая оказания медицинской помощи по видам ее оказания представлена в таблице:

	Единица измерения	Всего исполнено за 2016 г.	Стоимость за 1 ед., руб.	Всего исполнено за 2017 г.	Стоимость за 1 ед., руб.
Объемы оказания и финансирования медицинской помощи, всего	тыс. руб.	2022188652,3		2147275308,4	
в том числе: скорая специализированная медицинская помощь, оказанная вне медицинской организации	вызовы, ед.	44326699	2484,7	42872388	2671,25
	тыс. руб.	110142184,6		114522739,3	
медицинская помощь, оказанная в амбулаторных условиях и с профилактическими и иными целями	посещения, ед.	494429301	498,7	478418164	532,9
	тыс. руб.	246559390,2		254954455,7	
в неотложной форме	посещения, ед.	49231375	553,2	56725124	586,7
	тыс. руб.	27234132,7		33279182,5	
в связи с заболеваниями	обращения, ед.	266479409	1287,1	264653366	1376,3
	тыс. руб.	342975236,5		364236330,8	
специализированная медицинская помощь, оказанная в стационарных условиях	случаи госпитализации, ед.	28985149	32554,6	28312110	33534,6
	тыс. руб.	943599923,0		949435974,2	
из них медицинская реабилитация	случаи госпитализации, ед.	403113	35314,1	421026	40204,97
	тыс. руб.	14235568,3		16927337,5	
медицинская помощь в условиях дневного стационара	пациенто-дни, ед.	91484379	1171,1	91585277	1258,8
	тыс. руб.	107136681,9		115291020,9	
паллиативная медицинская помощь в стационарных условиях	койко-дни, ед.	8513781	1641,4	8770437	1821,2
	тыс. руб.	13974548,7		15972906,6	
прочие виды медицинских и иных услуг	тыс. руб.	230566554,6		299582698,3	
из них расходы на транспортировку пациентов	тыс. руб.	3451945,3		3836275,8	

Анализ представленных в таблице данных свидетельствует, что в 2017 году в сравнении с 2016 годом общее финансирование увеличилось по всем видам медицинской помощи на 6,2 процента.

Увеличилась стоимость за 1 единицу услуги по всем видам медицинской помощи. Например, стоимость 1 вызова скорой медицинской помощи увеличилась с 2484,8 рубля до 2671,2 рубля, или на 7,5 %, стоимость 1 посещения в рамках оказания медицинской помощи в амбулаторных условиях увеличилась с 498,7 рубля до 532,9 рубля, или на 6,9 %, стоимость обращения в связи с заболеванием увеличилась с 1287,0 рубля до 1376,3 рубля, или на 6,9 %, стоимость 1 случая госпитализации при оказании специализированной медицинской помощи в стационарных условиях увеличилась с 32554,6 рубля до 33534,6 рубля, или на 3,0 процента.

При этом объемы оказания указанных видов медицинской помощи в 2017 году снизились:

- скорая медицинская помощь – на 3,3 %;
- посещения в рамках оказания медицинской помощи в амбулаторных условиях – на 3,2 %;
- обращения в связи с заболеванием в рамках оказания медицинской помощи в амбулаторных условиях – на 0,7 %;
- случаи госпитализации при оказании специализированной медицинской помощи в стационарных условиях – 2,3 процента.

Фактическая сложившаяся стоимость оказания медицинской помощи по видам ее оказания, а также структура сложившихся расходов на оказание медицинской помощи по видам затрат с учетом источников финансового обеспечения, видов и условий оказания медицинской помощи в 2016 и 2017 годах, представлена в таблице:

	Структура расходов за счет средств ОМС				Структура расходов за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации			
	2016 г.		2017 г.		2016 г.		2017 г.	
	млн. руб.	%	млн. руб.	%	млн. руб.	%	млн. руб.	%
Расходы, всего	1531311,8	100,0	1603713,6	100,0	490857,1	100,0	543561,7	100,0
в том числе:								
заработная плата с начислениями	1038188,0	67,8	1108918,2	69,1	239823,2	48,9	262148,6	48,2
из них заработная плата без начислений	799372,2	52,2	853230,4	53,2	182512,9	37,2	198654,4	36,5
услуги связи	3774,1	0,2	3797,6	0,2	810,8	0,2	863,8	0,2
транспортные услуги	11167,9	0,7	11652,5	0,7	7598,0	1,5	6832,6	1,3
коммунальные услуги	54724,8	3,6	57166,3	3,6	12888,1	2,6	14111,8	2,6
увеличение стоимости основных средств (медицинские изделия)	10865,8	0,7	8716,9	0,5	27108,5	5,5	33096,6	6,1
медикаменты и перевязочные материалы	168265,8	11,0	169062,3	10,5	88727,1	18,1	72099,1	13,3
продукты питания	23744,2	1,6	22065,6	1,4	11862,1	2,4	14044,0	2,6
прочие расходы	220581,2	14,4	222334,2	13,9	102039,3	20,8	140365,2	25,8

Структура затрат медицинских организаций по статьям расходов в 2017 году по сравнению с 2016 годом существенно не изменилась.

Необходимо отметить, что в общем объеме расходов медицинских организаций за счет средств ОМС в 2017 году по сравнению с 2016 годом доля расходов на оплату труда с начислениями возросла с 67,8 % до 69,1 %, при этом доля расходов на закупку медикаментов и перевязочных материалов снизилась с 11,0 % до 10,5 процента.

В общем объеме расходов медицинских организаций за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации доля расходов, направляемых на закупку медикаментов и перевязочных материалов, снизилась с 18,1 % в 2016 году до 13,3 % в 2017 году.

4. Оценить результаты реализации в 2017 году программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, в том числе базовой программы обязательного медицинского страхования, а также территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, в том числе территориальных программ обязательного медицинского страхования

4.1. В 2017 году первичная медико-санитарная помощь была оказана в следующих объемах:

- в амбулаторных условиях – 534,2 млн. посещений с профилактическими и иными целями и в неотложной форме на общую сумму 287,5 млрд. рублей, 264,7 млн. обращений – в связи с заболеваниями на общую сумму 364,2 млрд. рублей;
- в условиях дневного стационара – 4,4 млн. случаев лечения на сумму 42,2 млрд. рублей.

Специализированная медицинская помощь в 2017 году была оказана в следующих объемах:

- в стационарных условиях – 23,8 млн. случаев госпитализации на общую сумму 949,4 млрд. рублей;
- в условиях дневного стационара – 4,5 млн. случаев лечения на сумму 73,1 млрд. рублей.

Сравнение фактически сложившихся в рамках исполнения Программы государственных гарантий на 2017 год показателей объема медицинской помощи на одного жителя (одно застрахованное лицо) со средними нормативами, установленными Программой государственных гарантий на 2017 год, по видам и условиям оказания и источникам финансового обеспечения медицинской помощи приведены в таблице:

Виды медицинской помощи (показатель)	За счет бюджетных ассигнований бюджета субъекта Российской Федерации в расчете на 1 жителя				За счет средств ОМС в расчете на 1 застрахованное лицо			
	средний норматив по Программе госгарантий на 2017 г.	фактический показатель в среднем по России	отклонение фактического показателя от среднего норматива		средний норматив по Программе госгарантий на 2017 г.	фактический показатель в среднем по России	отклонение фактического показателя от среднего норматива	
			ед.	%			ед.	%
1	2	3	4=3-2	5=4/2	5	6	7=6-5	8=7/5
Скорая медицинская помощь, оказанная вне медицинской организации, включая медицинскую эвакуацию (вызовы)	-	0,026	-	-	0,3	0,267	-0,033	-11,0
Медицинская помощь, оказанная в амбулаторных условиях с профилактическими и иными целями (посещения)	0,7	0,404	-0,296	-42,3	2,91	3,247	0,337	11,6
Медицинская помощь, оказанная в амбулаторных условиях в неотложной форме (посещения)	-	-	-	-	0,56	0,384	-0,176	-31,4
Медицинская помощь, оказанная в амбулаторных условиях в связи с заболеваниями (обращения)	0,2	0,115	-0,085	-42,5	1,98	1,691	-0,289	-14,6
Специализированная медицинская помощь в стационарных условиях (случаи госпитализации)	0,018	0,013	-0,005	-27,8	0,17233	0,18060	0,00827	4,8
в т.ч. для медицинской реабилитации в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования (койко-дни)	-	-	-	-	0,039	0,042	0,003	7,7

Виды медицинской помощи (показатель)	За счет бюджетных ассигнований бюджета субъекта Российской Федерации в расчете на 1 жителя				За счет средств ОМС в расчете на 1 застрахованное лицо			
	средний норматив по Программе госгарантий на 2017 г.	фактический показатель в среднем по России	отклонение фактического показателя от среднего норматива		средний норматив по Программе госгарантий на 2017 г.	фактический показатель в среднем по России	отклонение фактического показателя от среднего норматива	
			ед.	%			ед.	%
1	2	3	4=3-2	5=4/2	5	6	7=6-5	8=7/5
паллиативная медицинская помощь в стационарных условиях (включая хосписы и больницы сестринского ухода (койко-дни))	0,092	0,057	-0,035	-38,0	-	0,003	-	-
медицинская помощь в условиях дневных стационаров (случаи лечения)	0,004	0,003	-0,001	-25,0	0,06	0,058	-0,002	-3,3

Анализ данных показывает, что в целом по Российской Федерации в 2017 году отмечаются отклонения фактически сложившихся показателей объема медицинской помощи на одного жителя (одно застрахованное лицо) от средних нормативов, установленных Программой государственных гарантий на 2017 год (далее – средние нормативы).

Показатель объема скорой медицинской помощи, оказанной на 1 застрахованное лицо за счет средств ОМС, сложился ниже среднего норматива на 0,033 вызова на 1 застрахованное лицо, или на 11 процентов.

В рамках оказания медицинской помощи в амбулаторных условиях:

- показатель числа посещений на 1 жителя за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации сложился ниже среднего норматива на 0,296 посещения, или на 42,3 %;
- показатель числа посещений на 1 застрахованное лицо за счет средств ОМС сложился выше среднего норматива на 0,337 посещения, или на 11,6 %, вместе с тем показатель числа посещений в неотложной форме на 1 застрахованное лицо за счет средств ОМС сложился ниже среднего норматива на 0,176 посещения, или на 31,4 %;

- показатель числа обращений в связи с заболеваниями на 1 жителя за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов сложился ниже среднего норматива на 0,085 обращения, или на 42,5 %;
- показатель числа обращений в связи с заболеваниями на 1 застрахованное лицо за счет средств ОМС сложился ниже среднего норматива на 0,289 обращения, или на 14,6 процента.

В рамках оказания специализированной медицинской помощи в условиях стационара:

- показатель числа случаев госпитализации на 1 жителя за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации сложился ниже среднего норматива на 0,005 случая госпитализации, или на 27,8 %;
- показатель числа случаев госпитализации на 1 застрахованное лицо за счет средств ОМС сложился выше среднего норматива на 0,00827 случая госпитализации, или на 4,8 %;
- показатель числа койко-дней по медицинской реабилитации на 1 застрахованное лицо за счет средств ОМС сложился выше среднего норматива на 0,003 койко-дня, или на 7,7 процента.

В рамках оказания паллиативной медицинской помощи в стационарных условиях показатель числа койко-дней на 1 жителя за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации сложился ниже среднего норматива на 0,035 койко-дня на 1 жителя, или на 38,0 процента.

В рамках оказания медицинской помощи в условиях дневного стационара:

- показатель числа случаев лечения на 1 жителя за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации сложился ниже среднего норматива на 0,001 случая лечения на 1 жителя, или на 25,0 %;
- показатель числа случаев лечения на 1 застрахованное лицо за счет средств ОМС сложился ниже среднего норматива на 0,002 случая лечения на 1 застрахованное лицо, или на 3,3 процента.

Данные Минздрава России о фактически сложившихся в рамках исполнения Программы государственных гарантий на 2017 год показателях объема медицинской помощи на 1 жителя (1 застрахованное лицо), в сравнении с показателями, сложившимися в 2016 году, по видам и условиям оказания

и источникам финансового обеспечения медицинской помощи отражены в таблице:

Виды и условия оказания медицинской помощи	Единица измерения	Источник финансового обеспечения	Фактически сложившиеся показатели объема медицинской помощи на 1 жителя (1 застрахованное лицо)		
			2016 г.	2017 г.	динамика гр. 5 – гр. 4
Скорая медицинская помощь	Число вызовов на 1 жителя (1 застрахованное лицо)	бюджет	0,026	0,026	0
		ОМС	0,276	0,267	-0,009
Медицинская помощь в амбулаторных условиях	Число посещений на 1 жителя (1 застрахованное лицо)	бюджет	0,407	0,404	-0,003
		ОМС	3,304	3,247	-0,057
	из них: число посещений по неотложной медицинской помощи (1 застрахованное лицо)	ОМС	0,334	0,384	0,05
	число обращений в связи с заболеваниями на 1 жителя (1 застрахованное лицо)	бюджет	0,128	0,115	-0,013
		ОМС	1,690	1,691	0,001
Медицинская помощь в стационарных условиях	Число случаев госпитализации на 1 жителя (1 застрахованное лицо)	бюджет	0,015	0,013	-0,002
		ОМС	0,183	0,181	-0,002
	Число койко-дней по медицинской реабилитации на 1 застрахованное лицо	ОМС	0,040	0,042	0,002
Медицинская помощь в условиях дневного стационара	Число случаев лечения на 1 жителя (1 застрахованное лицо)	бюджет	0,003	0,003	0
		ОМС	0,058	0,058	0
Паллиативная медицинская помощь в стационарных условиях	Число койко-дней на 1 жителя	бюджет	0,055	0,057	0,002
		ОМС	0,003	0,003	0

Как следует из приведенных данных, по итогам реализации Программы государственных гарантий на 2017 год сложились следующие отклонения

показателей объема медицинской помощи на 1 жителя (1 застрахованное лицо) от показателей 2016 года, по видам и условиям оказания медицинской помощи.

В рамках оказания в 2017 году медицинской помощи в амбулаторных условиях:

- показатель числа посещений за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации составил 0,404 посещения на 1 жителя и сократился по сравнению с 2016 годом на 0,74 % (0,407 посещения на 1 жителя), показатель числа посещений за счет средств ОМС составил 3,247 посещения на 1 застрахованное лицо и сократился по сравнению с 2016 годом на 1,73 % (3,304 посещения на 1 застрахованное лицо);
- показатель числа обращений в связи с заболеваниями за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации составил 0,115 обращения на 1 жителя и сократился по сравнению с 2016 годом на 10,16 % (0,128 обращения), показатель числа обращений в связи с заболеваниями за счет средств ОМС составил 1,691 обращения на 1 застрахованное лицо и незначительно увеличился по сравнению с 2016 годом на 0,6 % (1,690 обращения на 1 застрахованное лицо).

В рамках оказания в 2017 году медицинской помощи в стационарных условиях:

- показатель числа случаев госпитализации за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации составил 0,013 случая госпитализации на 1 жителя и сократился по сравнению с 2016 годом на 13,3 % (0,015 случая госпитализации на 1 жителя), показатель числа случаев госпитализации за счет средств ОМС составил 0,181 случая госпитализации на 1 застрахованное лицо и сократился по сравнению с 2016 годом на 1,1 % (0,183 случая госпитализации на 1 застрахованное лицо);
- показатель числа койко-дней по медицинской реабилитации за счет средств ОМС составил 0,042 койко-дня на 1 застрахованное лицо и увеличился по сравнению с 2016 годом на 5 % (0,040 койко-дня на 1 застрахованное лицо).

В рамках оказания медицинской помощи в условиях дневного стационара в 2017 году показатель числа случаев лечения за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации составил 0,003 случая лечения на 1 жителя и не изменился по сравнению с 2016 годом, показатель числа случаев лечения за счет средств ОМС составил 0,058 случая лечения на 1 застрахованное лицо и не изменился по сравнению с 2016 годом.

В рамках оказания паллиативной медицинской помощи в стационарных условиях в 2017 году:

- показатель числа койко-дней за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации составил 0,057 койко-дня на 1 жителя и увеличился по сравнению с 2016 годом на 3,6 % (0,055 койко-дня на 1 жителя), показатель числа койко-дней за счет средств ОМС составил 0,003 койко-дня на 1 застрахованное лицо и не изменился по сравнению с 2016 годом.

Фактически сложившийся в 2017 году показатель объема скорой медицинской помощи, оказанной за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации, не изменился по сравнению с 2016 годом и составил 0,026 вызова на 1 жителя, показатель объема скорой помощи, оказанной за счет средств ОМС, составил 0,267 вызова на 1 застрахованное лицо и сократился по сравнению с 2016 годом на 3,3 % (0,276 вызова на 1 застрахованное лицо).

В целом по Российской Федерации по итогам реализации Программы государственных гарантий на 2017 год по следующим видам и условиям оказания медицинской помощи отмечается снижение показателей объема медицинской помощи на 1 жителя (1 застрахованное лицо) по сравнению с 2016 годом:

- показателя объема скорой помощи, оказанного за счет средств ОМС, – на 0,009 вызова на 1 застрахованное лицо;
- в рамках оказания медицинской помощи в амбулаторных условиях снижение показателя числа посещений на 1 жителя за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации – на 0,003 посещения, показателя числа посещений на 1 застрахованное лицо за счет средств ОМС – на 0,057 посещения, показателя числа обращений в связи с заболеваниями на 1 жителя за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации – на 0,013 обращения;

- в рамках оказания медицинской помощи в условиях стационара снижение показателя числа случаев госпитализации на 1 жителя за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации – на 0,002 случая госпитализации, показателя числа случаев госпитализации на 1 застрахованное лицо за счет средств ОМС – на 0,002 случая госпитализации.

Рост показателей объема медицинской помощи на 1 жителя (1 застрахованное лицо) в 2017 году по сравнению с 2016 годом отмечается по следующим видам и условиям оказания медицинской помощи:

- в рамках оказания медицинской помощи в амбулаторных условиях по показателю числа обращений в связи с заболеваниями на 1 застрахованное лицо за счет средств ОМС – на 0,001 обращения;

- в рамках оказания медицинской помощи в условиях стационара по показателю числа койко-дней по медицинской реабилитации на 1 застрахованное лицо за счет средств ОМС – на 0,002 койко-дня;

- в рамках паллиативной медицинской помощи в стационарных условиях по показателю числа койко-дней на 1 жителя за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации – на 0,002 койко-дня.

4.2. В целях оценки эффективности реализации Территориальных программ на 2017 год проведен анализ достижения целевых значений основных критериев доступности и качества медицинской помощи, установленных Территориальными программами на 2017 год, а также анализ динамики значений вышеуказанных критериев за 2016–2017 годы.

Следует отметить, что в разделе IX «Критерии доступности и качества медицинской помощи» Программы государственных гарантий на 2017 год отсутствуют рекомендуемые числовые значения доступности и качества медицинской помощи, что не позволяет оценить эффективность реализации Программы государственных гарантий на 2017 год и дает право субъектам Российской Федерации устанавливать целевые значения показателей, значительно различающиеся по регионам.

Для оценки достижения критериев и показателей доступности и качества медицинской помощи Минздравом России использован метод балльной оценки, где каждый критерий оценивался в один балл в случае достижения целевого значения или позитивной динамики показателя.

По результатам анализа достижения целевых значений основных критериев доступности и качества медицинской помощи и их динамики, субъекты

Российской Федерации были ранжированы по сумме баллов (данные приведены в приложении № 1 к настоящему отчету. Приложения в Бюллетене не публикуются).

Наиболее высокий рейтинг имеют: Тюменская область, Новосибирская область, г. Москва, Архангельская область, г. Санкт-Петербург и Волгоградская область.

Наиболее низкий рейтинг имеют: Магаданская область, Кабардино-Балкарская Республика, Пермский край, Курская область, Республика Крым, Омская область.

Необходимо отметить недостижение плановых демографических показателей, установленных Территориальными программами на 2017 год:

- в части снижения материнской смертности – 30 субъектов Российской Федерации;
- в части снижения младенческой смертности – 24 субъекта Российской Федерации;
- в части снижения показателя смертности детей в возрасте 0-4 лет – 5 субъектов Российской Федерации: Республика Мордовия, Рязанская область, Камчатский край, Новгородская область, Республика Тыва, Магаданская область;
- в части снижения показателя смертности населения в трудоспособном возрасте – Ненецкий автономный округ.

В сравнении с 2016 годом отмечен рост младенческой смертности в 19 субъектах Российской Федерации, наибольший рост установлен в Республике Адыгея – 45,7 %, Мурманской области – 38,5 %, Новгородской области – 31,8 процента.

4.3. Согласно статье 37 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» медицинская помощь организуется и оказывается в соответствии с порядками оказания медицинской помощи, обязательными для исполнения на территории Российской Федерации всеми медицинскими организациями, а также на основе стандартов медицинской помощи.

Порядок оказания педиатрической помощи утвержден приказом Минздрава России от 16 апреля 2012 года № 366н, который определяет

структуру детской поликлиники, включая отделение организации медицинской помощи детям в образовательных учреждениях.

В функциях детской поликлиники предусмотрены мероприятия по оказанию медицинской помощи детям в образовательных учреждениях. Порядок оказания медицинской помощи несовершеннолетним, в том числе в период обучения и воспитания в образовательных организациях, утвержден приказом Минздрава России от 5 ноября 2013 года № 822н (далее – Порядок).

В соответствии с данным Порядком несовершеннолетним, в том числе в период обучения и воспитания в образовательных организациях, гарантируется оказание медицинской помощи в соответствии с порядками оказания медицинской помощи, а также на основе стандартов медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

Медицинская организация обеспечивает отделение медицинской помощи обучающимся лекарственными препаратами для медицинского применения.

Согласно Порядку при отсутствии отделения медицинской помощи обучающимся первичная медико-санитарная помощь может оказываться в кабинетах, здравпунктах медицинской организации или иного юридического лица, осуществляющего наряду с основной (уставной) деятельностью медицинскую деятельность. Помещения, предоставляемые образовательной организацией, должны соответствовать установленным санитарно-эпидемиологическим нормам и правилам и установленным требованиям для осуществления медицинской деятельности (пункт 9 Порядка, часть 3 статьи 41 Федерального закона от 3 августа 2018 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»). В случае непредоставления образовательной организацией помещений с соответствующими условиями для работы медицинских работников или отсутствия у медицинской организации лицензии на определенные работы (услуги) по месту нахождения помещений образовательной организации допускается оказание медицинской помощи несовершеннолетним в период их обучения и воспитания в помещениях медицинской организации (пункт 10 Порядка).

При этом следует отметить, что одной из основных проблем при организации оказания медицинской помощи несовершеннолетним гражданам в общеобразовательных организациях является отсутствие у медицинских организаций лицензий на определенные работы (услуги) по месту нахождения помещений образовательной организации.

Так, в ходе контрольного мероприятия «Проверка использования в 2016–2017 годах средств федерального бюджета, выделенных в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы» и федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года» на обеспечение деятельности федерального государственного бюджетного образовательного учреждения «Международный детский центр «Артек», установлено, что в помещениях детского лагеря «Кипарисный», расположенного по адресу: 298645, Республика Крым, г. Ялта, пгт Гурзуф, ул. Ленинградская, д. 41, оснащен и оборудован медицинский пункт, в котором фактически ведется прием обучающихся. При этом в нарушение пункта 46 части 1 статьи 12 Федерального закона от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» медицинская деятельность в детском лагере «Кипарисный» осуществляется при отсутствии лицензии на осуществление указанной деятельности.

Следует также отметить, что федеральным статистическим наблюдением сбор информации о наличии и оснащенности медицинских кабинетов в каждой общеобразовательной организации, об объеме медицинской помощи, оказанной в указанных кабинетах, не предусмотрен.

4.4. По данным Росстата¹, за 2017 год в целом по Российской Федерации не достигнуты планируемые целевые показатели по заработной плате работников медицинских организаций, установленные Планом мероприятий («дорожной картой») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности здравоохранения», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 года № 2599-р, данные приведены в таблице:

¹ http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/

Показатель (индикатор)	Планируемый показатель, %	Фактическое выполнение за 2017 г., %	% невыполнения
Отношение средней заработной платы врачей и работников медицинских организаций, имеющих высшее медицинское (фармацевтическое) или иное высшее образование, предоставляющих медицинские услуги (обеспечивающих предоставление медицинских услуг) к средней заработной плате по субъекту Российской Федерации	200	163,3	36,7
Отношение средней заработной платы среднего медицинского (фармацевтического) персонала (персонала, обеспечивающего условия для предоставления медицинских услуг) к средней заработной плате по субъекту Российской Федерации	100	87,5	12,5
Отношение средней заработной платы младшего медицинского персонала (персонала, обеспечивающего условия для предоставления медицинских услуг) к средней заработной плате по субъекту Российской Федерации	100	61,9	38,1

Наименьший уровень заработной платы по врачам и работникам медицинских организаций, имеющих высшее медицинское (фармацевтическое) или иное высшее образование, к средней по региону в 2017 году отмечается в Республике Татарстан (147,8 %), Республике Саха (Якутия) (147,7 %), Забайкальском крае (151,2 процента).

Наименьший уровень заработной платы по среднему медицинскому персоналу к средней по региону отмечается в Кемеровской области (82,7 %), Омской области (81,8 %), Республике Саха (Якутия) (78,5 %), Забайкальском крае (80,8 процента).

Наименьший уровень заработной платы по младшему медицинскому персоналу к средней по региону отмечается в Красноярском крае (54,8 %), Забайкальском крае (55,6 %), Омской области (56,8 %), Республике Саха (Якутия) (56,1 процента).

Вместе с тем, по данным Росстата, в целом по Российской Федерации отмечается рост заработной платы в 2017 году в сравнении с 2016 годом по врачам и работникам медицинских организаций, имеющих высшее медицинское (фармацевтическое) или иное высшее образование, на 11,4 %, по среднему медицинскому персоналу – на 7,4 %, по младшему медицинскому персоналу – на 16,1 процента.

Так, заработная плата в 2017 году в сравнении с 2016 годом по врачам и работникам медицинских организаций, имеющих высшее медицинское

(фармацевтическое) или иное высшее образование, выросла в Московской области на 12124 рубля (19,8 %), в Ленинградской области – на 15255 рублей (31 %), в Чукотском автономном округе – на 33788 рублей (29,1 процента).

Снижение заработной платы по категории «по врачам и работникам медицинских организаций, имеющим высшее медицинское (фармацевтическое) или иное высшее образование» в 2017 году по сравнению с 2016 годом отмечается в Еврейской автономной области. Так, по данным Росстата, снижение средней заработной платы в 2017 году в сравнении с 2016 годом составило 3,3 %, или 2002,0 рубля.

Заработная плата по среднему медицинскому (фармацевтического) персоналу выросла в Московской области на 6064 рубля (16,4 %), в Ульяновской области – на 2552 рубля (13,8 %), в Ямало-Ненецком автономном округе – на 10327 рублей (16,7 процента).

Заработная плата по младшему медицинскому персоналу выросла в Ленинградской области на 8718 рублей (41,1 %), в Ямало-Ненецком автономном округе – на 15326 рублей (42,3 %), в Камчатском крае – на 10907 рублей (32,7 процента).

Вместе с тем отмечаются факты, когда рост показателя средней заработной платы одновременно сопровождается сокращением показателя среднесписочной численности соответствующей категории работников.

Так, в Удмуртской Республике рост средней заработной платы младшего медицинского персонала на 67,7 % за I полугодие 2018 года по сравнению с 2017 годом достигнут при одновременном сокращении среднесписочной численности работников данной категории на 37,3 процента.

4.5. В соответствии с частью 5 статьи 81 Федерального закона № 323-ФЗ Минздрав России ежегодно осуществляет мониторинг формирования, экономического обоснования территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и проводит оценку их реализации, а совместно с ФОМС – территориальных программ обязательного медицинского страхования.

Приказом Минздрава России от 26 июня 2015 года № 370н утверждено Положение об осуществлении мониторинга формирования, экономического обоснования территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, по результатам которого Минздрав России направляет высшему исполнительному органу

государственной власти субъекта Российской Федерации подготовленное с учетом информации Федерального фонда обязательного медицинского страхования заключение о результатах проведенного мониторинга, которое содержит при наличии замечаний по территориальной программе, включая территориальную программу обязательного медицинского страхования, рекомендации по их устранению.

Минздравом России представлены заключения по результатам указанного мониторинга Территориальных программ на 2017 и 2018 годы, направленные высшим исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации, где проведен анализ соответствия Территориальных программ на 2017 и 2018 годы требованиям Программ государственных гарантий на 2017 и 2018 годы в части:

- структуры территориальной программы;
- сбалансированности территориальных программ по видам, условиям и формам оказания медицинской помощи, источникам их финансового обеспечения;
- нормативов объема медицинской помощи на 1 жителя, включая дифференцированные нормативы объема медицинской помощи с учетом этапов оказания медицинской помощи, уровня и структуры заболеваемости, особенностей половозрастного состава и плотности населения, транспортной доступности, а также климатических и географических особенностей регионов;
- нормативов финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи, подушевых нормативов финансирования медицинской помощи;
- соблюдения требований к определению в территориальной программе порядка и условий предоставления медицинской помощи, в том числе сроков ожидания медицинской помощи, оказываемой в плановой форме;
- установления критериев доступности и качества медицинской помощи.

По результатам указанного анализа Минздравом России были направлены соответствующие заключения высшим исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

4.6. Порядок осуществления ФОМС контроля за соблюдением законодательства об обязательном медицинском страховании и за использованием

средств обязательного медицинского страхования утвержден приказом ФОМС от 19 декабря 2013 года № 260 (далее – Порядок № 260).

В соответствии с Порядком № 260 в 2017 году ФОМС проведены 107 проверок в 37 субъектах Российской Федерации по вопросам:

- проверки соблюдения законодательства об ОМС и использовании средств ОМС территориальными фондами в 2016–2017 годах – 39 проверок;
- проверки соблюдения законодательства об ОМС и использовании средств ОМС СМО – 42 проверки;
- проверки соблюдения законодательства об ОМС и использовании средств ОМС медицинскими организациями – 5 проверок;
- проверки реализации мероприятий по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию перинатальных центров – 4 проверки;
- проверка использования в 2016 году средств финансового обеспечения ВМП, не включенной в базовую программу ОМС, в федеральных государственных учреждениях – 1 проверка.

По результатам проведенных ФОМС проверок соблюдения законодательства об ОМС и использовании средств ОМС в 2017 году выявлены следующие нарушения:

- правлением ТФОМС принимались решения, не входящие в его компетенцию в Приморском крае, Вологодской и Ульяновской областях;
- не обеспечено паритетное представительство сторон в комиссии по разработке территориальной программы ОМС г. Москвы, Саратовской области, в г. Байконуре;
- в 8 субъектах Российской Федерации: Республике Карелия, Республике Крым, в Амурской, Брянской, Владимирской, Кировской, Курской и Саратовской областях, комиссиями по разработке территориальной программы ОМС принимались решения по вопросам, не входящим в их компетенцию;
- тарифные соглашения не соответствовали установленным требованиям к структуре и содержанию тарифного соглашения в г. Москве, Волгоградской, Вологодской, Курской, Рязанской, Саратовской и Смоленской областях;
- комиссией по разработке территориальной программы ОМС устанавливались индивидуальные тарифы на оплату медицинской помощи по отдельным медицинским организациям в Вологодской и Саратовской областях;

- территориальная программа ОМС не сбалансирована по объемам медицинской помощи и финансовым затратам на ее оказание в Забайкальском крае, Брянской, Ивановской и Саратовской областях;
- нормированный страховой запас ТФОМС превышал размер, установленный законом о бюджете ТФОМС, в Еврейской автономной области, Чукотском автономном округе, Саратовской и Ивановской областях;
- ТФОМС не выполнялись установленные нормативы повторных медико-экономических экспертиз и (или) экспертиз качества медицинской помощи – в 8 субъектах Российской Федерации: Республике Карелия, Еврейской автономной области, Забайкальском крае, г. Москве, Брянской, Ивановской, Курской и Рязанской областях;
- целевой показатель обеспеченности экспертами качества медицинской помощи установлен ниже рекомендованного в Республике Татарстан, г. Москве, г. Санкт-Петербурге, Ростовской и Владимирской областях;
- для проведения экспертиз привлекались специалисты, не соответствующие установленным требованиям, в Республике Дагестан, Забайкальском крае, Пермском крае, Владимирской, Самарской и Челябинской областях;
- нарушался регламент взаимодействия участников ОМС при информационном сопровождении застрахованных лиц на всех этапах оказания им медицинской помощи в Вологодской, Ивановской, Кировской, Курской, Ростовской и Рязанской областях;
- ТФОМС не соблюдалась установленная периодичность проверок медицинских организаций в Республике Карелия, Забайкальском крае, Ивановской, Кировской и Смоленской областях;
- ТФОМС формально проверялись разделы деятельности СМО по вопросам организации ОМС, экспертной деятельности и защиты прав застрахованных лиц в Республике Бурятия, Еврейской автономной области и Ивановской области.

По результатам проведенных ФОМС проверок соблюдения законодательства об ОМС и использовании средств ОМС страховыми медицинскими организациями выявлены следующие нарушения:

- невыполнение установленных нормативов объемов экспертиз в 15 субъектах Российской Федерации: Республика Татарстан, Республика Хакасия, Забайкальский край, г. Байконур, Еврейская автономная область,

Чукотский автономный округ, Амурская, Брянская, Владимирская, Волгоградская, Ивановская, Кировская, Ростовская, Рязанская и Челябинская области;

- оплата счетов за медицинскую помощь, оказанную застрахованным лицам, числящимся умершими на даты оказания медицинской помощи, в 9 субъектах Российской Федерации: Хабаровский край, г. Москва, Еврейская автономная область, Владимирская, Кировская, Московская, Самарская, Свердловская и Челябинская области.

По результатам проведенных проверок соблюдения законодательства об ОМС и использовании средств ОМС медицинскими организациями выявлено использование средств ОМС на оплату работ по проведению капитального ремонта в Республике Дагестан, Вологодской, Ивановской, Саратовской, Ульяновской областях.

По результатам проведенных ФОМС проверок осуществления единовременных компенсационных выплат медицинским работникам в субъектах Российской Федерации выявлены следующие нарушения:

- не соблюдался установленный срок единовременной компенсационной выплаты медицинским работникам в Забайкальском крае, Еврейской автономной области, Амурской, Волгоградской, Курской и Ульяновской областях;
- не соблюдался установленный срок перечисления в бюджет ТФОМС средств от возврата медицинскими работниками части единовременной компенсационной выплаты в случае прекращения трудового договора с учреждением в Республике Карелия и Республике Крым.

По результатам проведенных ФОМС проверок реализации мероприятий по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию перинатальных центров выявлены:

- нарушения Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в Республике Татарстан, Краснодарском, Красноярском и Ставропольском краях;
- нарушение договорных обязательств по государственным контрактам в Краснодарском крае.

Проведенной ФОМС проверкой использования средств финансового обеспечения высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу ОМС в ФГБУ «Российский научный центр рентгенрадиологии»

Минздрава России, были выявлены единичные случаи оплаты пациентам медицинских услуг в период их госпитализации.

По результатам проведенных ФОМС проверок по фактам выявленных нарушений было направлено 67 писем, в том числе: в правоохранительные органы – 10 писем, руководителям субъектов Российской Федерации – 30 писем, директорам ТФОМС – 26 писем, в Минздрав России – 1 письмо.

4.7. В соответствии с частью 8 статьи 33 Федерального закона № 326-ФЗ ФОМС определяет общие принципы построения и функционирования информационных систем и порядка информационного взаимодействия в сфере ОМС.

Приказом ФОМС от 7 апреля 2011 года № 79 утверждены общие принципы построения и функционирования информационных систем и порядка информационного взаимодействия в сфере ОМС, которые устанавливают единые требования и правила информационного взаимодействия, применяемые участниками и субъектами обязательного медицинского страхования на территории Российской Федерации (далее – Общие принципы построения и функционирования информационных систем).

Согласно Общим принципам построения и функционирования информационных систем структура информационных систем в сфере ОМС представлена информационной системой ФОМС и региональной информационной системой ОМС. Участниками информационного взаимодействия являются: ФОМС, ТФОМС, страховые медицинские организации, медицинские организации.

Приказами ФОМС от 24 декабря 2015 года № 271 «О создании Контакт-центров в сфере обязательного медицинского страхования» (далее – приказ ФОМС № 271) и от 11 мая 2016 года № 88 «Об утверждении регламента взаимодействия участников обязательного медицинского страхования при информационном сопровождении застрахованных лиц на всех этапах оказания им медицинской помощи» (далее – приказ ФОМС № 88) были утверждены регламент работы контакт-центра, регламент взаимодействия участников обязательного медицинского страхования при информационном сопровождении застрахованных лиц на всех этапах оказания им медицинской помощи в сфере обязательного медицинского страхования.

В 2017 году по итогам проверок, проведенных ФОМС в субъектах Российской Федерации, выявлено нарушение регламента взаимодействия участников ОМС при информационном сопровождении застрахованных лиц на

всех этапах оказания им медицинской помощи в Вологодской, Ивановской, Кировской, Курской, Ростовской и Рязанской областях.

Приказом ФОМС от 25 июня 2018 года № 121 приказы ФОМС № 271 и № 88 были отменены.

Таким образом, контакт-центры были созданы и осуществляли свою деятельность на основании приказов ФОМС, которые впоследствии были отменены.

В целом количество устных обращений, поступивших и рассмотренных ТФОМС и СМО, за 2017 год составило 4328599.

В отдельных субъектах Российской Федерации количество обращений в ТФОМС и СМО в 2017 году было низким: в г. Байконуре – 225 устных обращений в год, Чукотском автономном округе – 326 устных обращений в год, Ненецком автономном округе – 373 устных обращения в год.

До настоящего времени нормативно-правовая база, регламентирующая деятельность контакт-центров, не утверждена.

4.8. Приказом ФОМС от 1 декабря 2010 года № 230 утвержден порядок организации и проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию, согласно которому ТФОМС и СМО проводят контроль объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи по ОМС.

В соответствии с пунктом 3 вышеуказанного порядка к контролю объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию относятся мероприятия по проверке соответствия предоставленной застрахованному лицу медицинской помощи условиям договора на оказание и оплату медицинской помощи по ОМС, реализовываемые посредством медико-экономического контроля, медико-экономической экспертизы и экспертизы качества медицинской помощи.

Данные об организации и результатах проведенных мероприятий по контролю качества объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи в медицинских организациях представлены по отчетным формам № ПГ «Организация защиты прав застрахованных лиц в сфере обязательного медицинского страхования», утвержденным приказом ФОМС от 16 августа 2011 года № 145.

В 2017 году в Российской Федерации СМО проведен медико-экономический контроль 802237,4 тыс. счетов, предъявленных медицинскими организациями к оплате за оказанную медицинскую помощь по территориальным программам ОМС, выявлено 21128411 нарушений.

При проведении медико-экономической экспертизы рассмотрено 2002972 страховых случая, по результатам выявлено 153415 нарушений.

При проведении экспертизы качества медицинской помощи рассмотрен 12139341 страховой случай, по результатам выявлено 3393319 нарушений.

При проведении 2146446 реэкспертиз ТФОМС было выявлено 35390 экспертных случаев с нарушениями, не выявленными СМО при проведении первичной экспертизы качества медицинской помощи.

В то же время, как было установлено в ходе проведенного Счетной палатой Российской Федерации в 2016 году экспертно-аналитического мероприятия по оценке эффективности деятельности страховых медицинских организаций как участников обязательного медицинского страхования, СМО не выполняют в полной мере свои полномочия по защите прав застрахованных лиц и осуществляют ее только на основании личного обращения граждан.

Страховые медицинские организации:

- не проводят текущий контроль за оказанием медицинской помощи застрахованным лицам непосредственно в медицинской организации в целях предупреждения нарушений прав застрахованных лиц, соблюдения объема обследования и лечения;
- не оценивают условия пребывания пациентов в медицинских организациях, не оценивают риски взимания платы за медицинские услуги, включенные в программу ОМС;
- не информируют ТФОМС о выявленных в ходе проверок нарушениях при оказании медицинской помощи;
- не оценивают материально-технические возможности медицинских организаций по оказанию медицинской помощи определенного профиля.

Были выявлены проблемы в информировании СМО застрахованных лиц об их правах, условиях предоставления им медицинской помощи и о выявленных нарушениях при ее оказании.

По результатам проведенного в 2016 году экспертно-аналитического мероприятия в Минздрав России, ФОМС и Правительство Российской Федерации направлены информационные письма. Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю. Голодец Минздраву России совместно с ФОМС было дано поручение о проработке предложений Счетной палаты Российской Федерации.

По результатам исполнения указанного поручения ФОМС были утверждены новая форма отчета об информационном сопровождении застрахованных лиц на всех этапах оказания им медицинской помощи (приказ ФОМС от 9 апреля 2018 года № 68) и методика расчета показателей оценки деятельности страховых медицинских организаций (приказ ФОМС от 17 июля 2017 года № 173), внесены изменения в порядок организации и проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию (приказ ФОМС от 1 декабря 2010 года № 230).

Минздравом России приказом от 11 января 2017 года № 2н были внесены изменения в Правила обязательного медицинского страхования, утвержденные приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 28 февраля 2011 года № 158н, в части совершенствования деятельности страховых представителей.

Выводы

1. На момент проведения экспертно-аналитического мероприятия отсутствуют стандарты медицинской помощи по ряду распространенных заболеваний, по которым медицинская помощь оказывалась бесплатно в рамках программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов, и на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов, утвержденных постановлениями Правительства Российской Федерации от 19 декабря 2016 года № 1403 и от 8 декабря 2017 года № 1492, соответственно.

2. Территориальные программы на 2017 и 2018 годы приняты позже сроков, рекомендованных пунктами 3 постановлений Правительства Российской Федерации от 19 декабря 2016 года № 1403 (30 декабря 2016 года) и от 8 декабря 2017 года № 1492 (30 декабря 2017 года):

- на 2017 год – 10 субъектами Российской Федерации (Белгородская, Брянская, Тверская, Вологодская, Новгородская, Амурская области, Еврейская автономная область, республики Карелия, Калмыкия и Ингушетия);
- на 2018 год – 4 субъектами Российской Федерации (Тверская, Новгородская области, г. Севастополь, Республика Ингушетия).

3. Перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов для медицинского применения на 2018 год, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 октября 2017 года № 2323-р, включает 699 наименований лекарственных препаратов, из них при оказании медицинской помощи в амбулаторных условиях может быть использовано 486 наименований.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия было установлено, что утвержденные Территориальными программами на 2018 год перечни лекарственных препаратов, отпускаемых населению в соответствии с Перечнем групп населения и категорий заболеваний, при амбулаторном лечении которых лекарственные средства и изделия медицинского назначения отпускаются по рецептам врачей бесплатно, а также в соответствии с Перечнем групп населения, при амбулаторном лечении которых лекарственные средства отпускаются по рецептам врачей с 50 % скидкой, содержат разное количество наименований лекарственных препаратов.

Так, Перечень лекарственных препаратов к Территориальной программе Архангельской области на 2018 год содержит 171 наименование, Самарской области – 174 наименования, Омской области – 238 наименований, Тверской – 263 наименования, Владимирской области – 703 наименования, Республики Саха (Якутия) – 716 наименований лекарственных препаратов.

4. Выборочный анализ плановых и утвержденных показателей Территориальных программ на 2017 и 2018 годы по источникам их финансового обеспечения показал, что органами исполнительной власти отдельных субъектов Российской Федерации стоимость программ за счет бюджетных ассигнований субъектов Российской Федерации была рассчитана без учета разъяснений Минздрава России (письма Минздрава России от 23 декабря 2016 года № 11-7/10-2-8304 и от 13 декабря 2017 года № 11-7/10-2-8616), что привело к занижению стоимости (дефициту) Территориальных программ и рискам невыполнения объемов медицинской помощи (в республиках

Ингушетия, Дагестан, Адыгея, в Удмуртской, Чеченской республиках, Орловской и Ивановской областях и других субъектах Российской Федерации).

5. По итогам реализации Территориальных программ на 2017 год отмечаются значительные объем и рост кредиторской задолженности медицинских организаций.

Так, по г. Москве кредиторская задолженность медицинских организаций по состоянию на 1 января 2018 года увеличилась на 62,5 %, до 40415,0 млн. рублей по сравнению с показателем на 1 января 2017 года (24876,5 млн. рублей).

В Ульяновской области кредиторская задолженность медицинских организаций за счет средств ОМС по состоянию на 1 января 2018 года составила 1871,3 млн. рублей, что в 2,5 раза выше уровня на 1 января 2017 года (754,8 млн. рублей). Просроченная кредиторская задолженность в 2017 году выросла в 6,4 раза и составила 1050,6 млн. рублей.

В Ленинградской области кредиторская задолженность по состоянию на 1 января 2018 года составила 1562,8 млн. рублей, что на 20,4 % выше уровня на 1 января 2017 года (1297,7 млн. рублей).

В Кировской области кредиторская задолженность по состоянию на 1 января 2018 года составила 1469,6 млн. рублей, что в 1,5 раза выше уровня на 1 января 2017 года (979,4 млн. рублей).

В Удмуртской Республике кредиторская задолженность по состоянию на 1 января 2018 года (1621,3 млн. рублей) увеличилась на 8,2 % по сравнению с показателем на 1 января 2017 года (1497,8 млн. рублей).

В Костромской области кредиторская задолженность по состоянию на 1 января 2018 года по сравнению с 1 января 2017 года увеличилась на 16,6 %, с 1128,7 млн. рублей до 1316,6 млн. рублей, в том числе просроченная задолженность – на 33,2 %, с 372,1 млн. рублей до 495,6 млн. рублей.

В Республике Марий Эл кредиторская задолженность учреждений здравоохранения по всем источникам финансирования на 1 января 2018 года составила 1022,2 млн. рублей, в том числе просроченная задолженность – 220,2 млн. рублей и увеличилась по отношению к 1 января 2017 года на 196,9 млн. рублей.

Анализ данных субъектов Российской Федерации показал, что основные причины образования кредиторской задолженности следующие:

- недофинансирование Территориальных программ за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации;
- низкие тарифы ОМС, которые не покрывают реальных затрат на оказание медицинской помощи;
- невыполнение объемов медицинской помощи;
- применение штрафных санкций страховыми медицинскими организациями по результатам экспертизы качества медицинской помощи;
- увеличение доли расходов на заработную плату в целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»;
- несоблюдение структуры расходования средств медицинских организаций, работающих в системе ОМС, в том числе в части превышения расходов на заработную плату;
- рост цен на медикаменты и расходные материалы, продукты питания, горюче-смазочные материалы, увеличение тарифов на энергоресурсы.

6. По итогам реализации Территориальных программ на 2017 год по ряду субъектов Российской Федерации отмечаются значительные объем и рост дебиторской задолженности медицинских организаций.

В г. Москве дебиторская задолженность учреждений здравоохранения по состоянию на 1 января 2018 года составила 9101,6 млн. рублей и увеличилась на 0,6 % по сравнению с показателем на 1 января 2017 года (9050,9 млн. рублей).

В Ленинградской области дебиторская задолженность учреждений здравоохранения по состоянию на 1 января 2018 года составила 2683,1 млн. рублей и увеличилась в 4,5 раза по сравнению с уровнем задолженности на 1 января 2017 года (598,0 млн. рублей).

В Удмуртской Республике дебиторская задолженность учреждений здравоохранения по состоянию на 1 января 2018 года составила 1184,7 млн. рублей, что в 3,4 раза выше уровня на 1 января 2017 года (344,8 млн. рублей).

В Костромской области дебиторская задолженность по состоянию на 1 января 2018 года по сравнению с 1 января 2017 года увеличилась в 3,2 раза,

с 238,8 млн. рублей до 757,3 млн. рублей, в том числе просроченная задолженность – на 68,6 % (с 23,4 млн. рублей до 39,4 млн. рублей).

Кроме того, в Республике Дагестан на 1 сентября 2018 года сумма дебиторской задолженности, сформированная за счет средств обязательного медицинского страхования в медицинских организациях, составляли 1844137,0 тыс. рублей, основную долю в которой составляют средства, израсходованные на капитальное строительство перинатального центра в г. Махачкале. Строительство перинатального центра завершено, объект сдан в эксплуатацию. Недвижимое имущество не принято к учету ввиду некорректного оформления приема-сдаточного акта.

7. При анализе тарифной политики, реализуемой субъектами Российской Федерации, установлены значительные различия в размере тарифов на оплату медицинской помощи между субъектами Российской Федерации, что в первую очередь связано с различными подходами к расчету стоимости законченного случая лечения.

Так, при определении стоимости тарифа на законченный случай лечения в условиях круглосуточного стационара, субъекты Российской Федерации устанавливают базовую ставку, которая по регионам значительно различается. Например, базовая ставка на 2017 год в Пензенской области составляет 17,8 тыс. рублей, в Тамбовской области – 20,1 тыс. рублей, в Липецкой области – 19,3 тыс. рублей.

Следует отметить существенную разницу базовой ставки по медицинской помощи, оказанной в условиях дневного стационара, как в 2017 году (в Пензенской области – 8,3 тыс. рублей, в Липецкой области – 10,4 тыс. рублей, в Тамбовской области – 4,3 тыс. рублей в 2017 году), так и в 2018 году (в Пензенской области – 11,9 тыс. рублей, в Липецкой области – 12,6 тыс. рублей, в Тамбовской области – 4,7 тыс. рублей).

8. Необходимо отметить недостижение плановых демографических показателей, установленных Территориальными программами на 2017 год:

- в части снижения материнской смертности – 30 субъектов Российской Федерации;
- в части снижения младенческой смертности – 24 субъекта Российской Федерации;
- в части снижения показателя смертности детей в возрасте 0-4 лет – 5 субъектов Российской Федерации: Республика Мордовия, Рязанская

область, Камчатский край, Новгородская область, Республика Тыва, Магаданская область;

- в части снижения показателя смертности населения в трудоспособном возрасте – Ненецкий автономный округ.

В сравнении с 2016 годом отмечен рост в 2017 году младенческой смертности в 19 субъектах Российской Федерации, наибольший рост установлен в Республике Адыгея (45,7 %), Мурманской области (38,5 %), Новгородской области (31,8 процента).

9. По данным Росстата, в целом по Российской Федерации за 2017 год не достигнуты планируемые целевые показатели по заработной плате работников медицинских организаций, установленные Планом мероприятий («дорожной картой») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности здравоохранения», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 года № 2599-р.

Так, наименьший уровень заработной платы отмечается:

- по врачам и работникам медицинских организаций, имеющих высшее медицинское (фармацевтическое) или иное высшее образование, к средней заработной плате по региону в 2017 году в Республике Татарстан (147,8 %), Республике Саха (Якутия) (147,7 %), Забайкальском крае (151,2 %);
- по среднему медицинскому персоналу к средней заработной плате по региону в Кемеровской области (82,7 %), Омской области (81,8 %), Республике Саха (Якутия) (78,5 %), Забайкальском крае (80,8 %);
- по младшему медицинскому персоналу к средней заработной плате по региону в Красноярском крае (54,8 %), Забайкальском крае (55,6 %), Омской области (56,8 %), Республике Саха (Якутия) (56,1 процента).

По данным Росстата, в целом по Российской Федерации отмечается рост заработной платы в 2017 году в сравнении с 2016 годом по врачам и работникам медицинских организаций, имеющим высшее медицинское (фармацевтическое) или иное высшее образование, на 11,4 %, по среднему медицинскому персоналу – на 7,4 %, по младшему медицинскому персоналу – на 16,1 %. Заработная плата в 2017 году в сравнении с 2016 годом по врачам и работникам медицинских организаций, имеющим высшее медицинское (фармацевтическое) или иное высшее образование, выросла в Московской

области на 12124 рубля (19,8 %), в Ленинградской области – на 15255 рублей (31,0 %), в Чукотском автономном округе – на 33788 рублей (29,1 процента).

Снижение заработной платы по категории «врачи и работники медицинских организаций, имеющие высшее медицинское (фармацевтическое) или иное высшее образование» в 2017 году по сравнению с 2016 годом отмечается в Еврейской автономной области. Так, по данным Росстата, снижение средней заработной платы в 2017 году в сравнении с 2016 годом составило 3,3 %, или 2002,0 рубля.

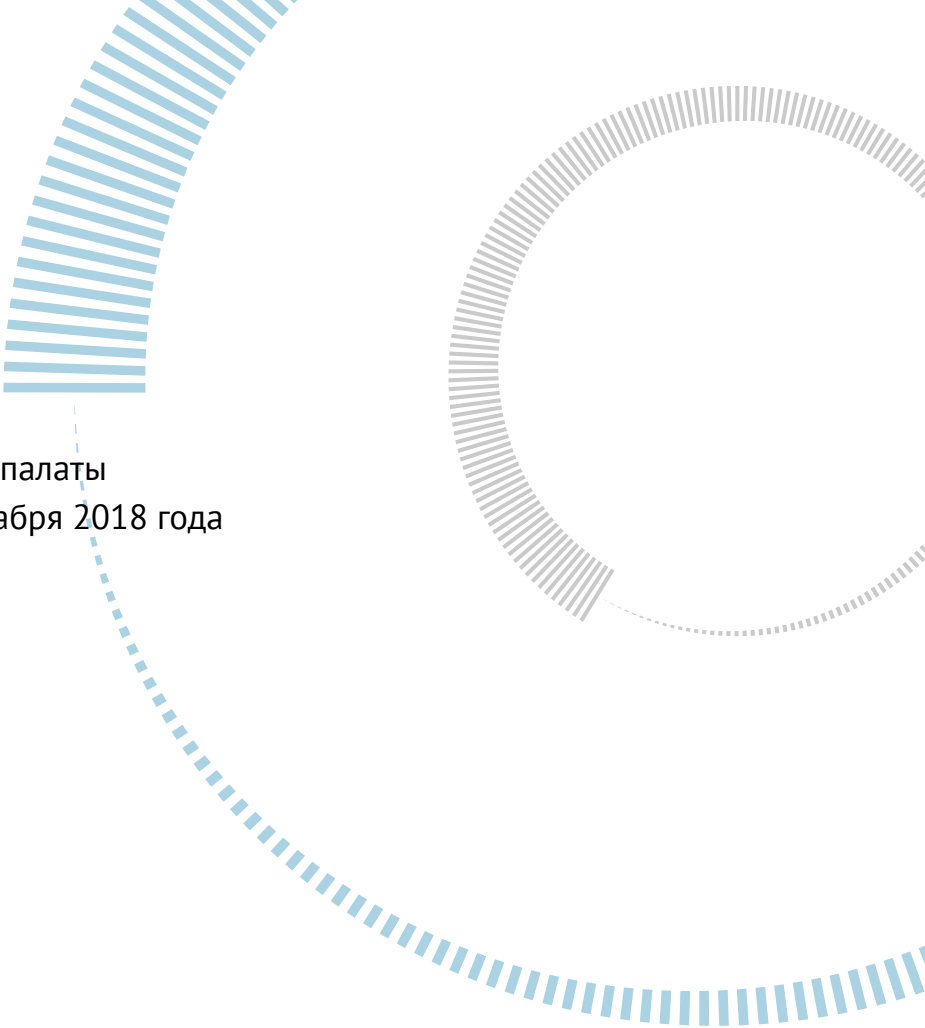
Вместе с тем отмечаются факты, когда рост показателя средней заработной платы одновременно сопровождается сокращением показателя среднесписочной численности соответствующей категории работников.

Так, в Удмуртской Республике рост средней заработной платы младшего медицинского персонала на 67,7 % за I полугодие 2018 года по сравнению с 2017 годом достигнут при одновременном сокращении среднесписочной численности работников данной категории на 37,3 процента.

Предложения

1. Направить информационные письма в Правительство Российской Федерации, Министерство здравоохранения Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (с учетом результатов контрольных мероприятий «Анализ формирования и исполнения в 2017–2018 годах территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи» в 23 субъектах Российской Федерации по пунктам 2.6.0.10–2.6.0.32 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2018 год).

2. Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.



Утвержден Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации 12 декабря 2018 года

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации
М.А. МЕНЬ

**ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ ЭКСПЕРТНО-
АНАЛИТИЧЕСКОГО МЕРОПРИЯТИЯ
«МОНИТОРИНГ ВНЕДРЕНИЯ В БОЛЬНИЦАХ
И ПОЛИКЛИНИКАХ ПРАКТИК КОНСУЛЬТИРОВАНИЯ
НАСЕЛЕНИЯ СПЕЦИАЛИСТАМИ ВЕДУЩИХ
ФЕДЕРАЛЬНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ МЕДИЦИНСКИХ
ОРГАНИЗАЦИЙ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ВОЗМОЖНОСТЕЙ
ТЕЛЕМЕДИЦИНСКИХ ТЕХНОЛОГИЙ С УЧЕТОМ
МЕРОПРИЯТИЙ ПО ПОДКЛЮЧЕНИЮ
В 2017–2018 ГОДАХ БОЛЬНИЦ И ПОЛИКЛИНИК
К СКОРОСТНОМУ ИНТЕРНЕТУ»**

Итоги проверки

Счетная палата провела анализ внедрения в 2017 и 2018 годах в больницах и поликлиниках телемедицинских технологий, которые позволят специалистам ведущих федеральных и региональных медицинских организаций консультировать население.

Анализ показал, что действующая нормативно-правовая база недостаточна для внедрения телемедицинских технологий в деятельность российских медицинских организаций.

В январе 2018 года Минздрав России утвердил порядок оказания медицинской помощи с применением телемедицинских технологий. Однако документ не предусматривает этапы оказания медицинской помощи, не определяет структурные подразделения, оказывающие медицинскую помощь с применением телемедицинских технологий, и стандарты их оснащения, что несет за собой риски некачественного оказания подобных услуг.

Также Минздравом России не внесены соответствующие изменения в ведомственные приказы, позволяющие выдавать рецепты на лекарственные препараты, оформлять согласие и отказ на медицинское вмешательство, получать пациентом медицинские документы в электронной форме.

Цели

1. Провести анализ внедрения в больницах и поликлиниках системы консультирования населения специалистами ведущих федеральных и региональных медицинских организаций с использованием возможностей телемедицинских технологий, а также проверить объемы помощи, оказанной с использованием телемедицинских технологий.

2. Оценить объем финансового обеспечения мероприятий по внедрению в больницах и поликлиниках консультирования населения с использованием возможностей телемедицинских технологий с учетом мероприятий по подключению больниц и поликлиник к скоростному интернету.

Выводы

Уровень технического оснащения медицинских организаций оказался недостаточным для проведения консультирования населения специалистами ведущих федеральных и региональных медицинских организаций с помощью телемедицинских технологий.

Формирование нормативно-правовой базы по внедрению телемедицинских технологий до настоящего времени не завершено.

Минздрав России не обладает информацией о ведущих медицинских организациях, оказывающих медицинскую помощь с применением телемедицинских технологий.

Предложения Счетной палаты Министерству здравоохранения Российской Федерации

- Доработать нормативно-правовую базу с целью повсеместного внедрения телемедицинских технологий в деятельность медицинских организаций субъектов Российской Федерации;
- рассмотреть вопрос финансирования оказания медицинских услуг с применением телемедицинских технологий не только за счет средств ФОМС, но и за счет федерального и региональных бюджетов.

Основание для проведения мероприятия

Пункт 3.11.0.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2018 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2017 год, пункты 3.11.0.2, 3.11.0.2.1, 3.11.0.2.2, 3.11.0.2.3, 3.11.0.2.4).

Предмет мероприятия

Нормативные правовые акты и распорядительные документы, регламентирующие порядок реализации внедрения в больницах и поликлиниках практик консультирования населения специалистами ведущих федеральных и региональных медицинских организаций с использованием возможностей телемедицинских технологий с учетом мероприятий по подключению в 2017–2018 годах больниц и поликлиник к скоростному интернету и устанавливающие правила оплаты медицинской помощи, оказанной с использованием телемедицинских технологий.

Документы, обосновывающие выделение и подтверждающие использование средств, включая средства обязательного медицинского страхования, на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с внедрением в больницах и поликлиниках практик консультирования населения специалистами ведущих федеральных и региональных медицинских организаций с использованием возможностей телемедицинских технологий.

Документы, подтверждающие результативность и эффективность использования средств, направленных на мероприятия, связанные с внедрением в больницах и поликлиниках практик консультирования населения специалистами ведущих федеральных и региональных медицинских организаций с использованием возможностей телемедицинских технологий, а также подтверждающие возможность оплаты медицинской помощи, оказанной с использованием телемедицинских технологий.

Цели мероприятия

1. Оценить достаточность нормативного правового регулирования мероприятий по внедрению в больницах и поликлиниках практик консультирования населения специалистами ведущих федеральных и региональных медицинских организаций с использованием возможностей телемедицинских

технологий с учетом мероприятий по подключению в 2017–2018 годах больниц и поликлиник к скоростному интернету.

2. Осуществить мониторинг объема и структуры финансового обеспечения реализации мероприятий по внедрению в больницах и поликлиниках практик консультирования населения специалистами ведущих федеральных и региональных медицинских организаций с использованием возможностей телемедицинских технологий с учетом мероприятий по подключению в 2017–2018 годах больниц и поликлиник к скоростному интернету.

3. Провести анализ результатов мероприятий по внедрению в больницах и поликлиниках практик консультирования населения специалистами ведущих федеральных и региональных медицинских организаций с использованием возможностей телемедицинских технологий с учетом мероприятий по подключению в 2017–2018 годах больниц и поликлиник к скоростному интернету, включая объемы медицинской помощи, оказанной с использованием телемедицинских технологий.

Объекты мероприятия

Министерство здравоохранения Российской Федерации (г. Москва) (по запросу); Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (г. Москва) (по запросу); федеральные государственные учреждения, подведомственные федеральным органам исполнительной власти (10 объектов, выборочно при необходимости) (по запросу); органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (85 субъектов Российской Федерации, выборочно при необходимости) (по запросу).

Исследуемый период

2016–2017 годы и истекший период 2018 года.

Срок проведения экспертно-аналитического мероприятия

Февраль 2017 года – декабрь 2018 года.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

1. Оценить достаточность нормативного правового регулирования мероприятий по внедрению в больницах и поликлиниках практик консультирования населения специалистами ведущих федеральных и региональных медицинских организаций с использованием возможностей телемедицинских технологий с учетом мероприятий по подключению в 2017–2018 годах больниц и поликлиник к скоростному интернету

Анализ нормативного правового регулирования мероприятий по внедрению в больницах и поликлиниках практик консультирования населения специалистами ведущих федеральных и региональных медицинских организаций с использованием возможностей телемедицинских технологий с учетом мероприятий по подключению в 2017–2018 годах больниц и поликлиник к скоростному интернету показал следующее.

Определение телемедицинских технологий впервые в российском законодательстве установил Федеральный закон от 29 июля 2017 года № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам применения информационных технологий в сфере охраны здоровья» (далее – Федеральный закон № 242-ФЗ), вступивший в действие с 1 января 2018 года.

Следует отметить, что до принятия Федерального закона № 242-ФЗ законодательство Российской Федерации не содержало прямого запрета на оказание телемедицинских услуг. При отсутствии правовой регламентации в данной сфере медицинские организации могли оказывать пациентам помощь с применением телемедицинских технологий постольку, поскольку такие услуги отвечали критериям медицинских услуг: услуги оказывались дистанционно пациентам медицинскими работниками, находящимися в помещении медицинской организации с соблюдением лицензионных требований, идентификация медицинского работника и пациента проводилась самими операторами иных информационных систем по внутренним правилам с соблюдением законодательства о защите персональных данных.

С 1 января 2018 года правовое регулирование телемедицины осуществляется, с одной стороны, законодательством в сфере охраны здоровья граждан, с другой стороны, законодательством о защите персональных данных.

Основополагающим нормативным правовым актом, содержащим нормы, регулирующие правовые отношения, возникающие при оказании медицинской помощи с применением телемедицинских технологий, является Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» с учетом изменений, внесенных Федеральным законом № 242-ФЗ (далее – Федеральный закон № 323-ФЗ).

Согласно пункту 22 статьи 2 Федерального закона № 323-ФЗ под телемедицинскими технологиями понимаются информационные технологии, обеспечивающие дистанционное взаимодействие медицинских работников между собой, с пациентами и (или) их законными представителями, идентификацию и аутентификацию указанных лиц, документирование совершаемых ими действий при проведении консилиумов, консультаций, дистанционного медицинского наблюдения за состоянием здоровья пациента.

Особенности медицинской помощи, оказываемой с применением телемедицинских технологий, установлены статьей 362 Федерального закона № 323-ФЗ.

Частью 1 статьи 362 Федерального закона № 323-ФЗ предусмотрено, что медицинская помощь с применением телемедицинских технологий организуется и оказывается в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, а также в соответствии с порядками оказания медицинской помощи и на основе стандартов медицинской помощи.

Во исполнение указанной нормы приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 30 ноября 2017 года № 965н, вступившим в действие 21 января 2018 года, утвержден порядок организации и оказания медицинской помощи с применением телемедицинских технологий (далее – порядок № 965н).

Порядком № 965н определяются правила применения телемедицинских технологий при организации и оказании медицинскими организациями государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения медицинской помощи при дистанционном взаимодействии медицинских работников между собой и при дистанционном взаимодействии медицинских работников с пациентами и (или) их законными представителями.

Вместе с тем указанный порядок не предусматривает этапы оказания медицинской помощи с применением телемедицинских технологий, не определяет структурные подразделения, оказывающие медицинскую помощь

с применением телемедицинских технологий, и стандарты их оснащения, что может привести к оснащенности техническим оборудованием, не обеспечивающим достаточной скорости передачи данных для телемедицины и взаимодействия с Единой государственной информационной системой в сфере здравоохранения, а также не позволит оценить уровень технического оснащения медицинских организаций, необходимого для проведения практик консультирования населения специалистами ведущих федеральных и региональных медицинских организаций, оказывающих медицинскую помощь с применением телемедицинских технологий.

В соответствии с частями 2 и 4 статьи 362 Федерального закона № 323-ФЗ телемедицинские услуги могут оказываться в виде консультации в целях профилактики, сбора, анализа жалоб пациента и данных анамнеза, оценки эффективности лечебно-диагностических мероприятий, медицинского наблюдения за состоянием здоровья пациента, принятия решения о необходимости проведения очного приема (осмотра, консультации), а также в целях дистанционного наблюдения за состоянием здоровья пациента.

Согласно части 3 статьи 362 Федерального закона № 323-ФЗ при проведении консультаций с применением телемедицинских технологий лечащим врачом может осуществляться коррекция ранее назначенного лечения при условии установления им диагноза и назначения лечения на очном приеме (осмотре, консультации).

Правовые отношения между медицинской организацией, пациентом и оператором (провайдером) при оказании медицинской помощи с использованием телемедицинских технологий регулируются законодательством о передаче информации и защите персональных данных.

Федеральным законом № 242-ФЗ предусмотрено создание Единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения (далее – ЕГИСЗ), определяются ее оператор, состав обрабатываемых в ней сведений, правовые основы ее функционирования и информационного взаимодействия с иными информационными системами, а также поставщики и пользователи информации.

Согласно части 2 статьи 911 Федерального закона № 323-ФЗ Положение о ЕГИСЗ, в том числе порядок доступа к информации, содержащейся в ней, порядок и сроки представления информации в единую систему, порядок обмена информацией с использованием единой системы, утверждается Правительством Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 мая 2018 года № 555 утверждено Положение о ЕГИСЗ, которым определены ее задачи, структура и порядок ведения единой системы, порядок и сроки представления информации в единую систему, участники информационного взаимодействия, порядок доступа к информации, содержащейся в единой системе, требования к программно-техническим средствам единой системы, порядок обмена информацией с использованием единой системы, порядок защиты информации, содержащейся в единой системе.

В соответствии с частью 5 статьи 91 Федерального закона № 323-ФЗ постановлением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2018 года № 447 утверждены Правила взаимодействия иных информационных систем, предназначенных для сбора, хранения, обработки и представления информации, касающейся деятельности медицинских организаций и предоставляемых ими услуг, с информационными системами в сфере здравоохранения и медицинскими организациями.

Федеральным законом № 323-ФЗ предусмотрено принятие Минздравом России ведомственных нормативных актов, направленных на создание механизмов, обеспечивающих реализацию данного Закона.

Между тем Минздравом России до настоящего времени не приняты нормативные правовые акты, определяющие:

- порядок и сроки представления медицинских документов (их копий) и выписок из них, отражающих состояние здоровья пациента, в форме электронных документов во исполнение части 5 статьи 22 Федерального закона № 323-ФЗ;
- требования к государственным информационным системам в сфере здравоохранения субъектов Российской Федерации, медицинским информационным системам медицинских организаций и информационным системам фармацевтических организаций во исполнение части 4 статьи 91 Федерального закона № 323-ФЗ;
- перечень, порядок ведения и использования классификаторов, справочников и иной нормативно-справочной информации в сфере здравоохранения во исполнение пункта 10 части 3 статьи 91.1 Федерального закона № 323-ФЗ.

Кроме того, Федеральным законом № 323-ФЗ в рамках реализации мероприятий ЕГИСЗ предусмотрена возможность выдачи рецептов на

лекарственные препараты (пункт 3 статьи 78), оформление информированного добровольного согласия на медицинское вмешательство и отказа от медицинского вмешательства (часть 7 статьи 20), получение пациентом или его законным представителем медицинских документов (часть 5 статьи 22) в форме электронного документа.

Однако Минздравом России не обеспечено внесение соответствующих изменений в приказы:

- от 20 декабря 2012 года № 1177н «Об утверждении порядка дачи информированного добровольного согласия на медицинское вмешательство и отказа от медицинского вмешательства в отношении определенных видов медицинских вмешательств, форм информированного добровольного согласия на медицинское вмешательство и форм отказа от медицинского вмешательства»;
- от 20 декабря 2012 года № 1175н «Об утверждении порядка назначения и выписывания лекарственных препаратов, а также форм рецептурных бланков на лекарственные препараты, порядка оформления указанных бланков, их учета и хранения»;
- от 2 мая 2012 года № 441н «Об утверждении Порядка выдачи медицинскими организациями справок и медицинских заключений».

Следует отметить, что до 1 января 2018 года номенклатурой медицинских услуг, утвержденной приказом Минздравсоцразвития России от 27 декабря 2011 года № 1664н, услуги, оказываемые с применением телемедицинских технологий, предусмотрены не были.

С 1 января 2018 года номенклатурой медицинских услуг, утвержденной приказом Минздрава России от 13 октября 2017 года № 804н (далее – приказ № 804н), предусмотрены 10 медицинских услуг, оказываемых с применением телемедицинских технологий.

Указанные услуги предусматривают дистанционную расшифровку, описание и интерпретацию данных ультразвуковых исследований, расшифровку, описание и интерпретацию данных эндоскопических, электрокардиографических, рентгенографических, рентгеноскопических исследований, компьютерных, магнитно-резонансных томограмм, реконструкцию, описание и интерпретацию радионуклидных исследований, дистанционное описание и интерпретацию гистологических и цитологических микропрепаратов.

Услуги консультаций врачей с применением телемедицинских технологий указанной номенклатуры медицинских услуг не предусмотрены, что не соответствует части 2 статьи 362 Федерального закона № 323-ФЗ, согласно которой применение телемедицинских технологий осуществляется в виде консультации медицинским работником пациента или его законного представителя.

Проектом приказа Минздрава России о внесении изменений в номенклатуру медицинских услуг, утвержденную приказом № 804н, размещенным на официальном сайте для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения (<http://regulation.gov.ru/projects#npa=84753>), предусмотрено включение в номенклатуру медицинских услуг консультаций врачей с применением телемедицинских технологий по 86 специальностям. До настоящего времени приказ Минздравом России не утвержден.

В части правил оплаты медицинской помощи, оказанной с использованием телемедицинских технологий, установлено следующее.

В соответствии с частями 1 и 2 статьи 39 Федерального закона от 29 ноября 2010 года № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 326-ФЗ) по договору на оказание и оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию, заключенному между медицинской организацией и страховой медицинской организацией, медицинская организация обязуется оказать медицинскую помощь застрахованному лицу в рамках территориальной программы обязательного медицинского страхования, а страховая медицинская организация обязуется оплатить медицинскую помощь, оказанную в соответствии с территориальной программой обязательного медицинского страхования.

Частью 6 статьи 39 Федерального закона № 326-ФЗ установлено, что оплата медицинской помощи, оказанной застрахованному лицу, на основании предоставленных медицинской организацией реестров счетов и счетов на оплату медицинской помощи в пределах объемов предоставления медицинской помощи, установленных решением комиссии по разработке территориальной программы обязательного медицинского страхования, осуществляется по тарифам на оплату медицинской помощи и в соответствии с порядком оплаты медицинской помощи по обязательному медицинскому

страхованию, установленным правилами обязательного медицинского страхования.

Согласно части 2 статьи 30 Федерального закона № 326-ФЗ тарифы на оплату медицинской помощи устанавливаются тарифным соглашением между органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, территориальным фондом, страховыми медицинскими организациями, медицинскими профессиональными некоммерческими организациями и профессиональными союзами медицинских работников или их объединениями (ассоциациями), включенными в состав комиссии, создаваемой в субъекте Российской Федерации в соответствии с частью 9 статьи 36 данного Закона.

Расчет тарифов на оплату медицинской помощи осуществляется в соответствии с Методикой расчета тарифов на оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию в составе правил обязательного медицинского страхования, утвержденной приказом Минздравсоцразвития России от 28 февраля 2011 года № 158н (далее – Методика расчета тарифов).

Кроме того, письмом Минздрава России № 11-7/10/2-8080, ФОМС № 13572/26-2/и от 21 ноября 2017 года доведены до субъектов Российской Федерации Методические рекомендации по способам оплаты медицинской помощи за счет средств обязательного медицинского страхования (далее – Методические рекомендации).

При этом порядок определения размера тарифа на оплату медицинской помощи, оказанной с применением телемедицинских технологий, в Методике расчета тарифов и в Методических рекомендациях отсутствует.

Следует отметить, что в большинстве субъектов Российской Федерации тарифными соглашениями, заключенными между органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, территориальным фондом обязательного медицинского страхования, страховыми медицинскими организациями, медицинскими профессиональными некоммерческими организациями и профессиональными союзами медицинских работников или их объединениями (ассоциациями), включенными в состав комиссии по разработке территориальной программы обязательного медицинского страхования, тарифы на оказание медицинских услуг с применением телемедицинских технологий не установлены.

В целях проведения оценки достаточности нормативных правовых актов, принятых субъектами Российской Федерации и регламентирующих реализацию внедрения в медицинских учреждениях и их структурных подразделениях практик консультирования населения специалистами ведущих федеральных и региональных медицинских организаций с использованием возможностей телемедицинских технологий, были направлены запросы Счетной палаты Российской Федерации (письма от 20 сентября 2018 года № 12-187/12-03) высшим исполнительным органам государственной власти 85 субъектов Российской Федерации. По состоянию на 6 декабря 2018 года соответствующая информация поступила от 85 органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Анализ представленной информации показал, что 49 субъектов Российской Федерации из 85, представивших информацию, или 57,6 %, приняли нормативные правовые акты, направленные на реализацию и внедрение в медицинских организациях телемедицинских технологий, в соответствии с порядком № 965н, однако указанное является недостаточным для внедрения телемедицинских технологий в деятельность медицинских организаций.

Таким образом, проведенный анализ нормативной базы, регулирующей отношения по оказанию медицинской помощи с использованием телемедицинских технологий, показал недостаточность правового регулирования данного института.

2. Осуществить мониторинг объема и структуры финансового обеспечения реализации мероприятий по внедрению в больницах и поликлиниках практик консультирования населения специалистами ведущих федеральных и региональных медицинских организаций с использованием возможностей телемедицинских технологий с учетом мероприятий по подключению в 2017–2018 годах больниц и поликлиник к скоростному интернету

По результатам мониторинга объема и структуры финансового обеспечения реализации мероприятий по внедрению в больницах и поликлиниках практик консультирования населения специалистами ведущих федеральных и региональных медицинских организаций с использованием возможностей телемедицинских технологий с учетом мероприятий по подключению в 2017–2018 годах больниц и поликлиник к скоростному интернету установлено следующее.

2.1. В соответствии со сведениями, поступившими в Счетную палату Российской Федерации письмом Минздрава России от 4 октября 2018 года № 18-0/10/1-6586, финансовое обеспечение мероприятий по оказанию медицинских услуг с применением телемедицинских технологий в субъектах Российской Федерации из средств федерального бюджета в 2017 году и истекшем периоде 2018 года не осуществлялось.

Оплата медицинской помощи, оказанной с использованием телемедицинских технологий, осуществлялась за счет средств обязательного медицинского страхования в рамках реализации территориальных программ обязательного медицинского страхования.

На основании информации Федерального фонда обязательного медицинского страхования (письмо от 4 октября 2018 года № 11838/30-4/5805) проведен анализ стоимости и количества медицинских услуг, оказанных с применением телемедицинских технологий и оплаченных за счет средств обязательного медицинского страхования за 2017 год и истекший период 2018 года (расчетно), данные о чем представлены в следующей таблице:

Сведения об объемах и стоимости оказанных медицинских услуг с использованием телемедицинских технологий в 2017 году и за 9 месяцев 2018 года, оплаченных за счет средств обязательного медицинского страхования						
	2017 г.			9 месяцев 2018 г.		
	количество оказанных услуг, всего / количество оказанных услуг на 1 жителя, ед.	средняя стоимость услуги, руб.	оплата за счет ОМС 2017 г., руб. (расчетно)	количество оказанных услуг – всего / количество оказанных услуг на 1 жителя, ед.	средняя стоимость услуги, руб.	оплата за счет ОМС 2018 г., руб. (расчетно)
Центральный федеральный округ	9481		3839408,70	5812		2268536,40
Воронежская область	4833,00	694,30	3355551,90	4416,00	480,80	2123212,80
	0,002			0,002		
г. Москва	4648,00	104,10	483856,80	1396,00	104,10	145323,60
	0,0004			0,0001		
Северо-Западный федеральный округ	9034		4483582,40	7958		4960582,20
Архангельская область	1543,00	794,00	1225142,00	2368,00	824,90	1953363,20
	0,001			0,002		
Калининградская область	5895,00	430,40	2537208,00	4049,00	516,50	2091308,50
	0,006			0,004		

Сведения об объемах и стоимости оказанных медицинских услуг с использованием телемедицинских технологий в 2017 году и за 9 месяцев 2018 года, оплаченных за счет средств обязательного медицинского страхования						
	2017 г.			9 месяцев 2018 г.		
	количество оказанных услуг, всего / количество оказанных услуг на 1 жителя, ед.	средняя стоимость услуги, руб.	оплата за счет ОМС 2017 г., руб. (расчетно)	количество оказанных услуг – всего / количество оказанных услуг на 1 жителя, ед.	средняя стоимость услуги, руб.	оплата за счет ОМС 2018 г., руб. (расчетно)
Ленинградская область				246,00 0,0001	860,00	211560,00
Мурманская область	1596,00 0,002	451,90	721232,40	1295,00 0,002	543,90	704350,50
Южный федеральный округ	1850		761914,80	2044		843182,20
Республика Адыгея	28,00 0,00006	479,90	13437,20	30,00 0,00007	527,70	15831,00
Краснодарский край	1822,00 0,0003	410,80	748477,60	2014,00 0,0007	410,80	827351,20
Северо-Кавказский федеральный округ	6304		1816182,40	4192		1300777,60
Ставропольский край	6304,00 0,002	288,10	1816182,40	4192,0 0,001	310,3	1300777,60
Приволжский федеральный округ	3826		379498,40	4564		567053,40
Самарская область	4,00 0,000001	2000,00	8000,00	50,00 0,00002	2400,00	120000,00
Ульяновская область	3822,00 0,003	97,20	371498,40	4463,00 0,004	97,20	433803,60
Пермский край				51,00 0,00002	259,80	13249,80
Уральский федеральный округ	18073		5394108,70	15136		5212484,50
Свердловская область	5520,00 0,001	277,00	1529040,00	4111,00 0,0009	277,00	1138747,00
Тюменская область	12553,00 0,008	307,90	3865068,70	11025,00 0,007	369,50	4073737,50
Сибирский федеральный округ	72370		8070892,10	49313		6075790,00

Сведения об объемах и стоимости оказанных медицинских услуг с использованием телемедицинских технологий в 2017 году и за 9 месяцев 2018 года, оплаченных за счет средств обязательного медицинского страхования						
	2017 г.			9 месяцев 2018 г.		
	количество оказанных услуг, всего / количество оказанных услуг на 1 жителя, ед.	средняя стоимость услуги, руб.	оплата за счет ОМС 2017 г., руб. (расчетно)	количество оказанных услуг – всего / количество оказанных услуг на 1 жителя, ед.	средняя стоимость услуги, руб.	оплата за счет ОМС 2018 г., руб. (расчетно)
Республика Бурятия	6888,00	194,00	1336272,00	4055,00	194,00	786670,00
	0,007			0,004		
Забайкальский край	2615,00	130,60	341519,00	995,00	143,70	142981,50
	0,002			0,0009		
Кемеровская область	21950,00	187,00	4104650,00	13935,00	213,00	2968155,00
	0,008			0,005		
Томская область	10541,00	217,10	2288451,10	9515,00	228,90	2177983,50
	0,009			0,009		
Дальневосточный федеральный округ	2113		1844015,10	1783		2803232,60
Республика Саха (Якутия)	2113,00	872,70	1844015,10	1783,00	1572,20	2803232,60
	0,002			0,002		
Итого	123051		21195493,9	90802		18819154,4

Анализ представленных в таблице данных показал, что оплата медицинских услуг с применением телемедицинских технологий за счет средств обязательного медицинского страхования, производилась:

- в 2017 году – в 17 субъектах Российской Федерации, что составляет 20,0 % от общего количества субъектов, на общую сумму (расчетно) 21195,5 тыс. рублей;
- в 2018 году – в 19 субъектах Российской Федерации, или 22,3 % от общего количества субъектов, на общую сумму (расчетно) 18819,2 тыс. рублей.

Средняя стоимость медицинской услуги с использованием телемедицинских технологий в 2017 году варьировалась в диапазоне от 97,2 рубля за одну услугу (Ульяновская область) до 2000,0 рубля (Самарская область), в 2018 году – от 97,2 рубля за одну услугу (Ульяновская область) до 2400,0 рубля (Самарская область), что предположительно связано

с различными подходами к расчету тарифов на оплату медицинской помощи с использованием телемедицинских технологий.

Также из представленных данных следует, что большая часть медицинских услуг с применением телемедицинских технологий оказывается в Сибирском и Уральском федеральных округах. При этом из всего количества указанных медицинских услуг около половины оказывается в Красноярском крае, Кемеровской и Томской областях. В то же время, например, в Хабаровском крае отдельный учет оказанных услуг с применением телемедицинских технологий не ведется (письмо министерства здравоохранения Хабаровского края от 5 октября 2018 года № 05.03-12-17864). В связи с этим достоверно оценить объемы оказанных медицинских услуг с применением телемедицинских технологий не представляется возможным.

Также анализ количества медицинских услуг с применением телемедицинских технологий на одного жителя показал, что в 2017 году и истекшем периоде 2018 года наибольшее количество указанных услуг приходится на 1 жителя Томской области (0,01 единицы), наименьшее количество услуг – на 1 жителя Самарской области: в 2017 году – 0,000001 единицы, в 2018 году – 0,000002 единицы.

Анализ данных о плотности населения (чел./кв. м) в субъектах Российской Федерации, площади субъектов, количестве населения (на 1 января 2017 года), представленных в приложении № 1 к отчету (приложения в Бюллетене не публикуются), показал, что наименьшая плотность населения приходится на Чукотский автономный округ (0,07), Ненецкий автономный округ (0,25), Магаданскую область (0,31), Республику Саха (Якутия) (0,31), Камчатский край (0,68), Ямало-Ненецкий автономный округ (0,70). Однако из перечисленных субъектов Российской Федерации в 2017 году и истекшем периоде 2018 года медицинские услуги с применением телемедицинских технологий оказывались только в Республике Саха (Якутия).

Таким образом, одними из приоритетных регионов для внедрения оказания медицинских услуг с применением телемедицинских технологий являются Чукотский, Ненецкий, Ямало-Ненецкий автономные округа, Магаданская область, Камчатский край. Также необходимо увеличение количества услуг в Республике Саха (Якутия), которая помимо низкой плотности населения имеет наибольшую площадь (3083523 кв. метра).

2.2. По данным субъектов Российской Федерации, денежные средства на оплату медицинской помощи, оказанной с использованием телемедицинских

технологий, поступают в медицинские учреждения по выставленным счетам своевременно и в полном объеме согласно заключенным договорам со страховыми медицинскими организациями.

На момент проведения экспертно-аналитического мероприятия Минздрав России не обладал информацией о стоимости и количестве оказанных медицинских услуг с использованием телемедицинских технологий за 2017 год и истекший период 2018 года, а также об объеме и структуре финансового обеспечения реализации мероприятий по телемедицине.

Таким образом, Минздравом России не обобщалась практика применения законодательства Российской Федерации в указанной сфере и не проводился анализ стоимостных и количественных показателей оказанной медицинской помощи с применением телемедицинских технологий в субъектах Российской Федерации в 2017 году и истекшем периоде 2018 года.

Данный факт свидетельствует о том, что Минздрав России не в полной мере осуществлял полномочия, установленные пунктом 5.4 Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 года № 608 (далее – Положение о Минздраве России), по обобщению практики применения законодательства Российской Федерации и проведению анализа реализации государственной политики в установленной сфере деятельности.

Также Минздравом России не был своевременно разработан статистический инструментарий для организации наблюдения за применением телемедицинских технологий при оказании медицинской помощи.

Так, только приказом Росстата от 3 августа 2018 года № 483 «Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством здравоохранения Российской Федерации федерального статистического наблюдения в сфере охраны здоровья» утверждена в новой редакции годовая форма федерального статистического наблюдения № 30 «Сведения о медицинской организации» (далее – форма № 30), предусматривающая отражение количественных показателей о применении телемедицинских технологий при оказании медицинской помощи.

При этом Минздравом России не предусмотрено статистическое наблюдение за объемами финансового обеспечения медицинской помощи с применением телемедицинских технологий в форме федерального статистического наблюдения № 62 «Сведения о ресурсном обеспечении и оказании медицинской помощи населению», утвержденной приказом Росстата от

2 ноября 2018 года № 658 «Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством здравоохранения Российской Федерации федерального статистического наблюдения в сфере охраны здоровья».

Ранее действовавшим приказом Росстата от 29 сентября 2017 года № 646 «Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством здравоохранения Российской Федерации федерального статистического наблюдения в сфере охраны здоровья» учет сведений об объемах финансирования медицинской помощи с применением телемедицинских технологий также не предусматривался.

Таким образом, Минздравом России в неполной мере осуществлялись полномочия по порядку осуществления статистического наблюдения в сфере здравоохранения, формам статистического учета и отчетности в сфере здравоохранения, порядку их заполнения и срокам представления, установленные пунктом 5.2.197 Положения о Минздраве России.

При осуществлении оценки целевого и эффективного расходования средств, направленных на реализацию мероприятий по внедрению в больницах и поликлиниках практик консультирования населения специалистами ведущих федеральных и региональных медицинских организаций с использованием возможностей телемедицинских технологий с учетом мероприятий по подключению в 2017–2018 годах больниц и поликлиник к скоростному интернету, установлено, что бюджетные ассигнования федерального бюджета на реализацию мероприятий внедрения в больницах и поликлиниках практик консультирования населения с использованием возможностей телемедицинских технологий в 2017–2018 годах не выделялись.

3. Провести анализ результатов мероприятий по внедрению в больницах и поликлиниках практик консультирования населения специалистами ведущих федеральных и региональных медицинских организаций с использованием возможностей телемедицинских технологий с учетом мероприятий по подключению в 2017–2018 годах больниц и поликлиник к скоростному интернету, включая объемы медицинской помощи, оказанной с использованием телемедицинских технологий

При проведении анализа результатов мероприятий по внедрению в больницах и поликлиниках практик консультирования населения специалистами ведущих федеральных и региональных медицинских организаций с использованием возможностей телемедицинских технологий с учетом мероприятий по подключению в 2017–2018 годах больниц и поликлиник к скоростному

интернету, включая объемы медицинской помощи, оказанной с использованием телемедицинских технологий, установлено следующее.

3.1. В 2017 году медицинскую деятельность осуществляли 7529 медицинских организаций, которые имели 115981 структурное подразделение. Количество структурных подразделений медицинских организаций, непосредственно участвующих в оказании медицинской помощи в амбулаторных и стационарных условиях, офисов врачей общей практики, фельдшерско-акушерских пунктов, на 31 декабря 2017 года составило 74006 единиц (без учета патологоанатомических отделений и прочих подразделений).

Информация об оснащении медицинских организаций компьютерным оборудованием в 2017 году (в соответствии с формой № 30 за 2017 год) для медицинского персонала (для автоматизации лечебного процесса) представлена в таблице:

	Всего	В подразделениях, оказывающих медицинскую помощь в амбулаторных условиях	В подразделениях, оказывающих медицинскую помощь в стационарных условиях
Персональные ЭВМ	638507	370362	268145
Мобильные компьютеры (ноутбуки)	23279	14440	8839
Печатающие устройства и МФУ	410915	236844	174071
Количество точек подключения к ведомственной корпоративной сети связи	51398	33659	17739
в том числе оптоволокно	31403	22408	8995
Количество точек подключения к сети Интернет	53694	34798	18896
Оборудование для видеоконференц-связи (количество комплектов)	3683	1957	1726

Из представленных в таблице сведений следует, что по состоянию на 31 декабря 2017 года оборудование для видеоконференцсвязи имеют 3683 структурные подразделения медицинских организаций, оказывающих медицинскую помощь, из них 53,1 % – в подразделениях, оказывающих медицинскую помощь в амбулаторных условиях.

В соответствии с запросом Счетной палаты Российской Федерации от 20 сентября 2018 года № ЗИ 12-184/12-03 Минздравом России (письмо от 4 октября 2018 года № 18-0/10/1-6586) представлена информация об уровне технического оснащения медицинских организаций, согласно которой

по итогам исполнения Плана мероприятий («Дорожной карты») в сфере развития ЕИС по состоянию на 1 июля 2018 года в 80 субъектах Российской Федерации (без учета г. Москвы) 5885 медицинских организаций имеют системы или комплексы, обеспечивающие оказание и получение телемедицинских услуг, в том числе с применением аппаратных решений видеоконференцсвязи (76 % от запланированного количества на 31 декабря 2018 года). Следует отметить, что в 4 субъектах Российской Федерации (Владимирская область, республики Алтай и Ингушетия, Чукотский автономный округ) нет ни одной медицинской организации, имеющей доступ к системам или комплексам, обеспечивающим оказание телемедицинских услуг.

Учитывая изложенное, уровень технического оснащения структурных подразделений медицинских организаций, необходимый для проведения практик консультирования населения специалистами ведущих федеральных и региональных медицинских организаций с использованием возможностей телемедицинских технологий, является недостаточным.

3.2. По данным ФОМС (письмо от 4 октября 2018 года № 11838/30-4/5805), медицинские услуги с применением телемедицинских технологий оказывались в 2017 году и истекшем периоде 2018 года только в 20 субъектах Российской Федерации, где имеются соответствующие системы или комплексы, обеспечивающие оказание указанных услуг.

Сведения об объемах медицинских услуг, оказанных с использованием телемедицинских технологий, представлены в таблице:

	Всего	2017 г.	9 месяцев 2018 г.
Дистанционная расшифровка, описание и интерпретация данных ультразвуковых исследований	8	2	6
Описание и интерпретация данных эндоскопических исследований с применением телемедицинских технологий	2	-	2
Расшифровка, описание и интерпретация данных электрокардиографических исследований с применением телемедицинских технологий	157909	93098	64811
Описание и интерпретация данных рентгенографических исследований с применением телемедицинских технологий	29911	16842	13069
Описание и интерпретация данных рентгеноскопических исследований с применением телемедицинских технологий		-	-
Описание и интерпретация компьютерных томограмм с применением телемедицинских технологий	5648	3222	2426

	Всего	2017 г.	9 месяцев 2018 г.
Описание и интерпретация магнитно-резонансных томограмм с применением телемедицинских технологий	51	31	20
Реконструкция, описание и интерпретация радионуклидных исследований с применением телемедицинских технологий		-	-
Дистанционное описание и интерпретация гистологических микропрепаратов с использованием телемедицинских технологий		-	-
Дистанционное описание и интерпретация цитологических микропрепаратов с использованием телемедицинских технологий	383	58	325
Итого	193912	113253	80659

Выборочный анализ медицинских услуг, оказанных с применением телемедицинских технологий, установил, что в 2017 году было предоставлено 6 медицинских услуг, в истекшем периоде 2018 года из 10 медицинских услуг, оказываемых с применением телемедицинских технологий и предусмотренных номенклатурой медицинских услуг, – 7 медицинских услуг. При этом следует отметить, что основная их часть приходится на 2 услуги, а именно: 81,4 % (157909 услуг) на расшифровку, описание и интерпретацию данных электрокардиографических исследований и 15,4 % (29911 услуг) – на описание и интерпретацию данных рентгенографических исследований.

В соответствии с полученной информацией от субъектов Российской Федерации установлено, что медицинские организации некоторых субъектов Российской Федерации при наличии технического оснащения не оказывают и не проводят телемедицинские консультации, определения тактики лечения, обучения персонала (например, Хабаровский край, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Ингушетия) в связи с отсутствием достаточного нормативного правового регулирования.

Также следует отметить, что учитывая отсутствие в 2017 году форм статистического наблюдения за предоставлением телемедицинских услуг, достоверно оценить их объем не представляется возможным. В данной ситуации учет услуг осуществлялся в субъектах Российской Федерации различными способами. Например, КГБУЗ «Алтайский краевой перинатальный центр» в целях определения тактики лечения в 2017 году провел 30778 консультаций, за истекший период 2018 года – 15689 телемедицинских консультаций, при этом количество родившихся в Алтайском крае за 2017 год составило 3443 ребенка (по данным Росстата), за январь-сентябрь 2018 года – 2576 детей (по данным Росстата). В Республике Саха (Якутия)

за 2017 год по поводу беременности проведены 94 консультации, новорожденным – 71 консультация, при этом за 2017 год в Республике Саха (Якутия) родились 13954 ребенка (по данным Росстата).

Аналогичная ситуация сложилась в отношении количества проведенных видеоконсультаций и совещаний, а также с целью обучения персонала. Так, медицинскими организациями Тульской области в 2017 году проведены 10711 видеоконференций, в том числе: 5658 клинических консультаций, 78 консультаций с федеральными учреждениями, 4975 совещаний и обучающих семинаров. Из указанного количества ГУЗ «Плавская центральная районная больница им. С.С. Гагарина» Тульской области проведены 403 видеоконференции, в том числе: 89 клинических консультаций и 314 совещаний и обучающих семинаров.

Следует отметить, что у Минздрава России отсутствует информация о перечне ведущих федеральных и региональных медицинских организаций, оказывающих медицинскую помощь с применением телемедицинских технологий, количестве консультаций населения специалистами ведущих федеральных и региональных медицинских организаций с использованием возможностей телемедицинских технологий, а на сайтах ведущих медицинских организаций также не в полной мере отражена информация о медицинской помощи с применением телемедицинских технологий.

Выводы

1. Формирование нормативно-правовой базы Российской Федерации и принятие в соответствии с ней нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации по внедрению в больницах и поликлиниках практик консультирования населения специалистами ведущих федеральных и региональных медицинских организаций с использованием возможностей телемедицинских технологий до настоящего времени не завершено.

1.1. Минздравом России не изданы нормативные правовые акты, определяющие:

- порядок и сроки представления медицинских документов (их копий) и выписок из них во исполнение части 5 статьи 22 Федерального закона № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»;

- требования к государственным информационным системам в сфере здравоохранения субъектов Российской Федерации, медицинским информационным системам медицинских организаций и информационным системам фармацевтических организаций во исполнение части 4 статьи 91 Федерального закона № 323-ФЗ;

- перечень, порядок ведения и использования классификаторов, справочников и иной нормативно-справочной информации в сфере здравоохранения во исполнение пункта 10 части 3 статьи 911 Федерального закона № 323-ФЗ.

1.2. Минздравом России не обеспечено внесение изменений, предусматривающих выдачу рецептов на лекарственные препараты, оформление информированного добровольного согласия на медицинское вмешательство и отказа от медицинского вмешательства, получение пациентом или его законным представителем медицинских документов в форме электронного документа, в следующие приказы:

- от 20 декабря 2012 года № 1177н «Об утверждении порядка дачи информированного добровольного согласия на медицинское вмешательство и отказа от медицинского вмешательства в отношении определенных видов медицинских вмешательств, форм информированного добровольного согласия на медицинское вмешательство и форм отказа от медицинского вмешательства»;

- от 20 декабря 2012 года № 1175н «Об утверждении порядка назначения и выписывания лекарственных препаратов, а также форм рецептурных бланков на лекарственные препараты, порядка оформления указанных бланков, их учета и хранения»;

- от 2 мая 2012 года № 441н «Об утверждении порядка выдачи медицинскими организациями справок и медицинских заключений».

1.3. Утвержденный приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 30 ноября 2017 года № 965н порядок организации и оказания медицинской помощи с применением телемедицинских технологий не предусматривает этапы оказания медицинской помощи с применением телемедицинских технологий, не определяет структурные подразделения, оказывающие медицинскую помощь с применением телемедицинских технологий, и стандарты их оснащения, что может привести к оснащенности техническим оборудованием, не обеспечивающим достаточной скорости передачи данных для телемедицины и взаимодействия с ЕГИСЗ, а также не позволит оценить

уровень технического оснащения медицинских организаций, необходимого для проведения практик консультирования населения специалистами ведущих федеральных и региональных медицинских организаций, оказывающих медицинскую помощь с применением телемедицинских технологий.

1.4. 49 субъектов Российской Федерации из 85 представивших информацию, или 57,6 %, приняли нормативные правовые акты, направленные на реализацию и внедрение в медицинских организациях телемедицинских технологий, в соответствии с порядком организации и оказания медицинской помощи с применением телемедицинских технологий, утвержденным приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 30 ноября 2017 года № 965н.

2. Минздрав России не обладает информацией о перечне ведущих федеральных и региональных медицинских организаций, оказывающих медицинскую помощь с применением телемедицинских технологий, о стоимости и количестве оказанных медицинских услуг с использованием телемедицинских технологий за 2017 год и истекший период 2018 года, а также об объеме и структуре финансового обеспечения реализации мероприятий по телемедицине.

Таким образом, Минздравом России не обобщалась практика применения законодательства Российской Федерации в указанной сфере и не проводился анализ оказания медицинской помощи с применением телемедицинских технологий в субъектах Российской Федерации в 2017 году и истекшем периоде 2018 года, что свидетельствует о неисполнении полномочий, установленных пунктом 5.4 Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 года № 608, по обобщению практики применения законодательства Российской Федерации и проведению анализа реализации государственной политики в установленной сфере деятельности.

3. Минздравом России не в полной мере осуществлялись полномочия по порядку осуществления статистического наблюдения в сфере здравоохранения, формам статистического учета и отчетности в сфере здравоохранения, порядку их заполнения и срокам представления, установленные пунктом 5.2.197 Положения о Министерстве здравоохранения.

3.1. До принятия приказа Росстата от 3 августа 2018 года № 483 «Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством здравоохранения Российской Федерации федерального статистического

наблюдения в сфере охраны здоровья» Минздравом России не разрабатывался статистический инструментарий для организации наблюдения за применением телемедицинских технологий при оказании медицинской помощи. В отсутствие форм статистического наблюдения за предоставлением медицинской помощи с применением телемедицинских технологий достоверно оценить объем предоставленных услуг не представляется возможным.

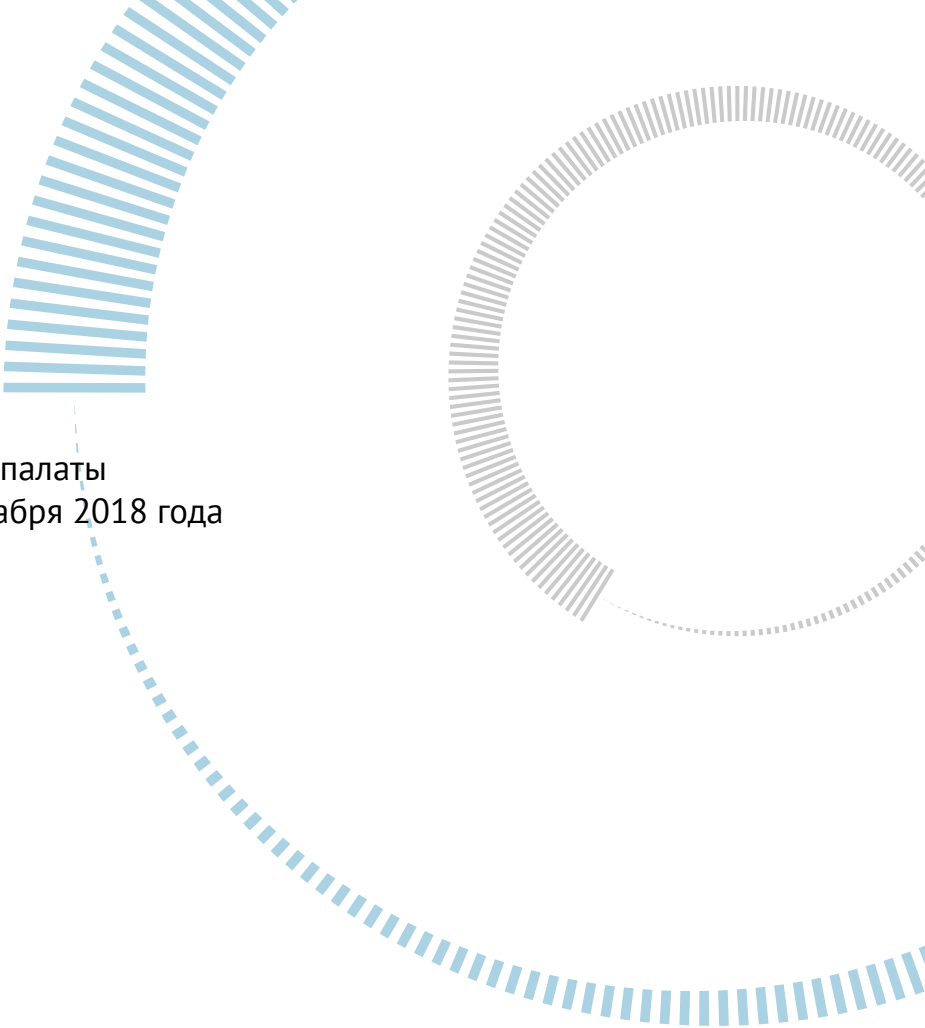
3.2. Минздравом России не предусмотрено проведение статистического наблюдения за объемами финансового обеспечения медицинской помощи с применением телемедицинских технологий, подлежащих отражению в форме федерального статистического наблюдения № 62 «Сведения о ресурсном обеспечении и оказании медицинской помощи населению», утвержденной приказом Росстата от 2 ноября 2018 года № 658 «Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством здравоохранения Российской Федерации федерального статистического наблюдения в сфере охраны здоровья». В данной связи провести оценку объема финансового обеспечения оказанной в 2017 году медицинской помощи с применением телемедицинских технологий не представляется возможным.

4. В 2017 году только в 17 субъектах Российской Федерации, а в 2018 году в 19 субъектах оплачивались оказанные медицинскими организациями услуги с применением телемедицинских технологий за счет средств обязательного медицинского страхования.

Предложения

1. Направить информационные письма в Министерство здравоохранения Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.

2. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.



Утвержден Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации 25 декабря 2018 года

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации
С.Ю. ОРЛОВА

**ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКОГО
МЕРОПРИЯТИЯ «МОНИТОРИНГ ЭФФЕКТИВНОСТИ
РАСХОДОВАНИЯ СРЕДСТВ БЮДЖЕТОВ
БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
НА ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ЖИЛЫХ ПОМЕЩЕНИЙ
ДЕТЯМ-СИРОТАМ, ДЕТЯМ, ОСТАВШИМСЯ
БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ, И ЛИЦАМ ИЗ ЧИСЛА
ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ
РОДИТЕЛЕЙ, В 2016–2017 ГОДАХ И I ПОЛУГОДИИ
2018 ГОДА»**

Итоги проверки

Счетная палата провела анализ выделения бюджетных средств для приобретения жилых помещений для обеспечения детей сирот.

Анализ показал, что в регионах отсутствуют единые подходы при определении целевого показателя, связанного с обеспечением жильем детей-сирот, что приводит к заведомо низкой их результативности.

В России ситуация по обеспечению детей-сирот жильем в последние три года не улучшилась. Так, количество граждан, состоящих в списке на получение жилья и не реализовавших на конец года это право, составило:

- в 2016 году – 82,2 % (115 171 человек);
- в 2017 году – 82,8 % (131 276 человек).

Преобладающее количество жилых помещений предоставляется детям-сиротам по судебным решениям.

Финансирование мероприятий по обеспечению жильем детей-сирот в 2018 году составило всего 33,8 млрд. рублей при общей потребности в размере 167,6 млрд. рублей.

Недостаточный уровень ресурсного обеспечения приводит к низкому уровню предоставления жилья, к длительным срокам ожидания получения квартир детьми-сиротами. При этом в действующем законодательстве не установлена ответственность региональных уполномоченных органов за непредоставление жилья детям-сиротам.

Также не определен федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации единой государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере обеспечения жильем детей-сирот.

Цели

1. Провести анализ изменений в законодательстве Российской Федерации по предоставлению квартир детям-сиротам.
2. Проанализировать финансовое обеспечение, выделяемое на покупку квартир детям-сиротам.
3. Оценить эффективность мер по предоставлению жилых помещений детям-сиротам.

Выводы

Главная задача – повысить обеспеченность детей-сирот жильем – на момент проведения проверки не решена, а установленные полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации выполняются ненадлежащим образом.

Отсутствует комплексный подход к решению и согласованию действий ответственных органов власти в сфере обеспечения жильем детей-сирот.

Темпы обеспечения жилыми помещениями детей-сирот значительно ниже темпов роста численности детей-сирот, включаемых в списки на предоставление жилья.

Ключевые рекомендации Счетной палаты Правительству России

- Определить на федеральном уровне уполномоченный орган, который будет обеспечивать общее нормативно-правовое регулирование вопросов обеспечения жильем детей-сирот;
- рассмотреть вопрос о разработке единых требований к региональным документам стратегического планирования;
- проработать вопрос о разработке специальных мер по содействию миграции детей-сирот с их согласия в иную местность в целях получения образования и последующего трудоустройства и жилья;
- поручить уполномоченному органу разработку ведомственного проекта, целевым ориентиром которого должно стать формирование специального жилищного фонда для своевременного предоставления жилья детям-сиротам.

Основание для проведения мероприятия

Пункт 3.10.0.7 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2018 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2017 год, пункт 3.10.0.12.1), постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 12 июля 2017 года № 234-СФ «Об отчете о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2016 году» (абзац 4 пункт 3).

Предмет мероприятия

Порядок формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета, предусмотренными на софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее – дети-сироты), а также законодательное регулирование по принятию и исполнению расходных обязательств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на предоставление жилых помещений детям-сиротам.

Цели мероприятия

1. Провести анализ изменений в законодательстве Российской Федерации по реализации прав детей-сирот на жилое помещение, внесенных в проверяемом периоде.
2. Провести анализ финансирования мероприятий за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, выделяемых на предоставление жилых помещений детям-сиротам.
3. Оценить эффективность мер по предоставлению жилых помещений детям-сиротам.

Объекты мероприятия

Министерство образования и науки Российской Федерации (г. Москва), с 15 мая 2018 года – Министерство просвещения Российской Федерации; органы исполнительной власти 85 субъектов Российской Федерации.

Исследуемый период

2016–2017 годы и I полугодие 2018 года.

Сроки проведения мероприятия

Декабрь 2017 года – декабрь 2018 года.

Результаты мероприятия

1. Анализ изменений в законодательстве Российской Федерации по реализации прав детей-сирот на жилое помещение, внесенных в проверяемом периоде

Конституцией Российской Федерации (пункты «ж» и «к» статьи 72) установлено, что защита детства, семейное, жилищное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Базовым нормативным правовым актом, устанавливающим основные гарантии прав детей-сирот на получение жилого помещения, является Федеральный закон от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – Федеральный закон № 159-ФЗ).

В соответствии со статьей 8 Федерального закона № 159-ФЗ детям-сиротам однократно по достижении ими возраста 18 лет, а также в случае приобретения ими полной дееспособности до достижения совершеннолетия, предоставляются благоустроенные жилые помещения специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых

помещений. Постановка на учет на обеспечение жилыми помещениями указанных лиц осуществляется по достижении ими возраста 14 лет.

В 2016 году Счетной палатой Российской Федерации в соответствии с подпунктом «а» пункта 4 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 22 июня 2016 года № ПР-1191 проведено контрольное мероприятие «Проверка законности и эффективности расходования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на предоставление жилых помещений детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в 2014–2015 годах и истекшем периоде 2016 года» (далее – контрольное мероприятие 2016 года).

По результатам проверки Президенту Российской Федерации направлен доклад (письмо от 2 ноября 2016 года № 01-3775/11-04) с изложением существующих проблем в сфере обеспечения жильем детей-сирот. Кроме того, в адрес Правительства Российской Федерации направлено информационное письмо (от 7 ноября 2016 года № 01-3907/11-04) с предложениями по корректировке отдельных положений правил предоставления регионам субсидий из федерального бюджета, процедуры согласования региональных государственных программ и уточнения данных о детях-сиротах (как нуждающихся в жилье, так и обеспеченных жилыми помещениями).

С учетом изложенных в докладе предложений Президентом Российской Федерации был утвержден Перечень поручений от 3 февраля 2017 года № Пр-191 (далее – Перечень № Пр-191). Анализ выполнения Перечня № Пр-191 приведен в приложении № 1 к настоящему отчету (приложения в Бюллетене не публикуются).

В целом поручение выполнено. Так, внесены изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот, вступающие в силу с 1 января 2019 года.

Федеральным законом от 29 июля 2018 года № 267-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – Федеральный закон № 267-ФЗ) предусмотрено, что порядок формирования списка детей-сирот, нуждающихся в жилом помещении, а также порядок исключения детей-сирот из списка в субъекте Российской Федерации по прежнему месту жительства и включения их

в список в субъекте Российской Федерации по новому месту жительства устанавливаются на федеральном уровне. В результате будут обеспечены учет детей-сирот и взаимодействие уполномоченных органов на межрегиональном уровне. До 1 января 2019 года должны быть приняты подзаконные акты, обеспечивающие своевременную реализацию вышеуказанного Закона.

По состоянию на 14 декабря 2018 года не все подготовленные Минпросвещения России проекты постановлений Правительства Российской Федерации прошли установленную процедуру согласования. Учитывая длительность процесса согласования, имеются риски несвоевременного принятия правительственных актов.

В целях определения результативности мероприятий по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот за счет субсидии, выделенной из федерального бюджета, в государственную программу Российской Федерации «Социальная поддержка граждан», утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 296, введен показатель результативности «Численность детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обеспеченных благоустроенными жилыми помещениями специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений за счет средств субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации (нарастающим итогом)».

В соответствии с письмом Аппарата Правительства Российской Федерации от 10 мая 2018 года № П8-24066 подпункт «в» пункта 1 перечня поручений оставлен на контроле до 10 октября 2018 года. По оперативным данным Минпросвещения России на 26 октября 2018 года, вопрос о снятии с контроля не решен.

Учитывая выявленные ранее проблемы в возможностях обеспечения жильем детей-сирот на территории 1 из субъектов Российской Федерации, статья 8 Федерального закона № 159-ФЗ дополнена положением о возможности включения детей-сирот в список на получение жилья в другом субъекте Российской Федерации в связи со сменой места жительства в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Соответствующий порядок по состоянию на 9 ноября 2018 года проходит установленную процедуру согласования.

Кроме того, внесены изменения в Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) (вступают в силу с 1 января 2019 года), направленные на упрощение закупочных процедур, связанных с приобретением жилых помещений для детей-сирот, в том числе на вторичном рынке жилья. Предполагается, что указанные изменения позволят ускорить процедуру закупки жилья для детей-сирот, что приведет к сокращению срока ожидания получения жилья лицами из числа детей-сирот.

По-прежнему отсутствует на федеральном уровне уполномоченный орган, ответственный за выработку и реализацию государственной политики, и нормативно-правовое регулирование в сфере обеспечения жилыми помещениями детей-сирот. Единственным федеральным органом исполнительной власти, задействованным в реализации дополнительных гарантий детям-сиротам в части обеспечения их жилыми помещениями, является Минпросвещения России с ограниченным кругом функций главного распорядителя бюджетных средств (распределение субсидий, заключение соглашений с регионами, контроль за использованием субсидий) в целях предоставления жилья по договорам найма специализированных жилых помещений. Однако политика и технологии реализации государственных гарантий по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот этой функцией не охватываются. На важность данной функции было обращено внимание Президента Российской Федерации в ходе встречи с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка А.Ю. Кузнецовой в июне 2018 года.

В ходе проведения мониторинга отмечено, что, несмотря на предпринимаемые усилия по выправлению ситуации с обеспечением жильем детей-сирот, ряд проблем остается прежним.

Так, статьей 8 Федерального закона № 159-ФЗ полномочие по обеспечению детей-сирот жилыми помещениями закреплено за субъектами Российской Федерации, которые обладают правом передачи бюджетам муниципальных образований указанных полномочий. На начало 2016 года вышеуказанное полномочие было передано в 62 регионах.

Анализ региональной законодательной базы показал, что по состоянию на начало 2018 года государственное полномочие по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот на основании законодательных актов передано органам местного самоуправления в 47 регионах (республики Адыгея, Башкортостан, Дагестан, Карелия, Коми, Крым, Марий – Эл, Мордовия,

Саха (Якутия), Хакасия, Удмуртская Республика, Чувашская Республика, Камчатский, Краснодарский, Красноярский, Пермский края, Амурская, Архангельская, Белгородская, Брянская, Владимирская, Ивановская, Кемеровская, Кировская, Костромская, Курганская, Ленинградская, Магаданская, Московская, Мурманская, Нижегородская, Новгородская, Новосибирская, Оренбургская, Орловская, Пензенская, Псковская, Ростовская, Рязанская, Самарская, Сахалинская, Смоленская, Тверская, Томская, Тюменская, Челябинская области, г. Севастополь) (приложение № 2 к настоящему отчету).

По-прежнему на низком уровне ведется учет закрепленных за детьми-сиротами жилых помещений. Так, в 5 регионах (республики Мордовия и Татарстан, Пермский край, Тульская, Сахалинская области) вообще не ведется учет закрепленных за детьми-сиротами жилых помещений, что влияет на увеличение числа очередников на получение жилья из числа детей-сирот.

При этом Минпросвещения России не обладает достоверными консолидированными данными о количестве жилья, закрепленного за детьми-сиротами и признанного непригодным для проживания, а также о численности детей-сирот, принятых на учет в качестве нуждающихся в получении жилья по причинам непригодности ранее закрепленного жилья для проживания. Более того, Минпросвещения России не обладает информацией о количестве детей-сирот, включенных в списки на получение жилья, за которыми закреплено жилое помещение общей площадью менее учетной нормы, приходящейся на одного члена семьи.

Несмотря на то, что Федеральным законом № 159-ФЗ определено, что региональные органы власти обязаны осуществлять контроль за использованием и распоряжением жилыми помещениями, в том числе закрепленными за детьми, алгоритм действий в данном направлении на федеральном уровне не предложен. Отсутствие организации данного процесса приводит к тому, что все знают «что делать», но не знают «как делать».

В то же время пунктом 4 комплекса мер по предоставлению жилья детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа на 2015–2017 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 января 2015 года № 72-р (далее – комплекс мер), предусмотрено проведение мониторинга по осуществлению органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации контроля за использованием и распоряжением жилыми помещениями, находящимися в собственности или пользовании (по договору социального найма) детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе за

обеспечением сохранности санитарно-технического состояния жилых помещений, и деятельностью опекунов (попечителей) по обеспечению сохранности жилых помещений.

В соответствии с данными доклада Минобрнауки России об исполнении указанного пункта комплекса мер, направленного 12 апреля 2018 года в Правительство Российской Федерации, контроль в 2017 году осуществлялся в отношении 136225 закрепленных жилых помещений (в 2016 году – в отношении 147245 жилых помещений, в 2015 году – в отношении 140238 жилых помещений). В целях осуществления контроля проводились проверки закрепленных жилых помещений с привлечением заинтересованных ведомств и оформлением по их итогам актов обследования жилых помещений. Органами исполнительной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления предпринимались следующие действия:

- предотвращались незаконные сделки по обмену, отчуждению жилых помещений (в 2017 году предотвращены 129 незаконных сделок, в 2016 году – 549, в 2015 году – 136, в 2014 году – 74);
- выселялись из жилых помещений бывшие члены семьи, лица, утратившие право пользования жилым помещением, посторонние лица, граждане, нарушающие нормы жилищного законодательства и условия пользования жилым помещением (в 2017 году 171 случай выселения, 2016 году – 368, в 2015 году – 505, в 2014 году – 312);
- проводился ремонт в 2017 году 1534 жилых помещений, внутриквартирного оборудования (в 2016 году – 1421, в 2015 году – 2021, в 2014 году – 1701 жилого помещения);
- сданы в наем на период устройства детей под опеку в 2017 году 2390 закрепленных жилых помещений (в 2016 году – 3228, в 2015 году – 2708, в 2014 году – 2596);
- расселение из коммунальных квартир лиц, страдающих тяжелыми формами хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире, в 2017 году осуществлено 13 (в 2016 году – 19, в 2015 году – 15).

При этом в Краснодарском крае численность детей-сирот, оставшихся без попечения родителей, которые не могут вернуться в ранее занимаемые жилые помещения, ежегодно составляет около 28 % от общего количества детей-сирот (607 из 3198 человек). При этом на причину непригодности для

проживания жилья приходится 13 %. Одновременно в крае наблюдается прирост в 39 % в численности поставленных на учет с 5838 человек в 2016 году до 8142 человек в 2017 году. Уровень обеспеченности жильем в крае составил в 2016 году 13,1 %, в 2017 году – 12,2 %. В течение 2017 года (по данным Росстата) были поданы 789 исков в защиту прав детей-сирот на жилье.

В то же время во Владимирской области утверждена муниципальная программа по обеспечению сохранности жилых помещений, закрепленных за детьми-сиротами (от 7 декабря 2017 года № 1673), которая предусматривает выделение средств на ремонт закрепленного за детьми-сиротами жилья. Уровень обеспеченности в области составляет 18,1 %, прирост поставленных на учет в целом детей-сирот – 6 % (с 1220 в 2016 году до 1293 человек в 2017 году).

Данные мониторинга показали, что меры по проведению ремонта жилых помещений, оплате коммунальных услуг, выплате компенсации расходов по найму (поднайму) жилых помещений до обеспечения жильем детей-сирот применяются в 58 регионах. Число детей-сирот, получающих иные меры социальной поддержки, составило 53666 человек в 2016 году и 54909 – в 2017 году.

2. Анализ финансирования мероприятий за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, выделяемых на предоставление жилых помещений детям-сиротам

Сохранение указанных нерешенных проблем не позволило решить главную задачу – повысить обеспеченность детей-сирот жилыми помещениями. Кроме того, предпринятые дополнительные меры не оказали положительного влияния на ситуацию с обеспеченностью детей-сирот жильем. Численность детей-сирот, состоящих на учете в качестве нуждающихся в обеспечении жилыми помещениями, на 1 января 2016 года составила 229618 человек (согласно данным формы федерального статистического наблюдения № 103-рик (далее – форма № 103-рик), в том числе лиц старше 18 лет – 140142 человека; на 1 января 2017 года – 247836 человек, в том числе лиц старше 18 лет – 158456 человек; на 1 января 2018 года – 258101 человек, в том числе лиц старше 18 лет – 166552 человека).

Ежегодные темпы прироста численности детей-сирот, поставленных на учет, в проверяемом периоде составляли от 4 до 8 % (в 2015 году – 214725 человек, в 2016 году – 229618 человек, 2017 году – 247835 человек, в 2018 году – 258101 человек).

При этом темпы увеличения числа поставленных на учет в возрасте от 23 лет и старше были выше по сравнению с другими возрастными группами и составляли от 10 до 13 % (в 2015 году – 38572 человека, в 2016 году – 43238 человек, 2017 году – 48819 человек, в 2018 году – 53748 человек).

В 2016 году число получивших жилье (25028 человек) уменьшилось по сравнению с 2015 годом (26909 человек) на 7,5 %. В 2017 году число обеспеченных жилыми помещениями (27228 человек) по сравнению с 2016 годом увеличилось на 8,0 %. Однако приведенные данные динамики 2017 года в абсолютном выражении не могут являться показателем улучшения ситуации в обеспечении жильем детей-сирот, поскольку уровень обеспеченности жилыми помещениями в проверяемом периоде, определяемый как доля получивших жилье в общем числе детей-сирот, состоящих на учете на получение жилья, снижается. Так, в 2015 году этот показатель применительно ко всем возрастным группам составил 12,5 %, в 2016–2017 годах – 11 процентов.

	Состоят на учете (с нарастающим итогом), чел.	Всего обеспечены жильем (с нарастающим итогом), чел.	Уровень обеспечения, % (гр. 2/гр. 1×100)
	1	2	3
2015 г.	214725	26909	12,5
2016 г.	229618	25028	10,9
2017 г.	247835	27228	11,0

При этом из общего числа состоящих на учете в возрасте от 18 и старше по состоянию на 1 января 2015 года состояли 127813 человек, на 1 января 2016 года – 140142 человек и на 1 января 2017 года – 157456 человек.

Показатель уровня обеспеченности жильем по возрастной группе от 18 лет и старше (с учетом действующего законодательства, предусматривающего, что жилые помещения предоставляются лицам, главным образом, из числа детей-сирот, достигшим возраста 18 лет) составил в 2015 году – 21,0 %, в 2016 году – 17,8 %, в 2017 году – 17,2 %. При этом применительно к возрастной группе от 23 лет и старше уровень обеспеченности составил: 2015 год – 29,5 %, 2016 год – 24,5 % (снижение на 5,0 процентных пункта по сравнению с 2015 годом), 2017 год – 23,3 % (снижение на 1,2 процентных пункта по сравнению с 2016 годом, или на 6,2 процентных пункта – к 2015 году).

	Состоят на учете по состоянию на 1 января, чел.		Всего обеспечены жильем в течение года, чел.		Уровень обеспечения жильем, %			Доля обеспеченных жильем на основании судебных решений, %	
	от 18 до 23 лет	от 23 лет	от 18 до 23 лет	от 23 лет	старше 18 лет, всего	от 18 до 23 лет	от 23 лет	к общему числу очередников	к общему числу обеспеченных жильем
2015 г.	89241	38572	15372	11415	21,0	17,2	29,6	9,6	45,8
2016 г.	96904	43238	14574	10397	17,8	15,0	24,0	8,0	45,2
2017 г.	109637	48819	15815	11365	17,2	14,4	23,3	8,4	49,1

При этом из общего числа детей-сирот, обеспеченных жильем в возрасте от 18 и старше, были обеспечены на основании судебных решений в 2016 году 12255 человек из 26787 (или 45,8 %), в 2016 году – 11276 человек из 24971 (или 45,2 %), в 2017 году 13351 человек из 27180 детей-сирот (или 49,1 процента).

Таким образом, проводимый мониторинг показал, что ситуация с обеспечением жильем детей-сирот не улучшается. Как и прежде, преобладающее количество обеспеченных жилыми помещениями из числа детей-сирот приходится на долю граждан, имеющих судебные решения.

	Состоит на учете, с нарастающим итогом, на начало года, чел.		Динамика изменения численности, чел.		Обеспечено жильем в течение года, чел.		Динамика обеспеченных жильем по сравнению с предыдущим годом, чел.		Баланс категории 18+ (изменение численности к числу обеспеченных в отношении к предыдущему году), %	
	всего (14+)	состоит на учете (18+)	всего (14+)	в том числе 18+	всего	категории 18+	всего	18+	принято на учет	обеспечено жильем
2014 г.	199197	119518	-	-	28290	27045	-	-	-	-
2015 г.	214725	127813	15528	8295	26909	26787	-1381	-258	6,9	-1,0
2016 г.	229618	140142	14893	12329	25028	24971	-1881	-1816	9,6	-6,8
2017 г.	247835	158456	18217	18314	27228	27180	2200	2209	13,1	8,8
2018 г.	258101	166552	10266	8096	-	-	-	-	-	-

Скорость изменения численности детей-сирот 18 лет и старше, принятых на учет, у которых наступило право на получение жилья, существенно

превышает скорость обеспечения жильем указанной категории граждан. Негативные тенденции в виде усиливающегося отрицательного сальдо при обеспечении жильем детей-сирот не позволяют не только спрогнозировать сроки ликвидации очереди, но и даже поддерживать на одном уровне баланс.

При этом в 2016 году – 23 региона, а в 2017 году – 26 регионов обеспечили жильем менее 10 % от числа имевших право на получение жилья, из них 6 регионов в 2017 году ухудшили показатели обеспеченности по сравнению с 2016 годом (Республика Северная Осетия – Алания, Астраханская, Воронежская, Ивановская, Иркутская и Омская области). При этом наихудший уровень обеспеченности в 11 регионах (Алтайский край – 7,0 %, Нижегородская область – 6,9 %, Чеченская Республика – 6,8 %, Волгоградская область – 6,8 %, Ивановская область – 6,8 %, Псковская область – 6,2 %, Астраханская область – 6,1 %, Омская область – 5,7 %, Воронежская область – 4,9 %, Республика Ингушетия – 4,4 %, Республика Тыва – 1,2 процента).

Одновременно проблемными регионами следует считать и те, где предоставление квартир осуществлялось исключительно на основании судебных решений (по 2017 году): в Республике Мордовия (уровень обеспеченности 14,8 %), в Амурской (8,7 %), Воронежской (4,9 %), Омской (5,7 %) и Саратовской (12,8 %) областях, Алтайском крае (7,0 %), Еврейской автономной области (9,4 %), Костромской (13,4 %) и Смоленской (27,0 %) областях.

Таким образом, по совокупности факторов наиболее проблемными регионами по критерию обеспеченности в течение года жилыми помещениями детей-сирот являются: Чеченская Республика – уровень 6,8 %, Омская область – 5,7 %, Воронежская область – 4,9 %, Республика Ингушетия – 4,4 %, Республика Тыва – 1,2 процента.

Во всех регионах расходы на формирование специализированного жилищного фонда для детей-сирот предусмотрены в составе государственных и муниципальных целевых программ и утверждаются региональными законами о бюджетах на соответствующий год по отдельной целевой статье расходов.

Исключение составляет г. Москва, в законах о бюджете которой на очередной год и на плановый период отсутствует целевая статья расходов, связанная с обеспечением жильем данной социальной группы населения. Однако обязательства перед детьми-сиротами выполняются в полном объеме за счет жилищного фонда социального значения г. Москвы.

Сравнительный анализ региональных программ, содержащих мероприятия по обеспечению детей-сирот жильем, показал, что единые подходы при определении целевого показателя (индикатора), связанного с предоставлением детям-сиротам жилых помещений, в регионах отсутствуют.

Так, в документах стратегического планирования ряда регионов целевые показатели сформированы в абсолютном выражении без увязки с уровнем охвата всех нуждающихся мерами по обеспечению жильем. В частности, в госпрограмме Карачаево-Черкесской Республики на период ее действия ожидаемый результат по обеспечению жильем детей-сирот ориентирован на 667 человек, однако соотношения к числу «очередников» в госпрограмме не имеется. Аналогичная ситуация установлена еще в 9 регионах (республики Бурятия, Тыва, Чеченская Республика, Алтайский и Забайкальский края, Омская, Кемеровская, Калужская области, Еврейская автономная область).

В госпрограммах других регионов заложена заведомо низкая результативность. Так, значения показателя от 1 до 12,2 % в 2016–2017 годах зафиксированы в республиках Бурятия, Ингушетия, Тыва, в Алтайском и Забайкальском краях, Кемеровской, Калужской, Омской областях, Еврейской автономной области.

Таким образом, целевые показатели (индикаторы) государственных программ субъектов Российской Федерации в сфере обеспечения жильем детей-сирот, как правило, не имеют цели по улучшению ситуации в виде полного охвата мероприятиями всех «очередников».

Вместе с тем наиболее информативным показателем является целевой показатель «Доля детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из числа детей, оставшихся без попечения родителей, включая лиц в возрасте от 23 лет и старше, обеспеченных жилыми помещениями за отчетный год, в общей численности детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа, не реализовавших право на получение жилого помещения, включая лиц в возрасте от 23 лет и старше (в процентах)», который применяется, например, в региональных программах республик Мордовия и Татарстан, Вологодской и Иркутской областях.

Так, в государственной программе Республики Мордовия «Развитие жилищного строительства и сферы жилищно-коммунального хозяйства» на 2014–2020 годы» предусмотрен указанный выше целевой показатель и доведение его значения до 100 % к 2020 году.

С другой стороны, в программах, где применен данный показатель, не предусматривается полный охват всех нуждающихся в получении жилья к концу окончания действия программы. Например, в государственной программе Вологодской области предусмотрено доведение указанного индикатора к 2020 году лишь до 31,5 %, в государственной программе Республики Татарстан – до 25,9 %, а в Иркутской области – до 41,2 % к 2020 году.

Следует отметить, что Минобрнауки России (письмом от 8 апреля 2014 года № ВК-615/07) субъектам Российской Федерации рекомендовало при разработке государственных программ жилищного строительства предусматривать мероприятия по обеспечению жильем детей-сирот. Такая рекомендация вызвана несоответствием существующего жилищного фонда (вторичного жилья) установленным нормам обеспечения жильем детей-сирот.

В ходе настоящего мониторинга выявлено, что 36 регионов последовали данной рекомендации и в государственных программах в сфере жилищного строительства предусмотрели мероприятия по обеспечению жильем детей-сирот. При этом по итогам 2017 года результативность этих мер (соотношение детей-сирот, получивших жилье, к ожидающим) в таких регионах в 1,4 раза выше, чем в регионах, где обеспечение жильем детей-сирот предусматривалось в рамках государственных программ в сфере образования либо социальной поддержки населения.

В целях реализации регионами расходных обязательств по предоставлению детям-сиротам жилых помещений на выравнивание обеспеченности субъектов Российской Федерации из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации предоставлялись субсидии в соответствии с Правилами предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на предоставление жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа по договорам найма специализированных жилых помещений, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2009 года № 1203, (до 12 апреля 2017 года) и Правилами предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на предоставление жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа по договорам найма специализированных жилых помещений, являющимися приложением № 9 к госпрограмме Российской

Федерации «Социальная поддержка граждан» (далее – Правила предоставления субсидий).

Расчет объема субсидии осуществляется по формуле, включающей численность детей-сирот, достигших возраста 18 лет и не реализовавших свое право на жилье, рыночную стоимость 1 кв. м жилья, социальную норму площади жилья, а также размер субсидии, предусмотренной в федеральном бюджете на соответствующий год, и предельный уровень софинансирования из федерального бюджета расходного обязательства региона.

Рассчитываемый по указанной формуле для конкретного региона объем межбюджетного трансферта напрямую зависит от возможностей федерального бюджета, т. е. от общего объема субсидии на эти цели, и не учитывает объем средств региона на выполнение соответствующего расходного обязательства. Одновременно возможности региональных бюджетов не анализируются, не принимается во внимание достаточность средств региональных бюджетов с точки зрения недопущения массового несоблюдения жилищных прав детей-сирот. При этом объем средств в региональных бюджетах ежегодно сохраняется фактически на уровне предыдущих лет. Пассивная позиция региональных органов власти по наращиванию ресурсов в целях обеспечения жильем детей-сирот приводит к тому, что при формировании бюджета на трехлетний цикл регионами не предпринимаются попытки ликвидации очередности на получения жилья среди уже достигших детьми-сиротами возраста 18 лет и заблаговременного формирования жилищного фонда для обеспечения жилыми помещениями детей-сирот, состоящих в очереди, к моменту достижения ими совершеннолетия.

Ежегодно объем субсидии из федерального бюджета составлял порядка 22 % общего объема финансирования обязательств по обеспечению детей-сирот жилыми помещениями. Так, за 2014–2015 годы на обеспечение детей-сирот жилыми помещениями из федерального бюджета было выделено 12,9 млрд. рублей (21,7 % от общего объема финансового обеспечения).

Существующая ситуация с финансированием не нацелена на полное решение проблемы с обеспечением жильем детей-сирот и фактически не оказывает существенного влияния на ликвидацию очередности либо значительное ее сокращение, а лишь позволяет удерживать ситуацию на достигнутом в предыдущие годы уровне по обеспечению жильем детей-сирот.

По оценке Счетной палаты, потребность в средствах бюджетов бюджетной системы Российской Федерации для обеспечения жилыми помещениями

всех состоящих на учете лиц из числа детей-сирот, достигших возраста 18 лет, расчетно составляет 167,6 млрд. рублей. При фактически выделяемых ежегодно средствах на данные цели из бюджетов всех уровней (ориентировочно в сумме 33,0 млрд. рублей) покрыть задолженность по обеспечению жилыми помещениями лиц из числа детей-сирот возможно в среднем за 5 лет (расчетно), однако по ряду регионов этот период оценивается существенно выше – в 1,5-2 раза (республики Ингушетия, Мордовия, Тыва, Удмуртская Республика, Забайкальский край, Амурская и Омская области, Еврейская автономная область).

Одновременно, в ходе мониторинга установлено, что утвержденные бюджетные назначения в большинстве регионов не соответствовали потребности в средствах, которые позволили бы обеспечить одновременно всех граждан старше 18 лет, включенных в списки на получение жилья, рассчитанной исходя из утвержденных в регионах норм площади и рыночной стоимости 1 кв. м жилья. По расчетам Счетной палаты, приведенным в приложениях №№ 4-6 к настоящему отчету, в среднем по Российской Федерации разрыв между реальной потребностью в средствах и бюджетными назначениями составил в 2016–2017 годах 5,3 раза (ежегодно), в 2018 году – 6 раз.

В целях повышения эффективности расходования субсидии, а также результативности мер по обеспечению жильем детей-сирот Минпросвещения России разрабатывается проект постановления Правительства Российской Федерации о внесении изменения в Правила предоставления субсидий. Указанным проектом предлагается введение критериев отбора регионов для предоставления субсидий, в соответствии с которыми субсидии будут выделяться только тем регионам, которые примут «дорожные карты», предусматривающие ежегодное увеличение доли лиц из числа детей-сирот, обеспеченных жилыми помещениями в отчетном финансовом году, в общей численности лиц, нуждающихся в предоставлении жилых помещений не менее чем на 3 % или достижение его значения до 100 %. Вместе с тем, по мнению Счетной палаты, ежегодное увеличение числа обеспеченных жильем детей-сирот на 3 % с учетом фактического уровня обеспечения данной категории не может рассматриваться как достаточное для улучшения ситуации в целом.

В целом по Российской Федерации бюджетные ассигнования на предоставление жилых помещений детям-сиротам составили в 2016 году – 28,47 млрд. рублей, в том числе: 6,9 млрд. рублей – средства федерального бюджета, в 2017 году – 32,8 млрд. рублей и 6,9 млрд. рублей, соответственно,

в 2018 году – 33,83 млрд. рублей и 7,11 млрд. рублей, на 2019 год планируется выделить 7,41 млрд. рублей (приложение № 3 к настоящему отчету).

В 2016 году заключены 85 соглашений о предоставлении субсидии между Минобрнауки России и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в 2017–2018 годах – по 84 соглашения ежегодно (за исключением г. Москвы).

Анализ исполнения регионами условий соглашений показал, что не все регионы обеспечили надлежащим образом исполнение условий соглашений.

Так, в 2016 году не обеспечен уровень софинансирования, определенных соглашениями, республиками Бурятия, Ингушетия, Калмыкия, Карачаево-Черкесской Республикой и Забайкальским краем. По итогам контроля за соблюдением получения субсидий уполномоченными органами принимаются соответствующие меры. Так, Федеральным казначейством принято решение о бесспорном взыскании в отношении Правительства Республики Калмыкия 5962,2 тыс. рублей (от 11 января 2018 года № 06-05-19/590), в отношении Правительства Республики Бурятия – 2068,0 тыс. рублей (от 10 января 2018 года № 06-05-19/316).

В 2017 году нарушения регионами условий соглашений в части соблюдения объема финансирования за счет регионального бюджета расходных обязательств субъекта Российской Федерации, соответствующего уровню софинансирования из федерального бюджета, не установлены.

Одним из условий использования субсидии в соответствии с требованиями Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 года № 999, является обязательное достижение планового значения показателя результативности использования субсидии (показатель эффективности использования субсидии применялся до 2017 года, затем был заменен на показатель результативности). Отклонения в достижении показателя результативности «Количество граждан, обеспеченных жилыми помещениями» выявлены в 2017 году в Забайкальском крае (план – 264, факт – 158) и Республике Тыва (план – 163, факт – 34). По данным Минпросвещения России, причинами недостижения показателя результативности явились недостатки в организации проведения аукционов на строительство многоквартирных домов. к указанным регионам применены меры бюджетного принуждения.

В ходе анализа отчетов о достижении значений показателей результативности, по состоянию на 1 января 2018 года, обращено внимание на некорректность предусматриваемых в самих соглашениях с субъектами Российской Федерации значений показателей. Так, в ряде отчетов фактическое значение показателя многократно превышало плановое: в Камчатском крае – в 25 раз, Мурманской области – в 22 раза, Московской области – в 20 раз. В отчете Новосибирской области в качестве причины отклонения названо заселение граждан в помещения, приобретенные в предыдущие годы. Аналогичная причина названа в отчете Мурманской области.

К группе субъектов Российской Федерации, в бюджетах которых имелось наиболее высокое отклонение от реальной потребности в средствах (10-кратный разрыв и более) в 2016 году относились 15 регионов, в 2017 году – 18 регионов, в 2018 году – 21 регион. При этом ежегодно в эту группу входят 11 регионов (республики Бурятия, Тыва, Карачаево-Черкесская Республика, Чеченская Республика, Алтайский и Забайкальский края, Омская, Кемеровская, Калужская, Иркутская области, Еврейская автономная область).

Недостаточный уровень ресурсного обеспечения, влекущий низкий уровень предоставления жилья, приводит к длительным срокам ожидания получения жилых помещений детьми-сиротами (приложение № 7 к настоящему отчету), в то время как Федеральный закон № 159-ФЗ предусматривает предоставление жилья данной категории граждан по достижении ими возраста 18 лет. Неисполнение данной законодательной нормы влечет нарушение конституционного права человека на жилье. Однако в действующем законодательстве ответственность региональных уполномоченных органов (должностных лиц) за непредоставление жилья лицам из числа детей-сирот не конкретизирована.

Ежегодно предоставляемые Минпросвещения России бюджетам субъектов Российской Федерации субсидии в целях софинансирования мероприятий по предоставлению детям-сиротам жилых помещений в рамках государственной программы «Социальная поддержка граждан» расходуются неполностью. Так, объем неосвоенных региональными органами исполнительной власти средств федерального бюджета в 2016 году составил 292,8 млн. рублей (или 4,3 % от общей суммы субсидии из федерального бюджета), в 2017 году – 308,0 млн. рублей (или 4,4 процента).

При этом есть регионы, где формируются большие остатки. Так, по итогам 2017 года значительный остаток неиспользованной субсидии образовался в Приморском крае (128,7 млн. рублей, или 56,6 % от объема предоставленной

субсидии), в Забайкальском крае (120,6 млн. рублей, или 44,6 %), Республике Тыва (37,7 млн. рублей, или 20,9 %). В 2016 году низкий уровень освоения субсидии также был отмечен в Республике Тыва (45,1 млн. рублей, или 24,0 %) и в Забайкальском крае (194,7 млн. рублей, или 68,9 процента).

По состоянию на 1 октября 2018 года регионами освоено 4,56 млрд. рублей субсидии, что составляет 64,2 % от общего объема, предусмотренного в федеральном бюджете. При этом в 14 регионах (республики Татарстан и Саха (Якутия), Камчатский, Пермский, Ставропольский края, Белгородская, Вологодская, Курская, Курганская, Мурманская, Свердловская области, Ямало-Ненецкий, Ненецкий автономные округа и Ханты-Мансийский автономный округ – Югра) обеспечено 100 % освоение субсидии, предусмотренной на 2018 год. Однако в Республике Тыва и Забайкальском крае снова сохраняются риски низкого освоения бюджетных средств. Так, по итогам I полугодия 2018 года уровень кассового исполнения составил 0,9 % по Забайкальскому краю, 30,0 % – в Республике Тыва.

При этом на начало 2017 года в Республике Тыва состояли в очереди 2917 детей-сирот от 18 лет и старше, получили жилье 34 человека (1,2 %), в Забайкальском крае состояли в очереди 5426 детей-сирот от 18 лет и старше, получили жилье 388 человек (7,1 процента).

В части средств региональных бюджетов, по данным мониторинга Счетной палаты, средний уровень кассового исполнения составил в 2016 году 91,1 %, в 2017 году – 90,9 %. Наиболее низкий уровень кассового исполнения в 2016 году отмечен в Тульской области (47,1 %), а в 2017 году – в Тульской области (39,4 %) и в Кабардино-Балкарской Республике (8,0 процента).

В 2017 году уровень кассового исполнения ниже среднего по России сложился в 18 субъектах Российской Федерации: Костромская, Астраханская, Псковская, Иркутская, Томская, Пензенская, Саратовская области, республики Саха (Якутия), Тыва, Хакасия, Кабардино-Балкарская Республика, Приморский, Хабаровский и Пермский края, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра и Ямало-Ненецкий автономный округ.

В Приморском крае уровень кассового исполнения расходного обязательства в 2016–2017 годах составлял порядка 60 % ежегодно. Объем неисполненных бюджетных назначений в крае составил в 2016 году – 331458,7 тыс. рублей и в 2017 году – 459567,3 тыс. рублей, что эквивалентно стоимости 191 квартиры в 2016 году и 263 квартир в 2017 году (расчетно).

Количество указанных квартир позволило бы сократить очередь среди детей-сирот в Приморском крае на 4-5 % ежегодно.

Таким образом, в 2016–2017 годах более 20 % регионов не обеспечили должный уровень кассового исполнения, что свидетельствует о низком уровне финансовой дисциплины, влияющем на снижение эффективности мер по обеспечению жильем детей-сирот.

Основными причинами неосвоения или неполного освоения бюджетных средств являются длительность процедур закупки жилых помещений в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ, признание аукционов несостоявшимися, что влечет внесение изменений в планы-графики закупок и объявление повторных конкурсных процедур; нарушение застройщиками (поставщиками) сроков исполнения заключенных контрактов; отсутствие на вторичном рынке жилья достаточного количества предложений благоустроенного жилья, отвечающего установленным требованиям.

В ходе мониторинга выявлено, что меры, предпринимаемые большинством субъектов Российской Федерации, не предусматривают при осуществлении строительства жилья на территории региона целевое строительство жилья именно для детей-сирот.

Так, среди регионов, где в 2017 году имела наибольшая активность по строительству жилья, формирование спецжилфонда осуществлялось исключительно за счет купли-продажи жилья (Воронежская, Московская области, республики Татарстан и Дагестан). При этом в 2017 году уровень обеспечения сирот жильем был низким в Республике Дагестан (11,9 %) и в Воронежской области (4,9 процента).

В Ростовской области, где обеспечение жильем детей-сирот предусмотрено госпрограммой в сфере строительства, в 2017 году выполнены существенные объемы строительных работ (2,9 % объема всех работ по Российской Федерации). Спецжилфонд в этом году в Ростовской области был сформирован из 869 квартир (62 %) за счет строительства и 533 квартир (38 %) за счет купли-продажи на рынке жилья. Одновременно уровень обеспеченности жильем составил 52 %, что в 3 раза выше среднего по стране уровня.

3. Оценка эффективности мер по предоставлению жилых помещений детям-сиротам

Важным программным документом в 2015–2017 годах, обеспечивавшим координацию деятельности органов государственной власти федерального

и регионального уровней в вопросе предоставления жилья детям-сиротам, являлся комплекс мер, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 января 2015 года № 72-р. Вместе с тем комплекс мер не был ориентирован на преодоление недостатков, существующих при реализации прав детей-сирот на получение жилого помещения.

В настоящее время Минпросвещения России разработан проект комплекса мер по предоставлению детям-сиротам жилых помещений на 2018–2021 годы, которым предусматривается, в том числе разработка проекта федерального закона, направленного на введение новой формы решения вопроса обеспечения жильем детей-сирот, своевременно не обеспеченных жилыми помещениями, в виде государственных жилищных сертификатов. При этом важным моментом предоставления жилищных сертификатов является подтверждение полной социализации детей-сирот.

Одним из требований законодательства об обеспечении детей-сирот жилыми помещениями является предоставление им благоустроенного жилого помещения специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений, поскольку специализированные жилые помещения не подлежат отчуждению, передаче в аренду, внаем и служат механизмом защиты права ребенка-сироты на владение и пользование жилым помещением от преступных посягательств третьих лиц.

Согласно части 2 статьи 92 Жилищного кодекса Российской Федерации использование жилого помещения в качестве специализированного допускается только после отнесения такого помещения к специализированному жилищному фонду (далее – спецжилфонд).

В ходе мониторинга обобщена представленная региональными органами государственной власти информация о результатах формирования спецжилфонда для детей-сирот, который создан во всех регионах:

	2016 г., %	2017 г., %
Всего жилых помещений, включенных в специализированный жилищный фонд для детей-сирот	100,0	100,0
в том числе		
путем купли-продажи на первичном и вторичном рынках	55,9	63,8
путем участия в долевом строительстве многоквартирных домов	26,8	19,7

	2016 г., %	2017 г., %
путем выполнения подрядных работ по строительству многоквартирных домов (жилых домов)	4,2	5,1
иным способом	13,0	11,3

Формирование спецжилфонда осуществлялось преимущественно из жилых помещений, приобретенных на рынке первичного и вторичного жилья. Так, удельный вес жилых помещений, включенных в спецжилфонд, приобретенных на жилищном рынке, в общем объеме жилья, включенного в спецжилфонд, в 2016 году составил 55,9 %, в 2017 году – 63,8 процента.

Для 54 регионов приобретение жилых помещений для детей-сирот на первичном и вторичном рынке жилья является основным способом формирования жилья (удельный вес этого способа составлял более 50 %). Приобретение жилья на первичном и вторичном рынке в 2016–2017 годах осуществлялось в равных пропорциях, однако в отдельных регионах закупки осуществлялись исключительно на рынке вторичного жилья. Так, все закупки по приобретению жилья осуществляли на вторичном рынке в 2016 году 7 регионов (Амурская, Костромская, Магаданская области, г. Севастополь, Забайкальский край, Карачаево-Черкесская и Чеченская республики), в 2017 году – 5 регионов (Амурская, Ивановская, Магаданская области, Карачаево-Черкесская и Чеченская республики).

Формирование спецжилфонда иными способами характерно для г. Москвы, где осуществлялось выделение помещений из уже созданного жилищного фонда города.

Средняя стоимость одного жилого помещения спецжилфонда в среднем по Российской Федерации составляла в 2016 году 1031,6 тыс. рублей, в 2017 году – 1072,7 тыс. рублей. При этом наибольшая стоимость жилья отмечена в г. Москве – 3330,6 тыс. рублей, в г. Санкт-Петербурге – 1943,7 тыс. рублей, в Чеченской Республике – 1866,2 тыс. рублей, а наименьшая – в Калининградской области (860,0 тыс. рублей), во Владимирской области (890,0 тыс. рублей).

Формирование спецжилфонда для детей-сирот только за счет строительства жилых домов осуществляет 1 субъект Российской Федерации – Республика Тыва. Однако масштабы строительных работ позволяют обеспечить жильем только 1/17 часть «очередников».

Низкие темпы обеспечения жильем детей-сирот в Республике Тыва приводит к беспрецедентным ситуациям. Так, по данным СМИ, в г. Кызыле 15 молодых людей, которые несколько лет не могут получить положенное им по закону жилье, 6 февраля 2018 года пришли ночевать со своими детьми в Республиканское агентство по делам семьи и детей. Акция протеста была организована движением [«Сироты Тувы. Право на жилье»](#), в которое всего за несколько дней вступили более 700 участников. Участники акции требовали, чтобы строительство квартир для них ускорили, а на этот период предоставили нормальное временное жилье.

В г. Владивостоке при участии жителей из других городов края (Артема, Уссурийска, Находки) 2 августа 2018 года прошел митинг детей-сирот, требующих от региональных властей выдать им положенные по закону квартиры.

По данным СМИ Кировской области, с 2012 года в области началось строительство жилых домов для детей-сирот. Однако построенные квартиры были весьма низкого качества: первые два дома почти год были без отопления, т.к. строители забыли подвести коммуникации, в двух следующих домах также «всплыли» коммунальные проблемы (подвал одного дома затопило водой, из-за чего стены моментально отсырели и по ним поползла плесень), с первыми морозами замерзли трубы холодного водоснабжения). В 2016 году в пятом, по счету, построенном для детей-сирот доме проблемы повторились: во время морозов стены промерзли, пошла плесень, из окон дуло. И шестой дом тоже не миновали проблемы: работы по водоотведению не были выполнены.

Контрольно-счетная палата Кировской области выявила нарушения, связанные с приобретением жилья для детей-сирот по ценам выше рыночных. В среднем завышение цены по одной квартире составляло от 100,0 до 350,0 тыс. рублей. По завышенным ценам приобретена 131 квартира в 32 муниципальных образованиях, сумма завышения составила 30,0 млн. рублей. На указанную сумму можно было дополнительно приобрести 47 квартир. Из выданных квартир 22 квартиры в 8 муниципальных образованиях не соответствуют ни техническим, ни санитарным нормам. Такие квартиры являются аварийными, проживание в которых невозможно. В 270 квартирах, выданных детям-сиротам, получатели не проживают в связи с отсутствием в месте предоставления жилья работы, учебы. И их местожительство не установлено.

Федеральный закон № 159-ФЗ предусматривает обеспечение детей-сирот жилыми помещениями по достижении ими возраста 18 лет, а также до

достижения совершеннолетия в случаях приобретения ими полной дееспособности или в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации, по окончании срока пребывания в образовательных организациях, организациях социального обслуживания, учреждениях системы здравоохранения и иных организациях для детей-сирот, а также по завершении получения профессионального образования, либо окончании прохождения военной службы по призыву, либо окончании отбывания наказания в исправительных учреждениях. Непредоставление таким граждан жилья в установленные законодательством сроки нарушает их право на получение жилых помещений и влечет риски десоциализации (криминализации, в том числе рецидива правонарушения) среди отдельных лиц данной категории.

По данным Генпрокуратуры России, на возрастную группу правонарушителей от 18 до 25 лет приходится около 17 % всех правонарушений. В данную категорию попадают и дети-сироты, которые в ряде случаев намеренно совершают противоправные действия, чтобы попасть в места лишения свободы и банально не замерзнуть на улице.

В частности, в Магнитогорске Челябинской области в 2017 году Сергей А., которому не дали жилье по достижении 18 лет, был вынужден «бомжевать», а потом умышленно совершил кражу и сам сдался полиции, чтобы не жить на улице. По его примеру житель Челябинской области Алексей К. в 2018 году совершил кражу и сдался полиции, чтобы оказаться в тюрьме. Молодому человеку выделили жилье (2 комнаты) в бараке 1970 года постройки, в котором ранее размещался интернат. Горячей воды и ванной в «квартире» не было. В помещении после заселения от сырости отпали обои, начали гнить стены и потолок. Под полом сразу же обнаружили мыши и муравьи. Из-за прорыва канализации дом затопило нечистотами. Кроме того, от прежних жильцов остался долг за коммунальные услуги на сумму 10,0 тыс. рублей.

На фоне ежегодного снижения уровня обеспеченности жильем граждан из числа детей-сирот в возрасте от 18 лет и старше важное значение имеет принятие со стороны региональных властей временных мер по решению жилищного вопроса (предоставления жилья временного характера, компенсации за наем жилья) до предоставления детям-сиротам жилья по договору социального найма специализированного жилого фонда. Такие меры уже применяются в отдельных регионах (Воронежская область, Хабаровский край) в качестве дополнительной социальной поддержки в части выплаты компенсации за аренду жилых помещений, в Приморском крае разработан законопроект, содержащий аналогичную норму.

Продолжает оставаться высоким уровень обращений граждан из числа детей-сирот в суды с исками о реализации права на получение жилья. При этом частота обращений в суды является одним из индикаторов результативности мер по осуществлению субъектами Российской Федерации своих полномочий.

Так, по данным Росстата (форма № 103-рик), численность детей-сирот, в защиту прав которых на получение жилья поданы иски в суды, составила в 2016 году – 25113 человек, в 2017 году – 23873 человека. Анализ представленных в данной форме сведений в региональном разрезе показал, что в 2016 году преимущественно (свыше 50 % от числа обеспеченных) на основании судебных решений обеспечивались жильем дети-сироты в 35 регионах России, в 2017 году – в 41 регионе.

При этом ежегодно в период 2016–2017 годов в 4 регионах (Алтайский край, Еврейская автономная область, Костромская и Смоленская области) предоставление жилья детям-сиротам осуществлялось исключительно на основании судебных решений, вступивших в силу. Кроме перечисленных 4 субъектов Российской Федерации в 2016 году указанная практика обеспечения детей-сирот жильем имела место в г. Севастополе и Курганской области (всего – в 6 регионах), в 2017 году – еще и в Республике Мордовия, Амурской, Воронежской, Омской и Саратовской областях (всего – в 9 регионах).

По информации Федеральной службы судебных приставов (далее – ФССП России), письмо от 31 августа 2018 года № 00011/18/97732-ОП, по состоянию на 1 июля 2018 года число неоконченных исполнительных производств, связанных с предоставлением жилья детям-сиротам, составило 24092 (на 1 июля 2016 года – 21563, на 1 января 2017 года – 21833, на 1 января 2018 года – 23072).

Приведенные данные свидетельствуют, что число обращений детей-сирот в судебные инстанции в целях защиты своего права на получение жилья не уменьшается.

Наибольшее количество неисполненных судебных решений, по которым возбуждено исполнительное производство, отмечено в Приморском крае (3095), Свердловской области (2831), Саратовской области (2023), Хабаровском крае и Еврейской автономной области (1210), Самарской области (1067), Забайкальском крае (819), Омской области (899), Республике Башкортостан (864), Астраханской области (777), Кемеровской области (718), Амурской области (595).

Вместе с тем в 2016–2017 годах исполнительные производства по вопросам обеспечения детей-сирот жилыми помещениями отсутствовали в г. Москве, Магаданской и Ярославской областях, Республике Адыгея.

Число оконченных фактическим исполнением производств за 2016 год составило 9376 (или 37,4 % от числа обеспеченных жилыми помещениями детей-сирот в 2016 году), за 2017 год – 9270 (или 34,0 % от числа обеспеченных жилыми помещениями детей-сирот в 2017 году).

Таким образом, в проверяемом периоде более одной трети граждан из числа детей-сирот обеспечены жилыми помещениями на основании решений судов.

В Хабаровском крае применяется практика денежных выплат взамен предоставления жилых помещений детям-сиротам на основании утвержденных судом мировых соглашений. Так, ежегодно в краевом бюджете предусматривается на эти цели 53,9 млн. рублей (2016–2018 годы). Однако указанная мера не повлияла на уменьшение исполнительных производств в крае. Напротив, количество исполнительных производств возросло с 1214 в 2016 году до 1409 в 2017 году. Сложившаяся практика денежных выплат взамен предоставления жилых помещений детям-сиротам не соответствует требованиям законодательства, поскольку Федеральный закон № 159-ФЗ содержит императивную норму и не предусматривает альтернативного способа решения вопроса.

В 2016–2017 годах исполнение судебных решений в 78 регионах осуществлялось за счет средств, предусмотренных в региональных бюджетах, включая поступившие субсидии из федерального бюджета, на обеспечение жильем детей-сирот.

Целевым образом на исполнение судебных решений средства выделялись в 7 регионах (республики Калмыкия, Коми, Марий Эл, Приморский и Хабаровский края, Курганская и Свердловская области). В перечисленных субъектах Российской Федерации обязательность исполнения судебных решений предусмотрена также специальными нормами, содержащимися в документах стратегического характера (госпрограммы) или законах о бюджете на очередной год и плановый период.

В мае 2018 года ФССП России представлен доклад в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации о состоянии и перспективах принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц, по результатам которого принято постановление Совета

Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 16 мая 2018 года № 154-СФ «О состоянии и перспективах принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц», согласно которому:

- ФССП России рекомендовано продолжить совершенствование системы принудительного исполнения социально значимых требований исполнительных производств о предоставлении жилых помещений детям-сиротам;
- региональным органам государственной власти предусматривать при формировании проектов бюджетов субъектов Российской Федерации необходимые бюджетные ассигнования в целях исполнения судебных решений о предоставлении жилых помещений детям-сиротам.

Следует отметить, что принятые в адрес ФССП России рекомендации о совершенствовании исполнительного производства не решат проблему длительности срока реализации детьми-сиротами права на получение жилья, поскольку в условиях ограниченного финансового обеспечения региональные власти вынуждены будут в приоритетном порядке обеспечивать исполнение судебных решений в ущерб интересам основной численности очередников, что, в свою очередь, будет провоцировать рост обращений граждан в суды.

Мониторинг подтвердил ранее отмеченные в ходе контрольного мероприятия 2016 года проблемы по недостаточности финансового обеспечения мероприятий по предоставлению жилья детям-сиротам наряду с неудовлетворительной организацией использования в регионах бюджетных средств. Уровень внимания региональных властей к данному вопросу в большинстве регионов кардинально не изменился.

Вместе с тем какие-либо показатели, оценивающие эффективность работы исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению жильем детей-сирот, не определены. Вместе с тем подобный показатель эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти в части обеспечения доступности жилья содержится в Указе Президента Российской Федерации от 14 ноября 2017 года № 548, «Коэффициент доступности жилья (количество лет, необходимых семье, состоящей из трех человек, для приобретения стандартной квартиры общей площадью 54 кв. м с учетом среднего годового совокупного денежного дохода семьи)».

Учитывая социальную значимость рассматриваемой проблемы, представляется целесообразным установить соответствующий показатель эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти.

В ходе мониторинга отмечено, что более половины (50,2 %) созданных в 2017 году объектов специализированного жилищного фонда в стране приходилось на 16 регионов (Республика Башкортостан, Красноярский и Пермский края, Астраханская, Владимирская, Иркутская, Калининградская, Кемеровская, Кировская, Московская, Нижегородская, Ростовская, Самарская, Свердловская, Челябинская области, г. Москва), однако в них проживает лишь 32,6 % очередников. Данный факт связан с более высокой активностью данных регионов по формированию спецжилфонда. Объем привлекаемых внебюджетных источников для формирования спецжилфонда невелик и носит единичный характер. Так, по данным Минпросвещения России, в 2016 году в Республике Бурятия и в Волгоградской области привлекались спонсорские средства на общую сумму 23,8 млн. рублей (информации по 2017 году не имеется).

При этом следует принять во внимание, что даже в регионах, где ведется активное строительство жилья, существуют реальные ограничения для трудоустройства молодежи. Например, в Ростовской области в III квартале 2018 года уровень безработицы составил 5,0 % (по данным Росстата).

Таким образом, целесообразно проработать вопрос о разработке специальных мер по содействию миграции детей-сирот с их согласия в иную местность в целях получения образования, последующего трудоустройства и жилья.

В этой связи согласно Программе мероприятий по подготовке кадров для ключевых отраслей экономики Дальневосточного федерального округа и поддержке молодежи на рынке труда на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 августа 2018 года № 1727-р, Минпросвещения России и другим заинтересованным ведомствам поручено предусмотреть меры по информированию молодежи о перспективных профессиях, специальностях, квалификациях, востребованных на Дальнем Востоке, а также о поддержке молодежи на рынке труда. Представляется целесообразным особое внимание в рамках указанной Программы уделить информированию и поддержке детей-сирот.

Особое значение при решении данного вопроса приобретает наличие базового информационного ресурса, содержащего сведения об оказании

детям-сиротам мер социальной поддержки, в том числе об обеспечении их жилыми помещениями (подпункт «б» пункта 1 Перечня № Пр-191), в целях формирования которого Правительством Российской Федерации был подготовлен проект федерального закона, предусматривающий внесение изменений в Федеральный закон от 16 апреля 2001 года № 44-ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей» в части установления единого учета сведений об оказании детям-сиротам социальной поддержки, в том числе об обеспечении их жилыми помещениями, в рамках указанной автоматизированной информационной системы. Правительством Российской Федерации работа над законопроектом прекращена в связи с введением в эксплуатацию с 1 января 2018 года Единой государственной информационной системы социального обеспечения (далее – ЕГИССО) в соответствии со статьей 4 Федерального закона № 159-ФЗ, преимуществом которой является возможность учитывать сведения об оказании детям-сиротам дополнительных гарантий по социальной поддержке, включая обеспечение их жильем.

Администрацией Президента Российской Федерации предложенные меры признаны недостаточными (письмо от 1 ноября 2018 года № А8-10927-2), поскольку ЕГИССО не позволяет осуществлять мониторинг реализации установленных законодательством дополнительных гарантий прав детей-сирот на труд и социальную защиту от безработицы, медицинское обеспечение и жилье. Срок исполнения поручения оставлен на контроле до 15 марта 2019 года.

В целях разработки порядка межрегионального взаимодействия по вопросам реализации детьми-сиротами права на получение социальной поддержки, в том числе в части, касающейся обмена информацией при реализации указанными лицами права на обеспечение жилыми помещениями (пункт 2 Перечня № Пр-191), Федеральным законом от 7 марта 2018 года № 56-ФЗ внесены изменения в Федеральный закон № 159-ФЗ, позволяющие обеспечить информационное взаимодействие (на федеральном, региональном и муниципальном уровнях) посредством использования ЕГИССО.

Вместе с тем порядок, определяющий взаимодействие субъектов Российской Федерации по обмену необходимыми сведениями, в том числе об отношении граждан к категории лиц из числа детей-сирот, сведениями по месту выявления и первичного учета гражданина из числа детей-сирот, подтверждающими наличие (отсутствие) закрепленного за ними жилого помещения, а также сведениями о сохранности жилого помещения, закрепленного за

несовершеннолетним из числа детей-сирот, Правительством Российской Федерации не принят. Выполнение пункта 2 Перечня № Пр-191 оставлено на контроле до 15 декабря 2018 года. Доклад Президенту Российской Федерации направлен 13 декабря 2018 года.

Отсутствие порядка межведомственного взаимодействия между региональными органами власти влечет риски не включения ребенка-сироты в течение длительного времени в список по обеспечению его жилым помещением либо отказа во включении в список.

Выводы

1. На федеральном уровне за проверяемый период в законодательную базу внесены изменения, достаточные для унифицированного нормативно-правового регулирования полномочий всех субъектов правоотношений в сфере обеспечения детей-сирот жилыми помещениями.

Федеральным законом от 29 июля 2018 года № 267-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (вступает в силу с 1 января 2019 года) внесены изменения, в том числе в Федеральный закон от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», предусматривающие, что порядок формирования списка детей-сирот, нуждающихся в жилом помещении, а также порядок исключения детей-сирот из списка в регионе по прежнему месту жительства и включения их в список в регионе по новому месту жительства устанавливаются на федеральном уровне. Соответственно, до 1 января 2019 года должны быть приняты подзаконные акты, обеспечивающие своевременную реализацию указанных федеральных законов.

Вместе с тем по состоянию на 17 декабря 2018 года не все подготовленные Минпросвещения России проекты постановлений Правительства Российской Федерации прошли установленную процедуру согласования. Учитывая длительность процесса согласования, имеются риски несвоевременного принятия правительственных актов. Несвоевременное утверждение Правительством Российской Федерации отдельных подзаконных актов, которые

должны применяться всеми регионами, может явиться препятствием в реализации Федерального закона № 159-ФЗ.

2. Конкретный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий полномочия по выработке и реализации государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере обеспечения жилыми помещениями детей-сирот, до настоящего времени не определен.

Правительством Российской Федерации на 2018 год и плановый период (в отличие от практики, сложившейся в период 2013–2017 годов) комплекс мер по предоставлению жилья детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа не утвержден.

Возложение на Минпросвещения России отдельных функций, закрепленных в государственной программе Российской Федерации «Социальная поддержка граждан», не позволило обеспечить социальный эффект в виде сокращения «очереди» детей-сирот на получение жилья.

В связи с этим представляется целесообразным Правительству Российской Федерации рассмотреть вопрос об определении федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере обеспечения жилыми помещениями детей-сирот.

3. Федеральный закон № 159-ФЗ предусматривает предоставление жилья детям-сиротам по достижении ими, как правило, возраста 18 лет, что не предполагает формирование очереди на получение жилья среди граждан от 18 лет и старше. Неисполнение данной нормы означает нарушение конституционного права человека на жилье. Однако ответственность региональных уполномоченных органов (лиц) за несвоевременное обеспечение жильем детей-сирот действующим законодательством не конкретизирована.

4. В целом по России ситуация по обеспечению детей-сирот жильем в последние три года не улучшилась. Так, если в 2015 году удельный вес граждан, состоящих в списке на получение жилья и не реализовавших на конец года право на жилье (в возрасте от 18 лет и старше), составил 79,0 % (101026 человек), то в 2016 году – 82,2 % (115171 человек), в 2017 году – 82,8 % (131276 человек). В возрастной группе лиц старше 23 лет в 2015 году не реализовали свое право 27157 человек (70,4 % от состоящих в списке на получение жилья этой возрастной группы), в 2016 году, соответственно, – 32841 человек (76,0 %), в 2017 году – 37454 человека (76,7 процента).

В целом по Российской Федерации в 2015–2017 годах темпы обеспечения жилыми помещениями детей-сирот были значительно ниже темпов роста численности детей-сирот, включаемых в списки на предоставление жилья, что свидетельствует о ненадлежащем соблюдении государственных гарантий по обеспечению жилищных прав детей-сирот.

5. В соответствующих региональных документах стратегического планирования (целевых программах (подпрограммах) отсутствуют единые подходы к достижению цели по предоставлению жилья всем детям-сиротам, подлежащим обеспечению в соответствии со статьей 8 Федерального закона № 159-ФЗ (ежегодный уровень обеспечения устанавливается ниже имеющейся потребности в жилье), что приводит к заведомо низкой их результативности. Так, в 2016 году 23 субъекта Российской Федерации, а в 2017 году 26 регионов обеспечили жильем менее 10 % от числа имевших право на получение жилья, из них 6 регионов в 2017 году ухудшили показатели обеспеченности по сравнению с 2016 годом (Республика Северная Осетия – Алания, Астраханская, Воронежская, Ивановская, Иркутская, Омская области).

Данное обстоятельство не дает возможности определить срок обеспечения жильем всех «очередников» в регионах.

В этой связи представляется целесообразным рассмотреть вопрос о разработке единых требований к региональным документам стратегического планирования, предусмотрев возможность заблаговременного формирования спецжилфонда для обеспечения детей-сирот жильем.

6. В целом по Российской Федерации бюджетные ассигнования на предоставление жилых помещений детям-сиротам утверждены на 2016 год в объеме 28,5 млрд. рублей, из них 6,9 млрд. рублей – средства федерального бюджета, на 2017 год – 32,8 млрд. рублей, из них 6,9 млрд. рублей – средства федерального бюджета, на 2018 год – 33,8 млрд. рублей, из них 7,1 млрд. рублей – средства федерального бюджета.

Выделенные средства позволили обеспечить жильем в 2016 году 25028 человек (или 17,8 % от числа «очередников», достигших 18 лет), в 2017 году – 27228 человек (или 17,1 процента).

Таким образом, потребность в средствах, необходимых для обеспечения жильем всех «очередников» от 18 лет и старше, превышает утвержденные бюджетные ассигнования в 2016–2017 годах в 5,3 раза (ежегодно), в 2018 году – в 6 раз.

7. При фактически выделяемых ежегодно из бюджетов всех уровней средства на данные цели, покрыть задолженность по обеспечению жилыми помещениями лиц из числа детей-сирот, достигших возраста 18 лет, возможно в среднем за 5 лет (расчетно), а в отдельных регионах – за 7-10 лет (республики Ингушетия, Мордовия, Тыва, Удмуртская Республика, Забайкальский край, Амурская и Омская области, Еврейская автономная область).

По оценке Счетной палаты Российской Федерации, потребность в средствах бюджетов бюджетной системы Российской Федерации для обеспечения жилыми помещениями всех состоящих на учете лиц из числа детей-сирот, достигших возраста 18 лет, составляет 167,6 млрд. рублей (расчетно).

8. Субсидия, предоставляемая из федерального бюджета всем субъектам Российской Федерации (кроме г. Москвы), способствует повышению уровня обеспеченности жильем детей-сирот в регионах. В среднем фактический уровень софинансирования из федерального бюджета ежегодно составляет более 21 %, а в отдельных регионах – более 50 % (15 таких регионов в 2016 году, 14 – в 2017 году, 16 – в 2018 году). Однако выделенные из федерального бюджета средства полностью не осваиваются. Так, объем неосвоенных средств федерального бюджета составил в 2016 году 292,8 млн. рублей (4,3 % выделенных средств), в 2017 году – 308,0 млн. рублей (4,4 процента).

Неосвоение бюджетных средств, выделяемых из бюджетов всех уровней, в 2016 году на сумму 2,2 млрд. рублей и в 2017 году – 2,7 млрд. рублей, эквивалентно недополучению (расчетно) 2110 и 2130 квартир в 2016 и 2017 годах, соответственно.

Основными причинами неосвоения (неполного освоения) бюджетных средств являются: длительность процедур закупки жилых помещений в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ, признание аукционов несостоявшимися и необходимость объявления повторных конкурсных процедур; нарушение застройщиками (поставщиками) сроков исполнения заключенных контрактов; отсутствие на вторичном рынке жилья достаточного количества предложений благоустроенного жилья, отвечающего установленным требованиям.

Кроме того, меры, предпринимаемые большинством регионов, не предусматривают при осуществлении строительства жилья на территории региона целевое строительство жилья именно для детей-сирот.

При этом региональные власти не стремятся к наращиванию объемов финансового обеспечения своих обязательств за счет региональных

бюджетов и поиску иных источников финансирования (например, бюджетное кредитование), рассчитывая на поступление средств из федерального бюджета.

Вместе с тем каких-либо показателей, оценивающих эффективность работы исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению жильем детей-сирот, не определено. Учитывая социальную значимость рассматриваемой проблемы, представляется целесообразным установить соответствующий показатель эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

9. Единый подход региональных органов в части обеспечения сохранности закрепленного за ребенком-сиротой жилья не предусмотрен. При этом в 5 регионах (республики Мордовия и Татарстан, Пермский край, Тульская, Сахалинская области) вообще не ведется учет закрепленного за детьми-сиротами жилого помещения, что может являться одной из причин увеличения числа очередников на получение жилья лиц данной категории.

Минпросвещения России не обладает достоверными консолидированными данными о количестве жилья, закрепленного за детьми-сиротами и признанного непригодным для проживания, о численности детей-сирот, принятых на учет в качестве нуждающихся в получении жилья по причинам непригодности ранее закрепленного жилья для проживания, а также не обладает информацией о количестве детей-сирот, включенных в списки на получение жилья, за которыми закреплено жилое помещение общей площадью менее учетной нормы, приходящейся на одного члена семьи.

В связи с этим представляется целесообразным рекомендовать Правительству Российской Федерации поручить уполномоченному органу рассмотреть вопрос о разработке ведомственного проекта, целевыми ориентирами которого предусмотреть обеспечение 100-процентной реализации прав детей-сирот на получение жилья, формирование в плановом или опережающем режиме спецжилфонда для своевременного предоставления жилья детям-сиротам, методическое руководство по проведению регионами инвентаризации имеющегося закрепленного жилья и по алгоритму действий для обеспечения сохранности жилья, закрепленного за детьми-сиротами.

10. Спецжилфонд создан во всех субъектах Российской Федерации. Для 55 регионов основным способом его формирования является приобретение жилых помещений на рынке первичного и вторичного жилья, а для

24 регионов строительство либо участие в долевом строительстве. Результативность мер по обеспечению детей-сирот жильем напрямую не зависит от преобладающего в регионе способа формирования спецжилфонда. К недостаткам мер по приобретению жилья относится относительная дороговизна в расчете на 1 кв. м по сравнению со строительством жилья.

11. В исследуемом периоде более одной трети граждан из числа детей-сирот обеспечены жилыми помещениями на основании решений судов. При этом два года подряд (2016, 2017 годы) в 4 регионах (Алтайский край, Еврейская автономная область, Костромская и Смоленская области) предоставление жилья детям-сиротам осуществлялось исключительно (100 %) на основании судебных решений. Кроме перечисленных 4 регионов в 2016 году указанная практика обеспечения детей-сирот жильем имела место в г. Севастополе и Курганской области (всего – в 6 регионах), в 2017 году – еще и в Республике Мордовия, Амурской, Воронежской, Омской и Саратовской областях (всего – в 9 регионах).

12. В 5 регионах (Тульская, Сахалинская области, республики Мордовия и Татарстан, Пермский край) не ведется учет закрепленного за детьми-сиротами жилого помещения, что может являться одной из причин увеличения числа очередников на получение жилья лиц данной категории.

13. Низкие темпы обеспечения жильем вызывают резонансные акции протеста в обществе, что дискредитирует государственные структуры. Отсутствие жилья порождает риски криминализации среди молодежи, препятствует развитию институтов семьи.

14. В ходе экспертно-аналитического мероприятия отмечено, что более половины созданных в 2017 году объектов специализированного жилищного фонда в стране приходилось на 16 регионов (Республика Башкортостан, Красноярский и Пермский края, Астраханская, Владимирская, Иркутская, Калининградская, Кемеровская, Кировская, Московская, Нижегородская, Ростовская, Самарская, Свердловская, Челябинская области, г. Москва), однако в них проживает одна треть «очередников».

При этом следует принять во внимание, что даже в регионах, где ведется активное строительство жилья, существуют реальные ограничения для трудоустройства молодежи. Например, в Ростовской области в III квартале 2018 года уровень безработицы составил 5,0 % (по данным Росстата), в Кировской области не используются 270 квартир, выданных детям-

сиротам, в связи с отсутствием в месте предоставления квартир работы, возможности обучения.

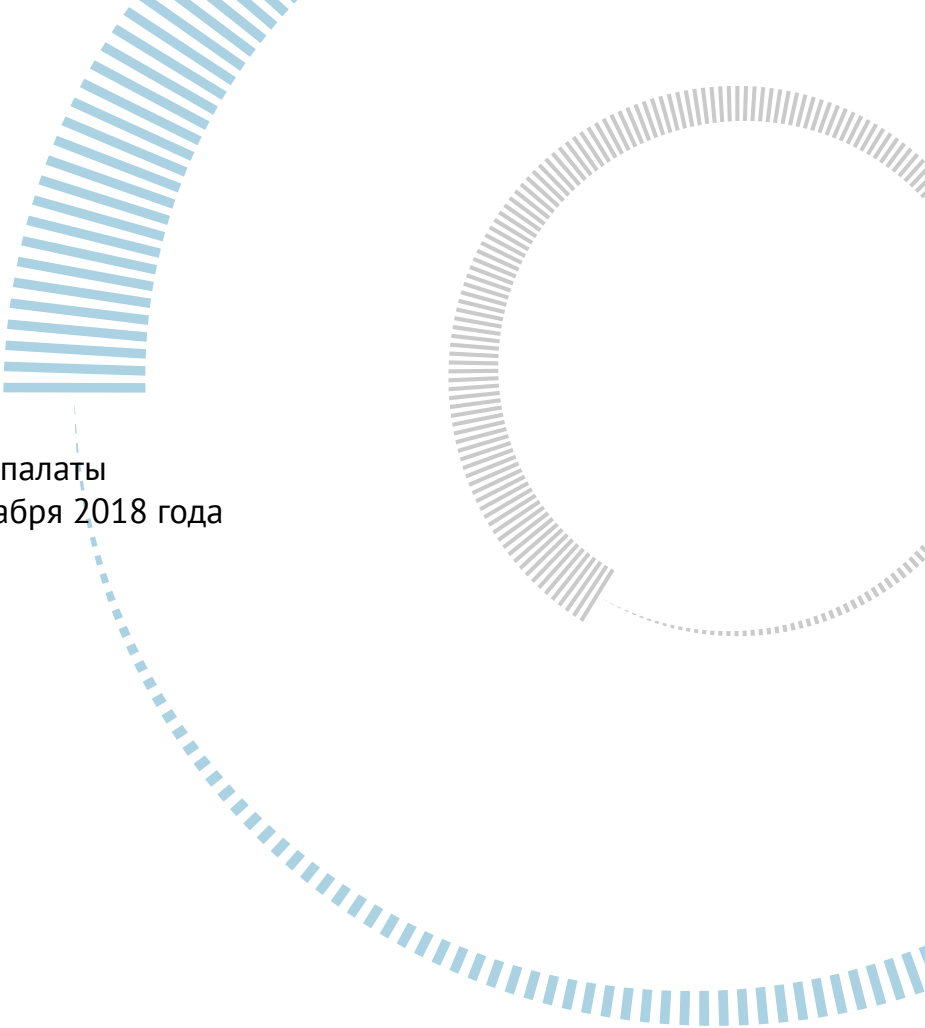
С учетом изложенного представляется целесообразным соответствующему уполномоченному федеральному органу совместно с заинтересованными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации проработать вопрос о разработке специальных программ мобильности, содействующих добровольной миграции детей-сирот в иную местность в целях получения образования и последующего трудоустройства.

Кроме того, Администрацией Президента Российской Федерации (письмом от 1 ноября 2018 года № А8-10927-2 в адрес Правительства Российской Федерации) указывалось на отсутствие информационной системы, позволяющей осуществлять не только мониторинг реализации установленных законодательством дополнительных гарантий прав детей-сирот на жилье, но и на труд и социальную защиту от безработицы, медицинское обеспечение.

Предложения

1. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

2. Направить информационные письма в Правительство Российской Федерации, Министерство просвещения Российской Федерации.



Утвержден Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации 12 декабря 2018 года

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации
А.А. КАУЛЬБАРС

**ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ КОНТРОЛЬНОГО МЕРОПРИЯТИЯ
«ПРОВЕРКА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СРЕДСТВ ФЕДЕРАЛЬНОГО
БЮДЖЕТА, НАПРАВЛЕННЫХ НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ФУНКЦИЙ
ПО КОНТРОЛЮ ЗА ПРОИЗВОДСТВОМ И ОБОРОТОМ ЭТИЛОВОГО
СПИРТА, АЛКОГОЛЬНОЙ И СПИРТСОДЕРЖАЩЕЙ ПРОДУКЦИИ,
НАДЗОРУ И ОКАЗАНИЮ УСЛУГ В УКАЗАННОЙ СФЕРЕ,
ЗА 2016–2017 ГОДЫ И ИСТЕКШИЙ ПЕРИОД 2018 ГОДА»**

Итоги проверки

Счетная палата проверила использование средств федерального бюджета для контроля за оборотом и производством этилового спирта и алкогольной продукции.

Проверка показала, что существуют проблемы с методиками оценки эффективности расходов и деятельности Росалкогольрегулирования по достижению целей подпрограммы «Государственное регулирование в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» государственной программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков».

Не урегулирован ряд правовых вопросов:

- не установлен порядок реализации конфискованного автомобильного транспорта, используемого для перевозок этилового спирта, находящегося в незаконном обороте, либо осуществляющего перевозки без лицензии;
- не утвержден порядок учета Росалкогольрегулированием передаваемых на уничтожение этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и направляемого на утилизацию основного технологического оборудования.

Росалкогольрегулированием не в полной мере осуществлялся контроль за деятельностью территориальных органов и АО «Росспиртпром».

Остается неурегулированным вопрос задолженности по налогам и сборам ФГУП «Росспиртпром», подлежащего ликвидации с 1 апреля 2012 года. По состоянию на 1 июля 2018 года задолженность составила 5475,2 млн. рублей.

Оценка коррупционных рисков Росалкогольрегулирования в проверяемом периоде составила 28 баллов из 40, или 70 %, что соответствует высокому уровню коррупционного риска.

Цели

1. Оценить эффективность использования Росалкогольрегулированием средств федерального бюджета.
2. Проверить результативность мер по выявлению и профилактике нарушений в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.
3. Проверить деятельность АО «Росспиртпром» и ООО «Абсолют».
4. Оценить эффективность реализации антикоррупционных мер.

Выводы

Невозможно оценить эффективность расходов Росалкогольрегулирования, а также прогресс в достижении целей подпрограммы, так как постоянно меняются показатели, которые характеризуют ее ход.

Остаются неурегулированными вопросы в части нормативно-правового обеспечения контроля за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Необходимо пересмотреть объемы финансирования и усовершенствовать систему показателей оценки эффективности расходов и прогресса в достижении целей и решении задач.

Отчет размещен на сайте Счетной палаты Российской Федерации: <http://audit.gov.ru/activities/control/reports.php>

Предложения Счетной палаты Правительству Российской Федерации

Поручить заинтересованным федеральным органам исполнительной власти рассмотреть вопросы:

- установления порядка учета изъятых и передаваемых на хранение (уничтожение) этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и (или) предметов, основного технологического оборудования, автомобильного транспорта;
- установления порядка реализации изъятого или конфискованного автомобильного транспорта, используемого для перевозок этилового спирта и нефасованной спиртосодержащей продукции, находящихся в незаконном обороте, либо осуществляющего перевозки без лицензии;
- отражения в государственной программе «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» показателей, значения которых не противоречат положениям документов стратегического планирования и позволяют оценить прогресс и динамику в достижении цели по повышению эффективности государственного регулирования алкогольного рынка и решению соответствующих задач;
- принятия мер по урегулированию задолженности ФГУП «Росспиртпром» и завершению процедуры ликвидации.

Основание для проведения контрольного мероприятия

Пункт 3.8.0.4 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2018 год.

Предмет контрольного мероприятия

Законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, ведомственные акты, приказы, распоряжения и методические указания, регламентирующие деятельность Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка по контролю за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, надзору и оказанию услуг в указанной сфере.

Использование средств федерального бюджета, предусмотренных Росалкогольрегулированию на осуществление полномочий в установленной сфере деятельности.

Нормативные правовые, распорядительные, финансовые, правоустанавливающие, бухгалтерские, справочные, информационные и иные документы, регламентирующие деятельность акционерного общества «Росспиртпром» и общества с ограниченной ответственностью «Абсолют».

Объекты контрольного мероприятия

- Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка (далее – Росалкогольрегулирование, Служба);
- межрегиональное управление Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка по Уральскому федеральному округу (далее – МРУ РАР по УФО);
- межрегиональное управление Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка по Центральному федеральному округу (далее – МРУ РАР по ЦФО);
- акционерное общество «Росспиртпром» (далее – АО «Росспиртпром», общество); общество с ограниченной ответственностью «Абсолют» (далее – ООО «Абсолют», предприятие).

Срок проведения контрольного мероприятия

С июня по декабрь 2018 года.

Цели контрольного мероприятия

1. Оценка эффективности расходования средств федерального бюджета, результативности осуществления контрольно-надзорных функций и принимаемых мер по выявлению и профилактике нарушений в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.
2. Проверка деятельности АО «Росспиртпром» и ООО «Абсолют» в части осуществления производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также исполнения АО «Росспиртпром» государственных контрактов, заключенных с Росалкогольрегулированием.
3. Оценка эффективности реализации антикоррупционных мер.

Проверяемый период деятельности

2016–2017 годы и истекший период 2018 года.

Краткая характеристика проверяемой сферы деятельности объектов проверки

В настоящее время на территории Российской Федерации производство этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции осуществляют 349 организаций (в 2016 году – 352), из них: этиловый спирт производят 56 организаций (в 2016 году – 65), алкогольную продукцию (водка, коньяк, вино, винные напитки, пиво, сидр, пуаре, медовуха) – 257 организаций (в 2016 году – 280).

Объем производства алкогольной продукции, по данным Росалкогольрегулирования, в 2017 году сокращен по сравнению с 2016 годом на 2,8 % (с 981,0 до 953,6 млн. дал).

Также в 2017 году по сравнению с 2016 годом сокращен на 10,7 % объем экспорта этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции

(с 33,1 до 29,6 млн. дал) при увеличении импорта на 10,6 % (с 77,0 до 85,2 млн. дал). Если основную долю экспорта составили этиловый спирт и пиво (в 2017 году – 44,8 % и 47,5 %, соответственно), то основную долю импорта составила винодельческая продукция – 72,5 процента.

Объем реализуемой в розницу алкогольной продукции увеличился в 2017 году на 9,4 % (с 891,4 до 975,3 млн. дал). При этом основная доля реализуемой алкогольной продукции приходится на винодельческую продукцию (51,4 %) и на водку (34,5 процента).

Доходы от акцизов на этиловый спирт, алкогольную и спиртосодержащую продукцию в 2017 году составили 363,0 млрд. рублей (99,7 % от суммы начисленных акцизов), в 2016 году – 327,6 млрд. рублей (90,6 процента).

В целях повышения эффективности государственного регулирования алкогольного рынка реализуется подпрограмма 11 «Государственное регулирование в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 320).

Также в целях качественного изменения ситуации на алкогольном рынке Российской Федерации реализуется План мероприятий («Дорожная карта») по стабилизации ситуации и развитию конкуренции на алкогольном рынке (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2015 года № 2413-р), в том числе направленный на снижение масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактику алкоголизма среди населения.

В результате, по данным Минздрава России, уровень годового потребления легально произведенного алкоголя на душу населения в 2017 году снизился на 2,9 % и составил 10 литров чистого алкоголя (в 2016 году – 10,3 литра).

Также установлено снижение продаж нелегальной алкогольной продукции. Так, запрещенная к реализации алкогольная продукция в декабре 2016 года выявлялась Роспотребнадзором на каждом 4 проверенном объекте, в феврале 2018 года – только на каждом 55 объекте. Из исследованных в 2017 году 39,2 тыс. проб алкогольной продукции не соответствовало нормативным требованиям 2,1 % проб.

Кроме того, в 2017 году по сравнению с 2016 годом отмечается снижение количества отравлений от алкоголя на 0,9 % на каждые 100 тыс. человек

населения (с 32,9 % до 32 %), в том числе с летальным исходом – на 0,007 % на каждую 1 тыс. человек населения (с 0,089 % до 0,082 процента).

Результаты контрольного мероприятия

Росалкогольрегулирование осуществляет функции по контролю за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, по надзору и оказанию услуг в этой сфере непосредственно и через свои территориальные органы за счет средств федерального бюджета.

Общий объем финансирования, предусмотренный Службе на реализацию возложенных функций в 2016–2017 годах и истекшем периоде (январь–ноябрь) 2018 года, составил 5848787,5 тыс. рублей, из них: в 2016 году – 1820036,3 тыс. рублей, в 2017 году – 2166182,9 тыс. рублей, в 2018 году (на 1 октября) – 1862568,3 тыс. рублей.

Структура расходов Службы представлена на диаграмме, а также в приложении № 1 к настоящему отчету (приложения в Бюллетене не публикуются):



Расходы Службы сформированы по следующим направлениям: содержание центрального аппарата и территориальных органов (в 2016 году – 48,6 % от объема средств, предусмотренных сводной бюджетной росписью, в 2017 году – 39,8 %, в 2018 году (на 1 октября) – 47,9 %), закупки для государственных нужд (в 2016 году – 49,9 %, в 2017 году – 40,5 %, в 2018 году (на 1 октября) – 47,9 %).

в 2018 году (на 1 октября) – 50,6 %), а также субсидии гражданам на приобретение жилья (в 2016 году – 1,5 %, в 2017 году – 1,4 %, в 2018 году (на 1 октября) – 1,5 процента).

Кассовое исполнение расходов федерального бюджета составило в 2016 году 99,8 % от сводной бюджетной росписи, в 2017 году – 99,6 % и на 1 октября 2018 года – 72,2 процента.

Как видно из диаграммы, объем средств, предусмотренных Службе сводной бюджетной росписью, ежегодно увеличивается по сравнению с объемом средств, предусмотренных законом о федеральном бюджете на соответствующий период (с изменениями), что в основном обусловлено предъявляемыми исполнительными листами по искам АО «Росспиртпром» в связи с неоплатой выполненных работ и оказанных услуг по заключенным со Службой государственным контрактам.

Так, в проверяемый период Службой для принятия мер по пресечению незаконных производства и (или) оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции¹ были заключены 18 государственных контрактов с АО «Росспиртпром» на общую сумму 1364009,5 тыс. рублей, в том числе: в 2016 году – 371504,7 тыс. рублей, в 2017 году – 497685,7 тыс. рублей, в 2018 году – 494819,1 тыс. рублей.

При этом по судебным искам АО «Росспиртпром» по состоянию на конец проверки предъявлены 6 исполнительных листов по государственным контрактам, заключенным в 2016–2017 годах, на общую сумму 957395,6 тыс. рублей, или 110 % от стоимости государственных контрактов (869190,4 тыс. рублей), что свидетельствует о недостаточности финансового обеспечения Службы в целях реализации указанных мер.

Несмотря на то, что расходы Службы² предусмотрены в рамках финансирования по подпрограмме 11 «Государственное регулирование в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»

1 Меры предусмотрены статьей 25 Федерального закона от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» и постановлением Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2015 года № 1027 «О реализации мер по пресечению незаконных производства и (или) оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции».

2 За исключением субсидий гражданам на приобретение жилья, объем которых не превышает 1,5 % от средств, предусмотренных Службе сводной бюджетной росписью.

(далее – подпрограмма), как показала проверка, оценить эффективность расходов Службы, а также прогресс в достижении цели и решении задач подпрограммы с использованием системы показателей подпрограммы не представляется возможным, поскольку ход ее реализации характеризуют различные показатели (приведены в приложении № 2 к настоящему отчету).

Так, на период 2013–2016 годов для оценки прогресса в достижении цели по повышению эффективности государственного регулирования алкогольного рынка и решению соответствующих задач подпрограммы установлены 3 показателя, характеризующие начисленные акцизы, производство и реализацию маркированной алкогольной продукции.

В 2017 году при неизменности цели и задач подпрограммы указанные показатели исключены и введены 6 новых показателей, характеризующих предоставление государственных услуг, правомерность вынесенных постановлений по делам об административных правонарушениях, а также степень декларирования объемов реализуемых в розницу спиртных напитков различной крепости.

В 2018 году 3 из 6 показателей, характеризующие степень декларирования объемов, реализуемых в розницу спиртных напитков различной крепости, исключены и введены 3 новых показателя, характеризующие удельные розничные продажи различных видов алкогольной продукции и удельное потребление нелегальной алкогольной продукции.

Начиная с 2019 года, достижение цели и решение задач подпрограммы Службой предложено оценивать по 1 показателю, характеризующему удельное потребление нелегальной алкогольной продукции³.

Кроме того, если в настоящее время значение данного показателя установлено из расчета, что в 2020 году на нелегальную продукцию будет приходиться 13 % потребляемой алкогольной продукции на душу населения, то подготовленными изменениями⁴ значение показателя планируется ухудшить, предусмотрев, что в 2020 году 24 % потребляемой алкогольной продукции будет приходиться на нелегальную.

³ Предложения Росалкогольрегулирования по составу показателей по государственной программе «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» направлены в Минфин России письмом от 9 июля 2018 года № 10810/05-03.

⁴ Проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» поступил в Счетную палату Российской Федерации письмом Минфина России от 24 октября 2018 года № 01-02-01/25-76169.

Вместе с тем Концепцией реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2009 года № 2128-р, предусмотрено, что нелегальный алкогольный рынок будет ликвидирован к 2020 году.

По результатам проведения контрольного мероприятия выявлены факты нарушения Службой (ее территориальными органами) требований нормативных правовых актов, а также нормативно-правовая неурегулированность отдельных вопросов.

Основные нарушения связаны с выполнением требований статьи 25 Федерального закона от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (далее – Федеральный закон № 171-ФЗ) и постановления Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2015 года № 1027 «О реализации мер по пресечению незаконных производства и (или) оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» (далее – постановление № 1027).

При этом на реализацию мероприятий по выполнению указанных требований приходится основной объем закупок для государственных нужд Службы: в 2016 году – 60,6 % (или 30,2 % от расходов Службы, предусмотренных сводной бюджетной росписью), в 2017 году – 73,8 % (43,5 %), в 2018 году (на 1 октября) – 54,3 % (27,5 процента).

1. Согласно подпункту 6 пункта 1 статьи 25 Федерального закона № 171-ФЗ автомобильный транспорт, используемый для перевозок этилового спирта (в том числе денатурата) и нефасованной спиртосодержащей продукции с содержанием этилового спирта более 25 % объема готовой продукции⁵, при отсутствии лицензии на осуществление соответствующего вида деятельности, а также используемый для перевозки этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, находящихся в незаконном обороте (далее – автомобильный транспорт), подлежит изъятию.

5 За исключением автомобильного транспорта, используемого для перевозок указанной продукции в объеме, не превышающем 200 декалитров в год, организациями, закупившими указанную продукцию в целях использования ее в качестве сырья или вспомогательного материала при производстве неспирто-содержащей продукции, в технических целях или иных целях, не связанных с производством и (или) оборотом (за исключением закупки) этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, и находящегося в собственности, оперативном управлении или хозяйственном ведении таких организаций.

Изъятый автомобильный транспорт согласно абзацу первому пункта 4 статьи 25 Федерального закона № 171-ФЗ подлежит вывозу и хранению вне места изъятия в порядке, утвержденном постановлением № 1027.

Количество единиц изъятого автомобильного транспорта, находящегося на хранении АО «Росспиртпром» в рамках выполнения государственных контрактов со Службой, постоянно растет и на 31 декабря 2016 года составил 32 единицы, на 31 декабря 2017 года – 148 единиц, на 30 июня 2018 года – 228 единиц.

В соответствии с абзацем вторым пункта 4 статьи 25 Федерального закона № 171-ФЗ изъятый или конфискованный автомобильный транспорт по решению суда подлежит реализации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Вместе с тем до настоящего времени указанный порядок не установлен, что ведет к дополнительным расходам средств федерального бюджета на хранение изъятого автомобильного транспорта.

Так, хранение 228 единиц автомобильного транспорта ежемесячно обходится федеральному бюджету более чем в 4,2 млн. рублей (расчетно).

2. В соответствии с пунктами 5.3.5 (1), 5.3.5 (2) и 5.3.5 (3) Положения о Федеральной службе по регулированию алкогольного рынка (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 года № 154) к полномочиям Службы отнесен учет передаваемых на уничтожение этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и (или) предметов (указаны в подпункте 4 пункта 1 статьи 25 Федерального закона № 171-ФЗ сырье, полуфабрикаты, производственная, транспортная, потребительская тара (упаковка), этикетки, средства укупорки потребительской тары, федеральные специальные марки и акцизные марки (в том числе поддельные) для маркировки алкогольной продукции (далее – предметы) и реализуемого автомобильного транспорта.

Кроме того, учет территориальными органами Росалкогольрегулирования передаваемых на уничтожение этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и (или) предметов и направляемого на утилизацию основного технологического оборудования предусмотрен нормами пункта 8 Правил уничтожения по решению суда изъятых или конфискованных

этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и предметов постановления и пункта 8 Правил утилизации изъятого или конфискованного основного технологического оборудования постановления № 1027.

Однако, как показала проверка, порядок учета не определен.

3. В ходе проверки выявлены факты, связанные с направлением территориальными органами Службы в адрес АО «Росспиртпром» заявок на уничтожение алкогольной и спиртосодержащей продукции на основании решения суда, не предусматривающего уничтожение конфискованной алкогольной продукции, что является нарушением абзаца второго пункта 2 статьи 25 Федерального закона № 171-ФЗ.

Так, к заявке МРУ РАР по ЦФО от 11 октября 2018 года (письмо от 11 октября 2018 года № У1-18591/02) об уничтожении спиртосодержащей жидкости приложен судебный акт от 29 октября 2012 года № А41-41241, согласно которому принято решение о конфискации алкогольной продукции и который решение об уничтожении спиртосодержащей жидкости не содержит.

Межрегиональным управлением Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка по Южному федеральному округу в адрес АО «Росспиртпром» была направлена заявка от 8 февраля 2018 года № УЗ-2858/11-07 о необходимости осуществить вывоз и прием для уничтожения продукции и (или) предметов на основании уведомления о готовности к передаче на уничтожение алкогольной и спиртосодержащей продукции отдела МВД России по г. Анапе. При этом судебное решение в отношении изъятой алкогольной и спиртосодержащей продукции, принятое 31 августа 2017 года (постановление по делу об административном правонарушении от 31 августа 2017 года по делу № 5-1346/2017 мирового судьи судебного участка № 1 города-курорта Анапа Краснодарского края С.В. Старова), содержит указание о ее конфискации, решение об уничтожении изъятой алкогольной продукции отсутствует.

Кроме того, Служба письмом от 23 июня 2017 года № 11534/08-02 направила в АО «Росспиртпром» разъяснения, указав, что принятие судебными инстанциями в судебных актах решения о конфискации изъятых из оборота спиртосодержащей продукции и предметов является достаточным условием для их уничтожения.

Вместе с тем в обзоре Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 18 сентября 2018 года⁶ указано, что если в ходе судебного разбирательства с очевидностью установлено, что вещи, явившиеся орудием совершения или предметом административного правонарушения и изъятые в рамках принятия мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, изъяты из оборота или находились в незаконном обороте (этиловый спирт, алкогольная или спиртосодержащая продукция, о которых указано в статье 25 Федерального закона № 171-ФЗ), то в резолютивной части решения суда указывается, что соответствующие вещи возврату не подлежат, а также определяются дальнейшие действия с такими вещами (в соответствии с Федеральным законом № 171-ФЗ). Этот вывод нашел отражение и в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 2 июня 2004 года (с изменениями от 10 ноября 2011 года).

Кроме того, исходя из разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации (пункт 15.1 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 2 июня 2004 года № 10 (в редакции постановлений от 20 ноября 2008 года № 60 и от 10 ноября 2011 года № 71) «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях»), если при вынесении постановления по делу об административном правонарушении не разрешен вопрос о дальнейшем действии с вещами (изъятые из оборота или находившиеся в незаконном обороте этиловый спирт, алкогольная и спиртосодержащая продукция, предметы, основное технологическое оборудование, автомобильный транспорт), то он может быть решен тем же судьей или судьей вышестоящего суда.

4. В целях реализации постановления № 1027 Службой как государственным заказчиком заключаются государственные контракты с организацией, определяемой в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Для этого Службой проводятся аукционы в соответствии с частью 2 статьи 59 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения

⁶ Пункт 3 Обзора практики рассмотрения судами дел об административных правонарушениях, связанных с назначением административного наказания в виде конфискации, а также с осуществлением изъятия из незаконного владения лица, совершившего административное правонарушение, вещей и иного имущества в сфере оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, явившихся орудием совершения или предметом административного правонарушения, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 19 сентября 2018 года.

государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ).

Приказом Росалкогольрегулирования от 21 февраля 2017 года № 40 для формирования цены закупки услуг (работ), указанных в постановлении № 1027, предусмотрено использование метода средней арифметической взвешенной, основанного на использовании данных предшествующего года и (или) контрактов, действовавших в предыдущем году.

Вместе с тем, как показала проверка, начальная (максимальная) цена государственных контрактов, заключенных в целях реализации постановления № 1027 (далее – государственные контракты) на 2017 и 2018 годы, определена с использованием метода сопоставимых рыночных цен, применяемого в условиях сформированного рынка товаров, работ и услуг.

При этом подтвердить наличие в Российской Федерации сформированного рынка на осуществление услуг по вывозу, хранению, уничтожению и утилизации изъятых из незаконного оборота или конфискованных этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, предметов, основного технологического оборудования, а также услуг по вывозу и хранению изъятого из незаконного оборота автомобильного транспорта не представляется возможным.

Так, в 2018 году начальная (максимальная) цена государственного контракта по закупке № 0173100005117000033 определялась с использованием метода сопоставимых рыночных цен и составила 494819,1 тыс. рублей. Однако в случае применения нормативного метода начальная (максимальная) цена контракта могла составить 468020,3 тыс. рублей (расчетно), что меньше начальной (максимальной) цены, определенной методом сопоставимых рыночных цен, на 26487,5 тыс. рублей.

Также проверка показала, что финансовое обеспечение Службы в целях реализации мер, предусмотренных постановлением № 1027, недостаточно.

Так, объем бюджетных ассигнований, предоставленных Службе для реализации постановления № 1027, который составлял общую предельную цену государственных контрактов, соответствовал объему услуг (работ), оказанных (выполненных) до истечения финансового года: в 2016 году – в октябре, в 2017 году – в сентябре, в 2018 году – в июне.

При этом территориальные органы Росалкогольрегулирования в рамках действующих государственных контрактов направляют заявки на вывоз,

хранение, уничтожение или утилизацию имущества, стоимость выполнения которых значительно превышает доведенные до Службы лимиты бюджетных обязательств.

Учитывая изложенное, в целях погашения образовавшейся дебиторской задолженности АО «Росспиртпром», определенное исполнителем государственных контрактов, истребует соответствующие денежные средства путем выставления исполнительных листов к казне Российской Федерации на лицевые счета Службы.

Так, в 2016 году были заключены государственные контракты на сумму 371504,7 тыс. рублей, а сумма исков составила 440898,2 тыс. рублей, или 119 % от суммы государственных контрактов, в рамках которых предъявлены иски. В 2017 году сумма государственных контрактов составила 497685,7 тыс. рублей, а сумма исков – 516497,4 тыс. рублей, или 103,8 процента.

В нарушение части 1 статьи 94 Федерального закона № 44-ФЗ установлено несоблюдение порядка приемки-сдачи работ и услуг при предъявлении и оплате выполненных заявок в рамках государственного контракта, заключенного на следующий финансовый период.

Так, заявки №№ У1-25394/02, У1-25393/02, У1-26934/02, направленные МРУ РАР по ЦФО в рамках государственного контракта от 17 апреля 2017 года № 0173100005117000002 и выполненные АО «Росспиртпром» в декабре 2017 года, оплачены платежным поручением Службы от 28 февраля 2018 года № 792683 на общую сумму 48546,8 тыс. рублей по государственному контракту от 22 декабря 2017 года № 0173100005117000033, заключенному на 2018 год (на основании актов выполненных работ от 31 января 2018 года № ЕГФ-4 на сумму 255,4 тыс. рублей и № ЕГФ-3 на сумму 7337,7 тыс. рублей за период с 1 января по 31 января 2018 года, подписанных сторонами 27 февраля 2018 года).

В нарушение пункта 4 Правил уничтожения по решению суда изъятых или конфискованных этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и предметов, утвержденных постановлением № 1027, МРУ РАР по ЦФО и УФО в заявках о необходимости осуществить уничтожение продукции и (или) предметов, направленных в АО «Росспиртпром» в течение 2016–2018 годов, не указывался способ уничтожения продукции и (или) предметов, при этом имелась ссылка на перечень способов уничтожения, утвержденный приказом Минфина России от 9 марта 2017 года № 34н.

МРУ РАР по ЦФО и УФО в нарушение пункта 4 Правил утилизации изъятых или конфискованного основного технологического оборудования, утвержденных постановлением № 1027, в заявках о необходимости осуществить утилизацию основного технологического оборудования, направленных в течение 2017–2018 годов АО «Росспиртпром», не указывался способ утилизации оборудования, при этом имелась ссылка на перечень способов утилизации, утвержденный приказом Росалкогольрегулирования от 15 декабря 2015 года № 432н.

Кроме того, в нарушение указанных норм выбор способа уничтожения этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и (или) предметов, утилизации основного технологического оборудования на усмотрение исполнителя предоставлен Службой в соответствии с пунктом 1.10 государственных контрактов.

В нарушение части 9 статьи 94 Федерального закона № 44-ФЗ информация об исполнении государственных контрактов на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг (www.zakupki.gov.ru) не размещена.

5. Территориальными органами Службы нарушаются отдельные требования Федерального закона № 44-ФЗ.

5.1. Проверкой установлены факты нарушения МРУ РАР по ЦФО и УФО сроков утверждения и размещения в единой информационной системе планов закупок (пункты 7 и 9 статьи 17) и планов-графиков (пункты 10 и 15 статьи 21).

5.2. МРУ РАР по ЦФО в нарушение требований пункта 7 статьи 83.2 Федерального закона № 44-ФЗ в единой информационной системе государственные контракты от 12 февраля 2016 года № КТР/10, от 16 октября 2017 года № 0373100099517000028 и от 23 октября 2017 года № 0373100099517000039, подписанные усиленной электронной подписью, не размещены.

Таким образом, в проверяемый период Службой и ее территориальными органами допускалось нарушение требований законодательства при правовой неурегулированности ряда вопросов, что не способствует эффективному осуществлению возложенных на них полномочий, а также создает риски дополнительных расходов средств федерального бюджета.

Деятельность Службы по исполнению контрольно-надзорных функций

На основании пункта 1.1 статьи 23 Федерального закона № 171-ФЗ на Службу возложены полномочия по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Государственный контроль и надзор за производством, оборотом, качеством и безопасностью этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции Службой осуществляется в рамках плановых и внеплановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также административных расследований в рамках дел об административных правонарушениях, возбужденных должностными лицами Росалкогольрегулирования.

В проверяемый период Службой осуществлены 17936 проверок, в том числе: в 2016 году – 8105 проверок, в 2017 году – 6769 проверок, в I полугодии 2018 года – 3062 проверки.

Основную часть контрольных мероприятий составляют административные расследования в рамках дел об административных правонарушениях, возбужденных должностными лицами Службы (в 2016 году – 84,2 %, в 2017 году – 86,9 %, в I полугодии 2018 года – 87,2 %) (приложение № 3 к настоящему отчету).

Доля проверок, в ходе которых выявлены нарушения, в проверяемый период составила порядка 86 % (в 2016 году – 86,2 %, в 2017 году – 86,9 %, в I полугодии 2018 года – 86,3 процента).

Основными нарушителями являются организации, имеющие лицензии (в 2016 году – 43,4 %, в 2017 году – 39,8 %) и организации-нелицензиаты (производители пива) (в 2016 году – 42,8 %, в 2017 году – 42,4 %) (приложение № 3 к настоящему отчету).

Основными нарушениями, выявляемыми территориальными органами Службы, являются нарушения, связанные со сроками представления декларации либо искажением данных об объемах производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции (2016 год – 38,9 %, 2017 год – 30,1 %, I полугодие 2018 года – 35,5 %), а также нарушения учета алкогольной продукции (2016 год – 3,7 %, 2017 год – 13,8 %, I полугодие 2018 года – 17,8 %) (приложение № 3 к настоящему отчету).

Объем продукции, изъятой из незаконного оборота, в 2017 году снизился по сравнению с 2016 годом.

Так, из незаконного оборота в 2016 году изъято 609,3 тыс. дал, или 36,5 % от проверенного объема, в 2017 году – 360,5 тыс. дал, или 13,8 %, в I полугодии 2018 года – 142,8 тыс. дал, или 17,6 %. При этом объем изъятой водки в 2016 году составил 34,4 %, в 2017 году – 20,2 %, в I полугодии 2018 года – 4,9 % (приложение № 3 к настоящему отчету).

Доля вынесенных постановлений о прекращении административного производства от общего количества составленных должностными лицами Службы протоколов составила за 2016 год 13,3 %, за 2017 год – 11,9 %, за 6 месяцев 2018 года – 12 % (приложение № 3 к настоящему отчету). При этом порядка 60 % постановлений о прекращении административных дел вынесены по причине отсутствия состава или события административного правонарушения.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что при осуществлении контрольно-надзорной деятельности МРУ РАР по УФО и ЦФО реализуют возложенные полномочия не в полном объеме.

Так, в соответствии со статьей 10.1 Федерального закона № 171-ФЗ за процессом денатурации (введения денатурирующих веществ) этилового спирта и спиртосодержащей непищевой продукции и содержанием в них денатурирующих веществ осуществляется государственный контроль в порядке, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июня 2006 года № 349.

Вместе с тем МРУ РАР по УФО в период 2016–2018 годов и МРУ РАР по ЦФО в период 2017–2018 годов плановые и внеплановые проверки в целях осуществления указанного государственного контроля не проводились.

Управление федеральной собственностью

В проверяемый период в ведении Службы находились федеральное казенное предприятие «Союзплодоимпорт» и федеральные государственные унитарные предприятия «Росспиртпром», «Внешнеэкономическое объединение «Союзплодоимпорт», «Кизлярский коньячный завод» (акционирован в 2018 году), и «ЦентрИнформ» (акционирован в 2017 году).

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 марта 2012 года № 412-р ФГУП «Росспиртпром» подлежит ликвидации с 1 апреля 2012 года.

При этом ФГУП «Росспиртпром» перед бюджетом Российской Федерации имеет задолженность по налогам и сборам. Кроме того, ввиду неурегулирования задолженности продолжается рост пени на общую сумму задолженности.

Так, по состоянию на 1 июля 2018 года задолженность составила 5475230,0 тыс. рублей. При этом среднемесячный прирост задолженности по пеням – 26000,0 тыс. рублей.

Также проверка показала, что МРУ РАР по ЦФО в нарушение пункта 3 Положения об учете федерального имущества, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 года № 447, в системе учета территориального органа Росимущества не учтен земельный участок, расположенный по адресу: г. Москва, ул. Большая Декабрьская, д. 7, стр. 5, и предоставленный в постоянное (бессрочное) пользование на основании распоряжения Территориального управления Росимущества, г. Москва, от 31 марта 2015 года № 314.

Ведение бухгалтерского учета

В ходе проверки установлено, что МРУ РАР по ЦФО ведение бухгалтерского учета осуществлялось с нарушением требований Инструкции по применению Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений, утвержденной приказом Минфина России от 1 декабря 2010 года № 157н (далее – инструкция № 157н).

Так, в нарушение пункта 335 инструкции № 157н, определяющего, что имущество, в отношении которого принято решение о списании (прекращении эксплуатации), в том числе в связи с физическим или моральным износом и невозможностью (нецелесообразностью) его дальнейшего использования до момента его демонтажа (утилизации, уничтожения), учитывается на забалансовом счете 02 «Материальные ценности на хранении», по состоянию на 1 января 2018 года списанные с балансового учета транспортные средства

в сумме 1100,0 тыс. рублей на указанном забалансовом счете не отражены (в ходе контрольного мероприятия нарушение устранено).

Кроме того, в нарушение пункта 351 инструкции 157н, определяющего, что списание сумм обеспечений с забалансового счета 10 «Обеспечение исполнения обязательств» осуществляется при исполнении обязательства, в отношении которого было получено обеспечение, по состоянию на 1 января 2018 года на указанном забалансовом счете отражена завышенная стоимость банковских гарантий на сумму 48772028,8 тыс. рублей, или на 82,2 %. Фактическая сумма обязательств по принятым банковским гарантиям в обеспечение исполнения обязательств по использованию приобретенных федеральных специальных марок по состоянию на 1 января 2018 года составляет 10583085,5 тыс. рублей (в ходе контрольного мероприятия нарушение устранено).

В проверяемый период АО «Росспиртпром», единственным учредителем которого является Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (доля в уставном капитале 100 %), в соответствии с уставом АО «Росспиртпром» (утвержден распоряжением Росимущества от 15 февраля 2018 года № 80-р) осуществляло деятельность, в том числе связанную с производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции на основании соответствующих лицензий⁷, выданных Службой.

С 2017 года общество в соответствии с постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 8 декабря 2015 года № 513-СФ «О состоянии и тенденциях развития алкогольного рынка в Российской Федерации», принятого на основании указаний Правительства Российской Федерации от 4 декабря 2015 года № АХ-П11-61пр, прекратило производство алкогольной продукции.

Вместе с тем в ходе проверки установлено, что изменения в устав в части исключения положений о производстве алкогольной продукции из основных видов деятельности общества не внесены.

В проверяемый период объем произведенного обществом (совместно с подчиненными обособленными подразделениями и филиалами) этилового

⁷ Лицензии на производство, хранение и поставку произведенного этилового спирта (ректификованного из пищевого сырья), в том числе головной фракции этилового спирта; производство, хранение и поставку спиртосодержащей непищевой продукции, в том числе денатурированной; хранение спиртосодержащей пищевой продукции; хранение этилового спирта; хранение алкогольной продукции.

спирта составил 45112,0 тыс. дал, алкогольной продукции – 814,9 тыс. декалитра.

При этом в 2017 году по сравнению с 2016 годом производство этилового спирта увеличилось на 0,6 % (с 17617,5 до 17719,3 тыс. дал), а алкогольной продукции – сократилось на 98 % (с 800 до 14,8 тыс. декалитра).

Сведения об объемах производства этилового спирта из пищевого сырья и алкогольной продукции (водка, виски, бренди, джин, ликер) в Российской Федерации, в том числе обществом, в проверяемый период представлены в приложении № 4 отчету.

Доля произведенной обществом алкогольной продукции составила в 2016 году 0,08 % (800,1 тыс. дал), в 2017 году – 0,002 % (14,8 тыс. дал) от объема всей произведенной в стране продукции.

Доля произведенного этилового спирта в 2017 году составила 26 % (17757,9 тыс. дал) от объема произведенной в стране и осталась на уровне 2016 года (32 %, или 17617,5 тыс. декалитра).

В проверяемый период обществом осуществлялось выполнение 18 государственных контрактов, заключенных с Росалкогольрегулированием в рамках выполнения постановления № 1027.

При этом уставом общества виды деятельности, требуемые для реализации постановления № 1027 (вывоз, хранение и уничтожение этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и (или) предметов, демонтаж, вывоз, хранение и утилизация основного технологического оборудования, вывоз и хранение транспортных средств), к основным видам деятельности не отнесены.

В рамках государственных контрактов в проверяемый период из 85185 заявок, направленных территориальными органами Службы, обществом выполнена 59981 заявка (70,4 %), в том числе: в 2016 году – 17222 заявки (69 %), в 2017 году – 27990 заявок (73,8 %) и за 10 месяцев 2018 года – 14739 заявок (66,2 %) (приложение № 4 к отчету).

При этом имеются факты выполнения заявок с нарушением установленных сроков (10 дней): заявки от 24 января 2018 года № 1144475, от 29 января 2018 года № У6-25/05 (111523) и от 5 февраля 2018 года № 117662 исполнены согласно актам выполненных работ от 21 июня 2018 года № б/н, от 21 июня 2018 года № б/н и от 13 апреля 2018 года № б/н, соответственно.

Информация о фактическом наличии изъятого из незаконного оборота имущества, принятого на хранение обществом, представлена в приложении № 4 отчету.

В соответствии с пунктом 5.13 учетной политики общества (положение об учетной политике общества утверждено приказом ОАО «Росспиртпром» от 31 декабря 2015 года № 124 (на 2016 год) и приказом от 30 декабря 2016 года № 127 (на 2017 год), бухгалтерский учет изъятых из незаконного оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также оборудования и автотранспортных средств, переданных обществу в рамках исполнения государственных контрактов, ведется АО «Росспиртпром» на забалансовом счете 002 «Товарно-материальные ценности, принятые на ответственное хранение» без указания их стоимости.

В ходе проверки установлено, что в 2017 году в нарушение статьи 11 Федерального закона № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», пункта 27 Положения по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации, утвержденного приказом Минфина России от 29 июля 1998 года № 34н, пункта 1.3 Методических указаний по инвентаризации имущества, утвержденных приказом Минфина России от 13 июня 1995 года № 49, пункта 5.13.2 положения об учетной политике для целей ведения бухгалтерского учета, утвержденного приказом ОАО «Росспиртпром» от 30 декабря 2016 года № 127, согласно которым инвентаризации подлежит все имущество организации независимо от его местонахождения, Обществом инвентаризация товарно-материальных ценностей, принятых в рамках исполнения государственных контрактов на оказание услуг по сбору, хранению и уничтожению (утилизации) изъятого из незаконного оборота этилового спирта, алкогольной продукции, спиртосодержащей продукции и предметов, не проведена.

Таким образом, АО «Росспиртпром» фактическое наличие по состоянию на 1 января 2018 года находящегося на хранении имущества не подтверждено.

Кроме того, в нарушение Инструкции по применению Плана счетов бухгалтерского учета финансово-хозяйственной деятельности организаций, утвержденной приказом Минфина России от 31 октября 2000 года № 94н, и предусматривающей, что для обобщения информации о наличии и движении полученных банковских гарантий используется забалансовый счет 008 «Обеспечения обязательств и платежей полученные», на указанном забалансовом счете банковская гарантия на сумму 7507,9 тыс. рублей не отражена.

В соответствии с пунктом 10 правил демонтажа, вывоза и хранения вне места изъятия изъятых основного технологического оборудования, а также пунктом 3.3.6 технического задания к государственному контракту со дня принятия основного технологического оборудования на хранение организация обязана принимать меры, необходимые для обеспечения его сохранности, а также несет ответственность за утрату основного технологического оборудования.

Вместе с тем установлен факт нарушения АО «Росспиртпром» указанных требований.

Так, в соответствии с решением Арбитражного суда Саратовской области от 18 марта 2018 года по делу № А57-29231/2017 и постановлением Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 29 мая 2018 года определено вернуть ООО «Первый Волжский вино-водочный комбинат» основное технологическое оборудование, которое принято на хранение АО «Росспиртпром» по заявке межрегионального управления Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка по Приволжскому федеральному округу от 9 августа 2017 года № У4-95887, однако ООО «Первый Волжский вино-водочный комбинат» отказалось от приемки хранящегося АО «Росспиртпром» основного технологического оборудования ввиду его повреждения из-за хранения на открытой площадке без обеспечения защиты от внешнего климатического воздействия и атмосферных осадков.

Указанное свидетельствует об отсутствии надлежащего контроля со стороны Росалкогольрегулирования за исполнением АО «Росспиртпром» своих обязательств по государственным контрактам, а также контроля за деятельностью территориальных органов, предусмотренного пунктом 6.11 положения о Федеральной службе по регулированию алкогольного рынка.

В ходе контрольного мероприятия проведена проверка осуществляющего производство этилового спирта ООО «Абсолют», учредителями которого являются ОАО «Росспиртпром» (уставный капитал составляет 9999,0 тыс. рублей) и ООО «Премиум» (уставный капитал составляет 1,0 тыс. рублей).

Общий объем произведенного предприятием этилового спирта составил в 2016 году 1300,2 тыс. дал, в 2017 году – 1452,6 тыс. дал и в I полугодии 2018 года – 823,1 тыс. дал, или 7,3 %, 8,2 % и 8,5 % от общего объема этилового спирта, произведенного АО «Росспиртпром», соответственно.

В ходе проверки установлено, что в организационную структуру предприятия входит подразделение по работе с конфискованной продукцией

(демонтаж, вывоз и хранение изъятого из оборота основного технологического оборудования), при этом данный вид деятельности к основным видам деятельности предприятия не отнесен (нарушение устранено в ходе контрольного мероприятия, решением внеочередного общего собрания участников ООО «Абсолют» от 1 августа 2018 года в устав внесены изменения).

В ходе визуального осмотра производственных помещений предприятия (браго-ректификация, спиртоприемное отделение и спиртохранилище) выявлены факты наличия неиспользуемого трубопровода, не включенного в схему оснащения основного технологического оборудования, а также не оснащенного автоматическими средствами измерения и учета концентрации и объема безводного спирта в готовой продукции (далее – АСИУ), что является нарушением требований приказа Росалкогольрегулирования от 26 сентября 2014 года № 289 «О перечне информации об основном технологическом оборудовании для производства этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, автоматических средствах измерения и учета концентрации и объема безводного спирта в готовой продукции, объема готовой продукции и о коммуникациях, содержащейся в схеме оснащения основного технологического оборудования». Указанный трубопровод остался недемонтированным после завершения работ по реконструкции производственных подразделений в связи с исключением из лицензируемого вида деятельности производства головной фракции этилового спирта и спирта этилового сырца (далее – ГФЭС).

В соответствии с актом пломбирования (снятия пломб) средств измерения от 24 мая 2016 года № У1-а676/07 указанный трубопровод производства ГФЭС с целью исключения несанкционированного доступа к основному технологическому оборудованию был локализован заглушкой и опечатан голографической наклейкой (пломбой) сотрудником МРУ РАР по ЦФО в присутствии главного инженера ООО «Абсолют», однако на момент проведения контрольного мероприятия указанная пломба на заглушке трубопровода производства ГФЭС отсутствовала, что не исключает риски несанкционированного доступа к производимому продукту, минуя АСИУ, и использования его, минуя приборы учета.

В ходе контрольного мероприятия неиспользуемые коммуникации основного технологического оборудования предприятием демонтированы (акт обследования от 12 сентября 2018 года № 1/12/09-18) и специалистом МРУ РАР по ЦФО произведено обследование и опломбирование

трубопровода производства ГФЭС (акт пломбирования от 18 сентября 2018 года № у1-а967/07).

В феврале 2016 года с целью увеличения производственной мощности в 1,1 раза (с 1970,3 тыс. дал до 2196,4 тыс. дал в год) был изменен технологический процесс производства этилового спирта, при этом в нарушение части 3 статьи 22 и части 1 статьи 30 Федерального закона от 4 мая 1999 года № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» корректировка данных инвентаризации стационарных источников и выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух не осуществлена, нормативы предельно допустимых выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух (далее – нормативы ПДВ) по конкретным источникам и веществам не утверждены.

В результате предприятием стали выбрасываться в атмосферный воздух загрязняющие вещества, образование которых не предусмотрено утвержденным проектом нормативов ПДВ, а также Перечнем вредных (загрязняющих) веществ, разрешенных к выбросу в атмосферный воздух стационарными источниками, прилагаемым к Разрешению на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух (за исключением радиоактивных веществ) от 30 мая 2014 года № 914, выданному управлением Росприроднадзора по Тульской области.

При этом управление Росприроднадзора по Тульской области письмом от 30 мая 2014 года № ИЗ-03/1292 об установлении нормативов ПДВ на 5 лет проинформировало предприятие об утрате юридической силы проектов нормативов ПДВ в случае внесения изменений до истечения срока их действия (29 мая 2019 года).

Вместе с тем нормативы ПДВ по конкретным источникам и веществам не утверждены, разрешение на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух (за исключением радиоактивных веществ) не получено.

При этом в нарушение требований пункта 12 Правил исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2017 года № 255 «Об исчислении и взимании платы за негативное воздействие на окружающую среду», ООО «Абсолют» с 19 февраля 2016 года осуществляло начисление платы за негативное воздействие на окружающую среду без применения 25-кратного повышающего коэффициента, тем самым занижая

объем платы за выбросы от стационарных источников, перечисляемой в бюджетную систему Российской Федерации.

В проверяемый период работа по противодействию коррупции в Росалкогольрегулировании проводилась согласно планам противодействия коррупции Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка на 2016–2017 годы и на 2018–2020 годы, утвержденным приказами Службы от 13 мая 2016 года № 129 и от 27 июля 2018 года № 233, соответственно.

В целях осуществления профилактики коррупционных и иных правонарушений в Службе действует комиссия по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата, руководителей и заместителей руководителей территориальных органов, проводится ежегодный мониторинг исполнения должностных обязанностей федеральными государственными служащими, деятельность которых связана с коррупционными рисками. На заседании указанной комиссии одобрен перечень из 17 коррупционно-опасных функций центрального аппарата Службы и составлена карта коррупционных рисков центрального аппарата Службы, содержащая наименование 17 услуг и функций, имеющих коррупционные риски (протокол от 9 октября 2017 года № 3).

Оценка коррупционных рисков Службы в проверяемом периоде, проведенная в соответствии с требованиями Методики осуществления Счетной палатой Российской Федерации контроля эффективности реализации антикоррупционных мер, утвержденной Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 13 сентября 2013 года № 38К (929), составила 28 баллов из 40, или 70 %, что соответствует высокому уровню коррупционного риска в Службе.

Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

По результатам контрольного мероприятия представлены возражения от исполняющего обязанности руководителя Межрегионального управления Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка по Уральскому федеральному округу от 29 июня 2018 года № у5-7818/03-13 и от руководителя Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка от 19 октября 2018 года № 17081/05.

На вышеуказанные возражения объектов контрольного мероприятия подготовлены заключения от 6 ноября 2018 года № 09-1483/09-05вн и № 09-1484/09-05вн, соответственно.

Выводы

1. Росалкогольрегулирование осуществляет функции по контролю за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, по надзору и оказанию услуг в этой сфере непосредственно и через свои территориальные органы за счет средств федерального бюджета в рамках подпрограммы 11 «Государственное регулирование в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков».

2. Общий объем финансирования Федеральной службе по регулированию алкогольного рынка за проверяемый период составил 5848787,5 тыс. рублей, из них: в 2016 году – 1820036,3 тыс. рублей, в 2017 году – 2166182,9 тыс. рублей, в 2018 году (на 1 октября) – 1862568,3 тыс. рублей.

Основные расходы Службы приходятся на содержание центрального аппарата и территориальных органов (в 2016 году – 48,6 % от объема средств, предусмотренных сводной бюджетной росписью, в 2017 году – 39,8 %, в 2018 году (на 1 октября) – 47,9 %) и закупки для государственных нужд (в 2016 году – 49,9 %, в 2017 году – 40,5 %, в 2018 году (на 1 октября) – 50,6 процента).

Кассовое исполнение расходов федерального бюджета составило в 2016 году 99,8 % от сводной бюджетной росписи, в 2017 году – 99,6 % и на 1 октября 2018 года – 72,2 процента.

3. Оценить эффективность расходов Службы, прогресс в достижении цели и решении задач подпрограммы с использованием ее показателей не представляется возможным, поскольку при неизменности цели и задач подпрограммы ход ее реализации характеризуют различные показатели.

В период 2013–2016 годов действовали 3 показателя, характеризующие начисленные акцизы, производство и реализацию маркированной алкогольной продукции, которые исключены с введением в 2017 году 6 новых показателей, характеризующих предоставление государственных услуг, правомерность вынесенных постановлений по делам об административных

правонарушениях, а также степень декларирования объемов, реализуемых в розницу спиртных напитков различной крепости.

В 2018 году 3 показателя из 6, характеризующие степень декларирования объемов, реализуемых в розницу спиртных напитков различной крепости, исключены и введены 3 новых показателя, характеризующие удельные розничные продажи различных видов алкогольной продукции и удельное потребление нелегальной алкогольной продукции.

Согласно предложениям Службы, направленным в Минфин России письмом от 9 июля 2018 года № 10810/05-03, достижение цели и решение задач подпрограммы предложено с 2019 года оценивать по единственному показателю, характеризующему удельное потребление нелегальной алкогольной продукции, что не позволит очевидным образом оценивать прогресс в достижении цели и решении задач подпрограммы.

Кроме того, указанный показатель не взаимоувязан с Концепцией реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2009 года № 2128-р, предусматривающей ликвидацию нелегального алкогольного рынка к 2020 году.

4. Правовая неурегулированность ряда вопросов не способствует эффективному осуществлению Службой функций по контролю за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, по надзору и оказанию услуг в этой сфере, а также создает риски дополнительных расходов средств федерального бюджета.

4.1. Не установлен порядок реализации изъятого или конфискованного автомобильного транспорта, используемого для перевозок этилового спирта (в том числе денатурата) и нефасованной спиртосодержащей продукции с содержанием этилового спирта более 25 % объема готовой продукции, при отсутствии лицензии на осуществление соответствующего вида деятельности, а также используемого для перевозки этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, находящихся в незаконном обороте, предусмотренный абзацем вторым пункта 4 статьи 25 Федерального закона от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»,

что ведет к дополнительным расходам средств федерального бюджета на хранение изъятого автомобильного транспорта.

По состоянию на конец 2016 года на хранении АО «Росспиртпром» в рамках выполнения государственных контрактов, заключенных со Службой в целях реализации постановления Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2015 года № 1027 «О реализации мер по пресечению незаконных производства и (или) оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», находились 32 единицы автомобильного транспорта, на конец 2017 года – 148 единиц, на 30 июня 2018 года – 228 единиц, что ежемесячно обходится федеральному бюджету более чем в 4,2 млн. рублей (расчетно).

4.2. Не определен порядок учета передаваемых на уничтожение этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и (или) предметов, направляемого на утилизацию основного технологического оборудования, а также реализуемого автомобильного транспорта, ведение которого предусмотрено пунктами 5.3.5 (1), 5.3.5 (2) и 5.3.5 (3) Положения о Федеральной службе по регулированию алкогольного рынка, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 года № 154, а также постановлением № 1027.

5. Службой не в полной мере осуществлялся контроль за деятельностью территориальных органов, предусмотренный пунктом 6.11 Положения о Службе, а также за выполнением АО «Росспиртпром» обязательств, предусмотренных государственными контрактами, заключенными в целях реализации постановления № 1027.

5.1. МРУ РАР по ЦФО и УФО в нарушение пункта 4 Правил уничтожения по решению суда изъятых или конфискованных этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и предметов, утвержденных постановлением № 1027, в заявках о необходимости осуществить уничтожение продукции и (или) предметов, направленных в АО «Росспиртпром» в течение 2016–2018 годов, не указывался способ уничтожения продукции и (или) предметов, при этом имелась ссылка на перечень способов уничтожения, утвержденный приказом Минфина России от 9 марта 2017 года № 34н.

5.2. МРУ РАР по ЦФО и УФО в нарушение пункта 4 Правил утилизации изъятого или конфискованного основного технологического оборудования, утвержденных постановлением № 1027, в заявках о необходимости осуществить утилизацию основного технологического оборудования, направленных

в течение 2017–2018 годов АО «Росспиртпром», не указывался способ утилизации оборудования, при этом имелась ссылка на перечень способов утилизации, утвержденный приказом Росалкогольрегулирования от 15 декабря 2015 года № 432н.

5.3. Территориальными органами Службы в нарушение абзаца 2 пункта 2 статьи 25 Федерального закона № 171-ФЗ были направлены в адрес АО «Росспиртпром» заявки на уничтожение конфискованной алкогольной продукции на основании решения суда, не предусматривающего уничтожение конфискованной алкогольной продукции (МРУ по ЮФО – заявка от 8 февраля 2018 года № УЗ-2858/11-07, МРУ РАР по УФО – заявка от 11 октября 2018 года № У1-18591/02).

5.4. Имеются факты несоблюдения АО «Росспиртпром»:

- установленных сроков выполнения заявок (10 дней): заявки от 24 января 2018 года № 1144475, от 29 января 2018 года № у6-25/05 (111523) и от 5 февраля 2018 года № 117662 исполнены в соответствии с актами выполненных работ от 21 июня 2018 года № б/н, от 21 июня 2018 года № б/н, от 13 апреля 2018 года № б/н, соответственно;

- установленного требования об обеспечении сохранности принятого на хранение основного технологического оборудования. Так, ООО «Первый Волжский вино-водочный комбинат» отказался от приемки ранее изъятых и хранящегося у АО «Росспиртпром» по заявке МРУ РАР по Приволжскому федеральному округу от 9 августа 2017 года № У4-95887 основного технологического оборудования, которое подлежит возврату по решению суда (решение Арбитражного суда Саратовской области от 18 марта 2018 года по делу № А57-29231/2017 и постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 29 мая 2018 года) ввиду повреждения имущества, находящегося на открытой площадке без обеспечения защиты от внешнего климатического воздействия и атмосферных осадков.

6. В связи с недостаточным финансовым обеспечением Службы в целях реализации мер, предусмотренных постановлением № 1027, сложилась практика погашения дебиторской задолженности АО «Росспиртпром», определенного исполнителем государственных контрактов, путем предъявления судебных исполнительных листов к казне Российской Федерации.

В 2016 году были заключены государственные контракты на сумму 371504,7 тыс. рублей, а сумма исков составила 440898,2 тыс. рублей, или 119 % от суммы государственных контрактов, в рамках которых предъявлены

иски. В 2017 году сумма государственных контрактов составила 497685,7 тыс. рублей, а сумма исков – 516497,4 тыс. рублей, или 103,8 процента.

7. В нарушение части 1 статьи 94 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», пунктов 4.2.1 и 4.2.2 государственного контракта от 22 декабря 2017 года № 0173100005117000033 Службой были приняты работы по актам выполненных работ от 31 января 2018 года № ЕГФ-4 на сумму 255,4 тыс. рублей и № ЕГФ-3 на сумму 7337,7 тыс. рублей, в которые в том числе включены заявки МРУ РАР по ЦФО от 4 декабря 2017 года № У1-25394/02, № У1-25393/02, № У1-26934/02, выполненные по государственному контракту от 17 апреля 2017 года № 0173100005117000002.

8. В соответствии с приказом Службы от 21 февраля 2017 года № 40 затраты на закупку услуг по вывозу, хранению, уничтожению и утилизации изъятых из незаконного оборота и конфискованных этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, предметов, основного технологического оборудования, а также услуг по вывозу и хранению изъятого из незаконного оборота автомобильного транспорта рассчитываются с применением нормативного метода.

Начальная (максимальная) цена государственного контракта на выполнение указанных услуг в целях реализации постановления № 1027 в 2018 году по закупке № 0173100005117000033 определена с использованием метода сопоставимых рыночных цен и составила 494819,1 тыс. рублей. Однако при применении нормативного метода начальная (максимальная) цена контракта могла составить 468020,3 тыс. рублей (расчетно), что меньше начальной (максимальной) цены контракта, определенной методом сопоставимых рыночных цен, на 26487,5 тыс. рублей.

9. В рамках осуществления государственного контроля и надзора за производством, оборотом, качеством и безопасностью этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции количество контрольных мероприятий Службы в 2017 году сократилось по сравнению с 2016 годом на 16,5 % (с 8105 до 6769). При этом доля проверок, в ходе которых выявлены нарушения, остается неизменной и составляет порядка 86 % (в 2016 году – 86,2 %, в 2017 году – 86,9 %, в I полугодии 2018 года – 86,3 процента).

Вместе с тем объем продукции, изъятой из незаконного оборота, в 2017 году по сравнению с 2016 годом уменьшился на 40,8 % (с 609,3 до 360,5 тыс. дал этилового спирта).

К основным нарушениям, выявляемым территориальными органами Службы, относятся нарушения, связанные со сроками представления декларации либо искажением данных об объемах производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции (2016 год – 38,9 %, 2017 год – 30,1 %, I полугодие 2018 года – 35,5 %), а также нарушения учета алкогольной продукции (2016 год – 3,7 %, 2017 год – 13,8 %, I полугодие 2018 года – 17,8 процента).

Доля вынесенных постановлений о прекращении административного дела от общего количества составленных должностными лицами Службы протоколов составила за 2016 год 13,3 %, за 2017 год – 11,9 %, за 6 месяцев 2018 года – 12 %. При этом порядка 60 % постановлений о прекращении административных дел вынесены по причине отсутствия состава или события административного правонарушения.

10. Остается неурегулированным вопрос по задолженности по налогам и сборам ФГУП «Росспиртпром», находящегося в ведении Службы и, в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 марта 2012 года № 412-р, подлежащего ликвидации (с 1 апреля 2012 года).

По состоянию на 1 июля 2018 года задолженность составила 5475230,0 тыс. рублей. При этом среднемесячный прирост задолженности по пеням составляет 26000,0 тыс. рублей.

11. АО «Росспиртпром» в рамках заключенных со Службой государственных контрактов в целях реализации постановления № 1027 из 85185 заявок, направленных территориальными органами Службы, выполнена 59981 заявка (70,4 %), в том числе: в 2016 году – 17222 заявки (69 %), в 2017 году – 27990 заявок (73,8 %) и за 10 месяцев 2018 года – 14739 заявок (66,2 процента).

12. АО «Росспиртпром» в нарушение части 1 статьи 11 Федерального закона от 6 декабря 2011 года № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», пункта 1.3 Методических указаний по инвентаризации имущества и финансовых обязательств, утвержденных приказом Минфина России от 13 июня 1995 года № 49, пункта 5.13.2 Положения об учетной политике для целей бухгалтерского учета ОАО «Росспиртпром» на 2017 год, утвержденного приказом ОАО «Росспиртпром» от 30 декабря 2016 года № 127, инвентаризацию товарно-материальных ценностей, принятых на хранение в рамках

исполнения государственных контрактов по реализации постановления № 1027, в 2017 году не проводило.

13. ООО «Абсолют» осуществляло деятельность с нарушением требований действующего законодательства.

13.1. В ходе визуального осмотра производственных помещений ООО «Абсолют» обнаружен неиспользуемый трубопровод основного технологического оборудования, который не включен в схему оснащения основного технологического оборудования для производства этилового спирта автоматическими средствами измерения и учета концентрации и объема безводного спирта в готовой продукции, что является нарушением требований приказа Службы от 26 сентября 2014 года № 289 «О перечне информации об основном технологическом оборудовании для производства этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, автоматических средствах измерения и учета концентрации и объема безводного спирта в готовой продукции, объема готовой продукции и о коммуникациях, содержащейся в схеме оснащения основного технологического оборудования». Неиспользуемый трубопровод демонтирован.

13.2. ООО «Абсолют» с целью увеличения производственной мощности в 1,1 раза (с 1970,3 до 2196,4 тыс. дал в год) был изменен технологический процесс производства этилового спирта, при этом в нарушение части 3 статьи 22 и части 1 статьи 30 Федерального закона от 4 мая 1999 года № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» корректировка данных инвентаризации стационарных источников и выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух не осуществлена, нормативы предельно допустимых выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух по конкретным источникам и веществам не утверждены, и ранее действовавшие нормативы ПДВ утратили юридическую силу.

При этом в нарушение требований пункта 12 Правил исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2017 года № 255 «Об исчислении и взимании платы за негативное воздействие на окружающую среду», ООО «Абсолют» с 19 февраля 2016 года осуществляло начисление платы за негативное воздействие на окружающую среду без применения 25-кратного повышающего коэффициента, тем самым занижая объем платы за выбросы от стационарных источников, перечисляемой в бюджетную систему Российской Федерации.

Предложения

- 1.** Направить представления Счетной палаты Российской Федерации руководителю Межрегионального управления Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка по Центральному федеральному округу, руководителю акционерного общества «Росспиртпром», генеральному директору общества с ограниченной ответственностью «Абсолют».
- 2.** Направить информационные письма Счетной палаты Российской Федерации в Правительство Российской Федерации, Федеральную службу по регулированию алкогольного рынка, Федеральную службу по надзору в сфере природопользования.
- 3.** Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации основан в 1997 году

Издатель: Счетная палата Российской Федерации

Содержание Бюллетеня № 2 утверждено решением
Коллегии Счетной палаты Российской Федерации
от 15 февраля 2019 года

Выпускается в соответствии с Федеральным законом
«О Счетной палате Российской Федерации»

Бюллетень зарегистрирован в Министерстве Российской Федерации
по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций

Эл № 77-4479 от 23 апреля 2001 года.

Выпускается ежемесячно

**Ответственный за выпуск –
руководитель аппарата Счетной палаты Российской Федерации
О.Г. Савельев**

Адрес издателя: 119991, Москва, ул. Зубовская, 2.

Адрес официального сайта: www.audit.gov.ru

Контактные телефоны

8(495) 986-17-75, 8(495) 986-16-55,

факс 8(495) 986-07-70

E-mail: Bull@ach.gov.ru

© Счетная палата Российской Федерации, 2019.

При использовании размещенных материалов
ссылка на Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации обязательна.