

**Предложения (рекомендации) Счетной палаты,
направляемые по результатам контрольного мероприятия**

1. Правительству Российской Федерации:

1.1. В соответствии со статьей 501 Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» финансовое обеспечение высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу обязательного медицинского страхования (далее – ВМП вне базовой программы ОМС), оказываемой гражданам Российской Федерации федеральными государственными учреждениями, осуществляется в порядке, установленном Правилами финансового обеспечения высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу обязательного медицинского страхования, оказываемой гражданам Российской Федерации федеральными государственными учреждениями, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № 1302 (далее – Правила № 1302), путем предоставления из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования (далее также – Федеральный фонд ОМС) федеральным государственным учреждениям субсидий на финансовое обеспечение выполнения ими указанного государственного задания. При расчете объема финансового обеспечения согласно Правилам № 1302 используется средний норматив финансовых затрат на единицу объема высокотехнологичной медицинской помощи, установленный в программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на очередной финансовый год и на плановый период (далее также – программа государственных гарантий).

В соответствии с частью 4 статьи 80 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 323-ФЗ) программа государственных гарантий ежегодно утверждается Правительством Российской Федерации сроком на три года. При этом сроки формирования и утверждения программы государственных гарантий нормативно не установлены, что приводит на практике к ее утверждению непосредственно перед началом очередного финансового года. Так, например, программа государственных гарантий на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов была утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2023 г. № 2353.

Счетная палата Российской Федерации по результатам проведенного в 2023 году экспертно-аналитического мероприятия «Оценка формирования и финансового обеспечения реализации программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам Российской Федерации медицинской помощи в 2021–2022 годах и истекшем периоде 2023 года» обращала внимание Правительства Российской Федерации на отсутствие установленных на законодательном уровне сроков утверждения программы государственных гарантий и предлагала в срок до 1 декабря 2024 года рассмотреть вопрос о внесении изменений в Федеральный закон № 323-ФЗ в части определения сроков утверждения программы государственных гарантий (письмо Счетной палаты Российской Федерации от 13 мая 2024 г. № 02/862/02-03).

Позднее утверждение программы государственных гарантий не позволяет Министерству до начала очередного финансового года осуществить распределение объемов ВМП вне базовой программы ОМС по согласованию с Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации по каждой медицинской организации с указанием объемов финансового обеспечения оказания ВМП вне базовой программы ОМС, соответствующих объемам предоставления высокотехнологичной медицинской помощи, и в кратчайшие сроки заключить трехсторонние соглашения о порядке и об условиях предоставления субсидии с Федеральным фондом обязательного медицинского страхования и подведомственными федеральными государственными учреждениями.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что трехсторонние соглашения на 2024 год были заключены сторонами в период с 19 марта по 22 апреля 2024 года. Согласно указанным соглашениям перечисление субсидии на I квартал осуществляется в сумме, не превышающей 25 процентов годового размера субсидии, не позднее 14 рабочих дней со дня заключения соглашения.

Таким образом, субсидии на финансовое обеспечение оказания ВМП вне базовой программы ОМС были предоставлены подведомственным федеральным государственным учреждениям в конце марта и в апреле 2024 года, что фактически не позволило осуществлять в I квартале 2024 года закупки медицинских изделий и лекарственных препаратов для оказания медицинской помощи населению по государственному заданию на оказание ВМП вне базовой программы ОМС.

Указанные факты свидетельствуют об отсутствии доступности в оказании ВМП вне базовой программы ОМС населению Российской Федерации в I квартале 2024 года. Аналогичная ситуация имеет место и в I квартале 2025 года.

Исходя из изложенного, рекомендовано:

1) в срок до 1 ноября 2025 года подготовить предложения о внесении изменений в Федеральный закон № 323-ФЗ в части установления сроков формирования и утверждения программы государственных гарантий в целях своевременного распределения, согласования и доведения до федеральных государственных учреждений здравоохранения объемов ВМП вне базовой программы ОМС и их финансового обеспечения.

1.2. В соответствии с пунктом 12 постановления Правительства Российской Федерации от 26 июня 2015 г. № 640 формирование и финансовое обеспечение выполнения федеральными бюджетными или автономными учреждениями государственного задания на оказание ВМП вне базовой программы ОМС осуществляются в соответствии с Положением о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания, утвержденным указанным постановлением Правительства Российской Федерации (далее – Положение № 640). Кроме того, финансовое обеспечение оказания ВМП вне базовой программы ОМС осуществляется в соответствии с Правилами № 1302.

Согласно пункту 11 Положения № 640 объем финансового обеспечения выполнения государственного задания рассчитывается на основании нормативных затрат на оказание государственных услуг, нормативных затрат, связанных с выполнением работ, с учетом затрат на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, используемого федеральным государственным учреждением при выполнении

государственного задания (далее – имущество учреждения), затрат на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается имущество учреждения (далее – затраты на уплату налогов).

При этом согласно пункту 33 Положения № 640 в случае, если федеральное бюджетное или автономное учреждение оказывает сверх установленного государственного задания государственные услуги (выполняет работы) для физических и юридических лиц за плату, а также осуществляет иную приносящую доход деятельность (далее – платная деятельность), затраты на уплату налогов рассчитываются с применением коэффициента платной деятельности по установленной формуле.

При расчете коэффициента платной деятельности учитывается такой показатель, как «Планируемый объем субсидии на очередной финансовый год и плановый период, рассчитанный без применения коэффициента платной деятельности».

По результатам контрольного мероприятия установлено, что Министерством для определения объемов финансового обеспечения выполнения государственного задания подведомственными федеральными государственными учреждениями, включающих затраты на уплату налогов, при расчете коэффициента платной деятельности в указанный показатель включались планируемые объемы субсидии, предоставляемой федеральному бюджетному или автономному учреждению:

на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на основании соглашения о порядке и об условиях предоставления субсидии, заключаемого в соответствии с пунктом 44 Положения № 640;

на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание ВМП вне базовой программы ОМС на основании соглашения о порядке и об условиях предоставления субсидии, заключаемого в соответствии с пунктом 13 Правил № 1302. При этом норматив финансовых затрат на единицу объема высокотехнологичной медицинской помощи включает в себя прочие затраты, в состав которых согласно пунктам 10.9 и 10.9.1 Порядка применения классификации операций сектора государственного управления, утвержденного приказом Минфина России от 29 ноября 2017 г. № 209н, входят в том числе налог на имущество и земельный налог.

Таким образом, в расчет норматива финансовых затрат на единицу объема предоставления медицинской помощи в рамках установленного учреждениям здравоохранения государственного задания на оказание ВМП вне базовой программы ОМС включены затраты на уплату налогов, что приводит к тому, что Министерством затраты на уплату налогов определяются с учетом коэффициента платной деятельности, рассчитанного от объема субсидии на оказание ВМП вне базовой программы ОМС, в норматив которой уже включены затраты на соответствующие налоги (фактически произведено двойное начисление затрат на уплату налогов).

Кроме того, коэффициент платной деятельности, рассчитываемый в соответствии с пунктом 33 Положения № 640, указывает на долю доходов от платной деятельности в общей сумме поступлений федерального бюджетного или автономного учреждения.

В силу специфики деятельности государственных учреждений, оказывающих медицинскую помощь в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, средства, поступающие из Федерального фонда ОМС и территориальных фондов ОМС в рамках программы обязательного медицинского страхования (включая средства субсидии на финансовое обеспечение выполнения

государственного задания на оказание ВМП вне базовой программы ОМС), как таковые не относятся к иной приносящей доход деятельности, но составляют значительную долю в доходах государственных учреждений.

Так, по результатам контрольного мероприятия установлено, что структура доходов подведомственных Министерству федеральных государственных учреждений в 2024 году в среднем составила:

 поступление средств по обязательному медицинскому страхованию – 29,9 % (в 2023 году – 27,9 %);

 поступление средств от приносящей доход деятельности – 24,4 % (в 2023 году – 23,9 %);

 поступление средств субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание ВМП вне базовой программы ОМС – 19,7 % (в 2023 году – 19,4 %);

 поступление средств субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания – 17,0 % (в 2023 году – 18,2 %);

 поступление средств субсидии на иные цели – 8,7 % (в 2023 году – 7,7 %);

 поступление средств субсидии на цели осуществления капитальных вложений – 0,3 % (в 2023 году – 2,9 %).

Согласно пункту 33 Положения № 640 при расчете коэффициента платной деятельности не учитываются поступления в виде целевых субсидий, предоставляемых из федерального бюджета, грантов, пожертвований, прочих безвозмездных поступлений от физических и юридических лиц, а также средства, поступающие в порядке возмещения расходов, понесенных в связи с эксплуатацией федерального имущества, переданного в аренду (безвозмездное пользование), и в виде платы, взимаемой с потребителя в рамках установленного государственного задания.

В то же время федеральные государственные учреждения при осуществлении медицинской деятельности в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в большей степени используют имущество учреждения, которое признается в качестве объекта налогообложения, что следует в том числе из структуры их ежегодных доходов (поступлений).

Кроме того, нормативы финансовых затрат на единицу объема предоставления медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, как и тарифы на услуги (работы) от приносящей доход деятельности, включают в себя прочие затраты, к которым согласно Порядку № 209н относятся расходы по уплате налогов (в том числе налога на имущество и земельного налога).

С учетом изложенного, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, внесение изменений в пункт 33 Положения № 640 в части отнесения поступлений доходов государственных учреждений, оказывающих медицинскую помощь в рамках программы государственных гарантий, к иной приносящей доход деятельности при планировании объема доходов от платной деятельности позволит сократить расходы федерального бюджета только в отношении федеральных государственных учреждений Министерства на сумму не менее 790,6 млн рублей (расчетно, по итогам 2024 года), что составляет 52,2 % фактически направленного Министерством в 2024 году объема затрат на уплату налогов в составе финансового обеспечения выполнения государственного задания (1 514,2 млн рублей).

Следует отметить, что у подведомственных Министерству федеральных государственных учреждений неиспользованные остатки средств по различным видам деятельности ежегодно увеличиваются и на 1 января 2025 года составили: от приносящей доход деятельности – 27,9 млрд рублей; на обязательное медицинское страхование – 21,3 млрд рублей; на финансовое обеспечение выполнения государственного задания (с учетом средств государственного задания на оказание ВМП вне базовой программы ОМС) – 9,0 млрд рублей.

Исходя из изложенного, рекомендовано:

в срок до 1 сентября 2025 года подготовить предложения об исключении из постановления Правительства Российской Федерации от 26 июня 2015 г. № 640 нормы о финансовом обеспечении выполнения федеральными бюджетными или автономными учреждениями государственного задания за счет средств бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования в случаях, установленных федеральными законами, в порядке, определенном Положением № 640;

в срок до 1 сентября 2025 года подготовить предложения о внесении в пункт 33 Положения № 640 изменений, предусматривающих при расчете коэффициента платной деятельности в планируемом объеме доходов от платной деятельности учет поступления в федеральные государственные учреждения средств в рамках программы обязательного медицинского страхования (включая средства на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание ВМП вне базовой программы ОМС).

1.3. Министерством в декабре 2023 года федеральному казенному учреждению «Федеральный центр планирования и организации лекарственного обеспечения граждан» Министерства здравоохранения Российской Федерации (далее – ФКУ «ФЦПиЛО») из федерального бюджета доведены лимиты бюджетных обязательств по КБК 056 0909 01207 92943 244 на централизованную закупку на 2024 год медицинского оборудования для проведения расширенного неонатального скрининга в объеме 348 110,7 тыс. рублей (в дальнейшем лимиты бюджетных обязательств были уменьшены до 346 362,6 тыс. рублей).

При этом бюджетные ассигнования ФКУ «ФЦПиЛО» на закупку указанного оборудования для проведения расширенного неонатального скрининга в размере 346 362,6 тыс. рублей были предусмотрены распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 августа 2024 г. № 2040-р об осуществлении закупки медицинского и лабораторного оборудования для осуществления расширенного неонатального скрининга (далее – распоряжение № 2040-р).

Аналогично ФКУ «ФЦПиЛО» в рамках распоряжения Правительства Российской Федерации от 9 июня 2022 г. № 1510-р о закупке учреждением медицинского и лабораторного оборудования для осуществления расширенного неонатального скрининга (далее – распоряжение № 1510-р) в 2022 году предусматривались бюджетные ассигнования в целях реализации федерального проекта «Обеспечение расширенного неонатального скрининга», одним из результатов которого являются мероприятия по созданию необходимой материально-технической базы государственных медицинских организаций для проведения расширенного неонатального скрининга (закупка необходимого оборудования для проведения расширенного неонатального скрининга на врожденные и (или) наследственные заболевания).

Из доклада Министерства Правительству Российской Федерации по вопросу обеспечения проведения мероприятий по распределению и закреплению медицинского и

лабораторного оборудования для осуществления расширенного неонатального скрининга от 14 января 2025 г. № 15-4/И/1-93 следует, что:

за период 2022 и 2023 годов во исполнение распоряжения № 1510-р поставлено 331 ед. и введено в эксплуатацию 315 ед. оборудования на сумму 1 511 232,5 тыс. рублей;

в 2024 году в рамках выполнения распоряжения № 2040-р заключены контракты на сумму 293 750,9 тыс. рублей и запланирована поставка 16 ед. оборудования. Кассовое исполнение расходов ФКУ «ФЦПиЛО» на реализацию указанных мероприятий в 2024 году составило 208 550,5 тыс. рублей.

Вместе с тем законодательством Российской Федерации централизованные закупки установлены только в отношении лекарственных препаратов (обеспечение лиц, инфицированных вирусом иммунодефицита человека, и лиц, больных туберкулезом; обеспечение лиц (взрослых и детей) по высокозатратным нозологиям и т. д.). Нормативными правовыми актами, включая Положение о Министерстве здравоохранения Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 608, полномочия Министерства по централизованным закупкам медицинских изделий не установлены. Также отсутствуют указанные полномочия и у ФКУ «ФЦПиЛО», созданного в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2020 г. № 2798-р в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий Министерства здравоохранения Российской Федерации.

Исходя из изложенного, рекомендовано:

в срок до 1 ноября 2025 года в целях осуществления Министерством здравоохранения Российской Федерации централизованных закупок медицинских изделий подготовить предложения о наделении Министерства полномочиями по осуществлению централизованных закупок медицинских изделий (с их конкретизацией при необходимости) и иных видов товаров в случае необходимости.

2. Министерству финансов Российской Федерации:

2.1. В соответствии с пунктом 3 Положения № 640 в государственном задании могут быть установлены допустимые (возможные) отклонения в процентах (абсолютных величинах) от установленных значений показателей качества и (или) объема, при этом указанные отклонения отражаются в отношении государственной услуги в графе «Допустимые (возможные) отклонения от установленных показателей качества услуги» подраздела 3.1 и в графе «Допустимые (возможные) отклонения от установленных показателей объема государственной услуги» подраздела 3.2 раздела 3 части 1 «Сведения об оказываемых государственных услугах» государственного задания, формируемого в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее – ГИИС «Электронный бюджет») по форме, утвержденной Положением № 640.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что Министерством в ГИИС «Электронный бюджет» сформированы и утверждены государственные задания федеральному государственному бюджетному учреждению «Национальный медицинский исследовательский центр сердечно-сосудистой хирургии им. А.Н. Бакулева» Министерства здравоохранения Российской Федерации на 2023 и 2024 годы от 4 декабря 2023 г. № 056-00019-23-06 и от 5 декабря 2024 г. № 056-00009-24-08 соответственно, в которых

значения допустимых (возможных) отклонений от установленных значений показателей объема государственной услуги «Реализация образовательных программ высшего образования – программ ординатуры» сформированы только во вкладке «Допустимые (возможные) отклонения от установленных показателей объема», тогда как в графе «Допустимые (возможные) отклонения от установленных показателей объема государственной услуги» подраздела 3.2 раздела 3 части 1 «Сведения об оказываемых государственных услугах» государственного задания» указанные значения допустимых (возможных) отклонений от установленных показателей объема не указаны.

При этом в ГИИС «Электронный бюджет» не реализован функционал, позволяющий при формировании допустимых (возможных) отклонений от установленных показателей объема во вкладке «Допустимые (возможные) отклонения от установленных показателей объема» автоматически отражать указанные значения в соответствующих графах формы государственного задания, утвержденного Положением № 640.

Исходя из изложенного, рекомендовано:

в срок до 1 сентября 2025 года обеспечить возможность при заполнении в ГИИС «Электронный бюджет» вкладки «Допустимые (возможные) отклонения от установленных показателей объема» автоматически отражать указанные значения в соответствующих графах формы государственного задания, утвержденной Положением № 640.