

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ

**ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ
СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ
КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ
№ 3, 2014 г.**

Красноярск 2014

660009, г. Красноярск, ул. Ленина, 125, т. (391) 249-33-30, ф. 211-01-89.

E-mail: **Chancel@chamber.krsn.ru**

Официальный сайт Счетной палаты Красноярского края:

<http://www.spkrk.ru>

СОДЕРЖАНИЕ

Контрольное мероприятие «Проверка законности, результативности (эффективности и экономности) использования средств краевого бюджета, направленных на создание и обеспечение охраны особо охраняемых природных территорий регионального значения»	4
Экспертно-аналитическое мероприятие «Анализ исполнения органами власти Красноярского края полномочий администраторов доходов бюджета»	18
Экспертно-аналитическое мероприятие «Анализ рисков исполнения налоговых и неналоговых доходов краевого бюджета в 2013-2015 годах»	25
Контрольное мероприятие «Проверка эффективности использования бюджетных средств, выделенных на содержание органов управления Территориального фонда обязательного медицинского страхования Красноярского края, в условиях реализации Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»	35
Контрольное мероприятие «Проверка эффективности использования бюджетных средств, выделенных КГБУЗ «Краевая клиническая больница»	45

**Информация о результатах контрольного мероприятия
«Проверка законности, результативности (эффективности и экономности)
использования средств краевого бюджета, направленных на создание
и обеспечение охраны особо охраняемых природных территорий
регионального значения»**

отчет рассмотрен коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от «03» июля 2014 г. № 10)

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 2.5.2 годового плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2014 год.

Объекты контрольного мероприятия:

- министерство природных ресурсов и экологии Красноярского края (далее – Минприроды);
- краевое государственное казенное учреждение «Дирекция по особо охраняемым природным территориям Красноярского края» (далее – КГКУ «Дирекция ООПТ»);
- краевое государственное бюджетное учреждение «Дирекция природного парка «Ергаки» (далее – КГБУ «Дирекция Ергаки»).

Проверяемый период деятельности: 2012 – 2013 годы.

**Результаты контрольного мероприятия
Общие сведения**

Организация, охрана и использование ООПТ осуществляется в целях сохранения уникальных и типичных природных комплексов и объектов, достопримечательных природных образований, объектов растительного и животного мира, их генетического фонда, изучения естественных процессов в биосфере и контроля за изменением ее состояния, экологического воспитания населения.

Особо охраняемые природные территории – участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны.

Общая площадь ООПТ в Красноярском крае по состоянию на 01.01.2012 составляла 16,9 млн. га или 7,15% в общей площади края (без учета морских акваторий – 6,7%). По доле площади, занятой ООПТ в общей площади территории субъекта РФ (без учета морских акваторий), Красноярский край по перечню показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ (сайт министерства регионального развития РФ <http://www.minregion.ru/>) занимал 49 место из 83. Наибольшее значение данного показателя отмечено по Карачаево-Черкесской Республике – 40,1%,

наименьшее – по Курской области – 0,2%. Среди субъектов СФО Красноярский край занимал 8 место по значению показателя.

За проверяемый период увеличение количества ООПТ и их площади произошло за счет образования 4 ООПТ регионального значения (0,2 млн. га) и 3 ООПТ местного значения – (0,02 млн. га). Количество и площадь ООПТ федерального значения не изменились.

По состоянию на 29.12.2013 площадь ООПТ в Красноярском крае составляла 17,1 млн. га или 7,23% в общей площади края. Площади ООПТ федерального значения занимали 11,6 млн. га (4,9% территории края), ООПТ регионального значения – 5,5 млн. га (2,3%) и ООПТ местного значения – 20,7 тыс. га (0,009%).

По состоянию на 29.12.2013 на территории Красноярского края функционировали 97 ООПТ регионального значения общей площадью 5 505,1 тыс. га.

Федеральным законом от 28.12.2013 № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», вступившим в силу 30.12.2013, исключены нормы об отнесении территорий традиционного природопользования и лечебно-оздоровительных местностей и курортов к ООПТ. На уровне края нормативные правовые акты об изменении статуса указанных территорий на дату проверки не принимались.

В целях выполнения функций¹ по организации и обеспечению функционирования ООПТ, управлению и охране ООПТ, осуществления мер по сохранению и восстановлению биологического и ландшафтного разнообразия, уникальных и типичных природных комплексов и объектов, достопримечательных природных образований, объектов животного и растительного мира с 2000 года создано КГУ «Дирекция ООПТ».

Для осуществления управления природным парком «Ергаки», организации использования природных ресурсов в рекреационных, оздоровительных и эколого-просветительских целях на территории природного парка «Ергаки», охраны природного парка «Ергаки» с 2006 года создано КГУ «Дирекция Ергаки».

Нормативное правовое регулирование

К полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета), в соответствии со статьей 26.3. Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» относится решение вопросов: создания и обеспечения охраны особо охраняемых природных территорий регионального значения; осуществления регионального государственного надзора в области

¹ Функции КГБУ «Дирекция ООПТ» не распространялись на лечебно-оздоровительные местности и курорты, природный парк Ергаки.

охраны и использования особо охраняемых природных территорий.

Отношения в области организации, охраны и использования ООПТ регулируются Федеральным законом от 14.03.1995 № 33-ФЗ (ред. от 25.06.2012) «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – Федеральный закон об ООПТ). Законом Красноярского края от 28.09.1995 № 7-175 (ред. от 19.04.2012) «Об особо охраняемых природных территориях в Красноярском крае» (далее – Закон края об ООПТ) регулируются отношения в области организации, охраны и использования ООПТ краевого и местного значения.

Административная ответственность за нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на ООПТ установлена статьей 8.39 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Вместе с тем законодательством до настоящего времени не устранены сдерживающие факторы по выявлению, пресечению и наказанию нарушителей (на наличие таких факторов обращалось внимание в результатах ранее проведенных контрольных мероприятий Счетной палаты Красноярского края) – у государственных инспекторов по охране ООПТ регионального значения отсутствуют права на привлечение к ответственности за нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на ООПТ.

При рассмотрении вопросов нормативно-правового регулирования выявлены пробелы в законодательстве края, касающиеся отсутствия подзаконных актов, в том числе о передаче части памятников природы краевого значения под охрану лиц, в чье ведение они переданы, об обеспечении отдельных прав госинспекторов, установленных Законом края об ООПТ, о создании и эксплуатации информационной системы ООПТ Красноярского края, о реализации прав по принятию решений о резервировании земель, которые предполагалось объявить ООПТ, и об ограничении на них хозяйственной деятельности.

Система управления в области создания и обеспечения охраны ООПТ

Система управления в области создания и обеспечения охраны ООПТ регионального значения осуществляется в рамках реализации полномочий, установленных действующим законодательством, органами власти края (во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления), а также краевыми государственными учреждениями (КГБУ «Дирекция Ергаки» и КГКУ «Дирекция ООПТ»), находящимися в ведомственном подчинении Минприроды².

Полномочия по государственному управлению в области организации и функционирования ООПТ, организации и осуществлению охраны ООПТ, согласованию предоставления ООПТ в пользование, ведению государственного кадастра ООПТ (далее – кадастр) определены в отношении уполномоченных

² КГКУ «Дирекция ООПТ» – также в ведомственном подчинении Службы.

органов исполнительной власти края, в том числе для Минприроды³ – относительно ООПТ краевого значения (без учета лечебно-оздоровительных местностей и курортов, с 18.09.2013 – без учета территорий традиционного природопользования).

Наделение отдельными полномочиями министерства здравоохранения Красноярского края⁴ (в отношении лечебно-оздоровительных местностей и курортов) и министерства по делам Севера и поддержке коренных малочисленных народов Красноярского края⁵ (в отношении территорий традиционного природопользования (с 18.09.2013)) обусловлено наличием специального законодательства РФ и Красноярского края.

Анализ реализации полномочий свидетельствует о том, что в нарушение положения Минприроды, пункта 40 Порядка ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий, утвержденного Приказом Минприроды России от 19.03.2012 № 69 (далее – Порядок) вместо Минприроды ведение кадастра осуществлялось КГКУ «Дирекция ООПТ» в рамках реализации основных видов деятельности, предусмотренных Уставом. В свою очередь, ведение кадастра КГКУ «Дирекция ООПТ» обеспечивалось с нарушением Порядка.

Полномочия по ведению кадастра на электронном носителе Минздравом и Минсевера⁶ не выполнялись, в том числе по причине отсутствия специального программного продукта, трудовых ресурсов (по пояснениям министерства).

Размещение кадастра осуществлялось на сервере государственного предприятия Красноярского края «Красноярский научно-исследовательский институт геологии и минерального сырья». Нормативные акты о создании, а также о порядке эксплуатации данной информационной системы ООПТ не приняты.

Управление ООПТ (в рамках реализации полномочий в сфере организации и функционирования ООПТ, а также полномочий в сфере природоохранной и рекреационной деятельности⁷) осуществлялось КГКУ «Дирекция ООПТ», КГБУ «Дирекция Ергаки».

Полномочия по охране ООПТ возложены на государственных инспекторов учреждений. Охрана ООПТ государственными инспекторами осуществляется при их необеспеченности средствами индивидуальной защиты (нарушен пункт 4 статьи 17 Закона края об ООПТ). Не устранены сдерживающие факторы по выявлению, пресечению и наказанию нарушителей – у госинспекторов отсутствуют права на привлечение к ответственности за нарушения режима и правил использования природных ресурсов на ООПТ и на ношение и использование огнестрельного оружия и специальных средств при исполнении

³ В тексте настоящего отчета Минприроды, с учетом изменения наименования данного органа исполнительной власти края, также применяется и в отношении министерства природных ресурсов и лесного комплекса.

⁴ Далее по тексту – Минздрав.

⁵ Далее по тексту – Минсевера.

⁶ На период наличия таких полномочий.

⁷ В соответствии с Уставами КГКУ «Дирекция ООПТ», КГБУ «Дирекция Ергаки».

служебных обязанностей (тогда как госинспекторы нередко имеют дело с вооруженными браконьерами).

В нарушение статьи 16 Закона края об ООПТ реализация охранных мероприятий КГКУ «Дирекция ООПТ» в проверяемом периоде осуществлялась не на всей площади ООПТ – не проводились охранные мероприятия на территории традиционного природопользования, на территории 5 памятников природы, на территории 2 заказников.

В проверяемом периоде отсутствовали решения о передаче 4 памятников природы краевого значения и их территорий под охрану лиц, в чье ведение они переданы, тогда когда такое полномочие в отношении Правительства края предусмотрено пунктом 2 статьи 2 Закона края об ООПТ. Соответственно в нарушение пункта 21 статьи 2 Закона края об ООПТ по таким памятникам природы не оформлены паспорта, в том числе по трем из них – охранные обязательства.

Реализация направлений экологической политики края в сфере создания и охраны ООПТ

Создание и охрана ООПТ, при обеспечении функционирования ООПТ, повышении эффективности охраны и использования биологических ресурсов, воспроизводства редких видов растений и животных, внесенных в Красные книги РФ и Красноярского края, в стратегических документах края рассматривается как механизм сохранения природной среды.

Направления экологической политики края в сфере создания и охраны ООПТ определены стратегическими документами края.

Основными показателями развития отрасли ООПТ выбрана их площадь, а также отдельные показатели биоразнообразия.

Увеличение доли площади ООПТ до 8,7% к 2015 году предусматривалось в Схеме развития (в пересчете абсолютного значения увеличения площади); до 10% к 2020 году – в проекте Стратегии развития Красноярского края; до 17% к 2030 году – в Экологической концепции.

Достижение заявленных показателей площади ООПТ в ведомственных целевых программах по охране окружающей среды (далее – ведомственные программы) не обеспечивалось, т.к. значения показателей в ведомственных программах устанавливались ниже, чем в Схеме развития и Экологической концепции.

Схемой развития определен перечень планируемых к организации ООПТ в Красноярском крае до 2015 года. Так, с 01.01.2006 до 2015 года Схемой развития планировалось образовать 61 ООПТ площадью 3,8 млн. га. Фактически за период 01.11.2006 – 01.01.2014 создано 11 ООПТ, в том числе 4 ООПТ – не предусмотренных в Схеме развития. За проверяемый период из 4 созданных ООПТ 2 – не предусматривались в Схеме развития (государственный биологический заказник краевого значения «Бюзинский» на территории Балахтинского района и государственный комплексный заказник краевого

значения «Агапа» на территории Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района).

В нарушение пункта 2 Схемы развития не разработан план ее поэтапной реализации.

В нарушение пункта 5 статьи 2 Федерального закона об ООПТ, пункта 4 статьи 1 Закона края об ООПТ и пункта 1 статьи 18 Закона Красноярского края от 04.12.2008 № 7-2542 «О регулировании земельных отношений в Красноярском крае» Правительством края на основании Схемы развития не реализовывалось право по принятию решений о резервировании земель, которые предполагалось объявить ООПТ, и об ограничении на них хозяйственной деятельности.

Показатели биоразнообразия, установленные в стратегических документах края «количество восстановленных субпопуляций копытных животных до промысловой численности, позволяющей исключить их из Красной книги», «сокращение количества видов животных, занесенных в Красную книгу края с категорией 4 (неопределенные по статусу)» в ведомственных программах не устанавливались.

Анализ данных о количестве обнаруженных и закартированных особей, внесенных в Красную книгу Красноярского края и приложение к Красной книге Красноярского края за 2012-2013 годы показал отрицательную динамику по 21 виду особей из 46, что свидетельствует об обеспечении не в полной мере предназначения биозаповедников, заключающееся в том числе в сохранении и восстановлении редких и исчезающих видов животных. Вместе с тем, общее число встреч, по пояснениям Министерства, увеличилось с 318 до 403, что свидетельствует о расширении мониторинга за состоянием редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных.

Задача по обеспечению сохранности численности охотничьих видов животных, определенная положениями о заказниках, не обеспечена в полной мере: показатель по охране и воспроизводству охотничьих видов животных также имеет отрицательную динамику по численности лося, марала, сибирской косули, кабарги, северного оленя, соболя (сокращение по 6 видам животных в 2013 году относительно 2012 года, из 6 видов – 4 вида животных при увеличении численности особей в 2014 году относительно 2013 года так и не достигли численности особей 2012 года).

Отрицательная динамика отдельных охотничьих видов животных в 2012 году поясняется КГКУ «Дирекция ООПТ» неблагоприятными условиями анализа зимних маршрутных учетов в 2013 году, в том числе в связи с крайне низкой активностью зверей в период сильных морозов.

Отсутствуют показатели, характеризующие достижение иных целей функционирования ООПТ, например, показатели сохранения уникальных и типичных природных комплексов и объектов (в том числе сохранение единого ландшафтного комплекса как среды обитания объектов животного мира), сохранения объектов растительного мира (в том числе сохранения

и восстановления численности редких и находящихся под угрозой исчезновения видов растений).

Финансовое обеспечение реализации полномочий по созданию и обеспечению охраны ООПТ регионального значения

Финансовое обеспечение реализации полномочий по созданию и обеспечению охраны ООПТ регионального значения осуществлялось в рамках предоставления бюджетных ассигнований на выполнение полномочий Министерства и функций КГКУ «Дирекция ООПТ», а также на предоставление субсидий КГБУ «Дирекция Ергаки».

Расходы на выполнение полномочий по созданию и обеспечению охраны ООПТ в 2012 году составили 111,9 млн. руб., в 2013 году – 116,1 млн. руб.

Анализ расходов на осуществление полномочий по образованию и охране ООПТ свидетельствует о том, что расходы на содержание госинспекторов учреждений, а также расходы, непосредственно связанные с охраной ООПТ, занимают в среднем 73,4% в расходах КГКУ «Дирекция ООПТ», 71% – в расходах КГБУ «Дирекция Ергаки».

Средняя заработная плата отраслевых специалистов за 2013 год составила около 21,5 тыс. руб. или 68% от среднекраевого уровня (в КГКУ «Дирекция ООПТ» – 21,8 тыс. руб., в КГБУ «Дирекция Ергаки» – 20,5 тыс. руб.).

В целом, штатная численность работников учреждений за 2013 год составила 169 ед., в том числе 122 ед. – КГКУ «Дирекция ООПТ», 47 ед. – КГБУ «Дирекция Ергаки».

На 1 га площади ООПТ (без учета природного парка Ергаки) приходилось 13,5 руб. – в 2012 году, 13,0 руб. – в 2013 году, предусмотренных КГКУ «Дирекция ООПТ»; на 1 га площади природного парка Ергаки – 112,2 руб. – в 2012 году, 129,3 руб. – в 2013 году.

Вместе с тем, расходы на 1 га площади отдельных ООПТ федерального значения, еще в 2009 году значительно превышали показатель ООПТ краевого значения: согласно информации из Отчета Счетной палаты РФ о результатах контрольного мероприятия «Проверка использования в 2008-2009 годах средств федерального бюджета и федерального имущества, предназначенных для обеспечения функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения (заповедников и заказников) в Карачаево-Черкесской Республике, Республике Калмыкия, Ростовской и Тюменской областях расходы на 1 га площади по ООПТ федерального значения составили:

- государственный природный заповедник «Ростовский» (Ростовская область) – 639 руб.;
- государственный природный заповедник «Черные земли» (Республика Калмыкия) – 74 руб.;
- Тебердинский государственный природный биосферный заповедник (Карачаево-Черкесская Республика) – 326 руб.

Результаты проверки и анализа использования средств КГБУ «Дирекция Ергаки»

Финансовое обеспечение реализации полномочий в сфере природоохранной и рекреационной деятельности КГБУ «Дирекция Ергаки» осуществляется посредством:

- предоставления субсидий на выполнение государственного задания (занимают наибольшую долю в доходах учреждения: 92,7% (36,1 млн. руб.) – в 2012 году и 75,7% (32,1 млн. руб.) – в 2013 году),
- предоставления субсидий на иные цели;
- осуществления учреждением предпринимательской деятельности и платных услуг.

По данным отчетности о выполнении задания на оказание услуг и выполнении работ, КГБУ «Дирекция Ергаки» выполнение государственного задания обеспечено – заданные значения показателей исполнены на 100% и более, при динамике роста освоения средств субсидий (исполнение за 2012 год составило 95,1%, за 2013 – 99,0%).

Субсидия КГБУ «Дирекция Ергаки» предусматривала средства на оказание услуг (18,3 млн. руб. в 2012 году, 15,9 млн. руб. – в 2013 году): по организации и развитию регулируемого туризма и отдыха, экологического просвещения, развитию сотрудничества, обеспечению деятельности визит-центра; затраты на содержание имущества; а также средства на выполнение работ (17,7 млн. руб. – в 2012 году и 16,1 млн. руб. – в 2013 году): по сохранению природных комплексов, развитию инфраструктуры парка, по обустройству экологических троп и туристических маршрутов, мониторингу охотничьих животных, выполнению биотехнических мероприятий и мероприятий по охране животного мира.

Вместе с тем, сравнить объемы планируемых и фактических расходов в разрезе государственных услуг не представилось возможным: в планах финансово-хозяйственной деятельности (далее – планы ФХД) КГБУ «Дирекция Ергаки» плановые поступления и плановые выплаты формировали не в разрезе видов услуг (работ), а в разрезе видов субсидий, что является нарушением Приказа Минприроды от 23.12.2010 № 232-о «Об утверждении Порядка составления и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности краевых государственных бюджетных учреждений, в отношении которых министерство природных ресурсов и лесного комплекса Красноярского края осуществляет функции и полномочия учредителя». Требуется усиление ведомственного контроля, так как планы ФХД с допущенными нарушениями утверждены Минприроды.

Расходование средств субсидий (по данным отчетов об исполнении плана финансово-хозяйственной деятельности КГБУ «Дирекция Ергаки») осуществлялось на оплату труда (с учетом страховых выплат): 35,8% – в 2012 году, 38,1% – в 2013 году; на оплату услуг по содержанию имущества – 33,8% в 2012 году, 24,6% – в 2013 году; на увеличение основных средств и материальных запасов – 23,7% в 2012 году, 31,5% – в 2013 году.

Утверждение Минприродой нормативных затрат на оказание государственных услуг и содержание имущества КГБУ «Дирекция Ергаки»

осуществлялось с нарушением установленных сроков (нарушен пункт 4.2. приказа Минприроды от 23.12.2011 № 287-о «Об утверждении Порядка определения нормативных затрат на оказание государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества краевых государственных бюджетных учреждений, в отношении которых министерство природных ресурсов и экологии Красноярского края осуществляет функции и полномочия учредителя, и краевых государственных казенных учреждений, подведомственных министерству природных ресурсов и экологии Красноярского края»).

Исходные данные и расчеты нормативных затрат на оказание КГБУ «Дирекция Ергаки» государственных услуг (выполнение работ) и нормативных затрат на содержание имущества (приложение к приказам Минприроды от 16.04.2012 № 55-о, от 22.07.2013 № 204-о) по своему существу не содержат такого расчета. Нормативные затраты на оплату труда, в нарушение пункта 2.5. приказа Минприроды от 23.12.2011 № 287-о «Об утверждении Порядка определения нормативных затрат на оказание государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества краевых государственных бюджетных учреждений, в отношении которых министерство природных ресурсов и экологии Красноярского края осуществляет функции и полномочия учредителя, и краевых государственных казенных учреждений, подведомственных министерству природных ресурсов и экологии Красноярского края» и в нарушение пункта 17 распоряжения Правительства Красноярского края от 15.07.2011 № 550-р «Об утверждении Методических рекомендаций по расчету нормативных затрат на оказание краевыми государственными учреждениями государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества краевых государственных учреждений» не учитывают нормы труда работников, принимающих непосредственное участие в оказании государственной услуги.

В нарушение пункта 5.2. Устава КГБУ «Дирекция Ергаки» структура учреждения в проверяемом периоде Минприроды (как учредителем) не согласована. Административно-управленческий персонал и обслуживающий персонал занимали 51,1% в общей численности работников КГБУ «Дирекция Ергаки». В КГБУ «Дирекция Ергаки» нормы труда отсутствовали, по причине чего, например, нарушен баланс специалистов, осуществляющих бухгалтерское и экономическое обеспечение деятельности учреждения – 4 специалиста или 17,4% к численности отраслевых специалистов.

Не актуализирован перечень должностных лиц КГБУ «Дирекция Ергаки», относимых к категории государственных инспекторов по охране особо охраняемых природных территорий краевого значения (утвержден Постановлением Совета администрации Красноярского края от 06.07.2007 №286-п) – в перечне отсутствует должность старшего инспектора: выполнение должностных обязанностей старшим инспектором не обеспечено правами, аналогичными правам госинспекторов.

Поставка и монтаж домокомплектов научного стационара осуществлялся поставщиком с нарушением установленных сроков. Право заказчика на взыскание неустойки КГБУ «Дирекция Ергаки» на дату проверки (18.04.2014)

не реализовано. По дополнительно представленной информации требование о взыскании неустойки выставлено 21.04.2014, после окончания выездной проверки.

В нарушение постановления Правительства Красноярского края от 15.06.2009 № 309-п «Об утверждении нормативов финансовых затрат на содержание автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения Красноярского края и правил расчета размера ассигнований бюджета Красноярского края на содержание автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения Красноярского края» в 2012 году расходы на содержание смотровой автотрассы общей протяженностью 13,58 км превышают порядка на 30% установленные нормативы, что обусловило неэффективные расходы в сумме 2,8 млн. руб.

Расходы на утилизацию и вывоз бытовых отходов с территории природного парка «Ергаки» осуществлялись как КГБУ «Дирекция Ергаки» в сумме около 20 тыс. руб. ежегодно, так и Минприроды в сумме 555,9 тыс. руб. ежегодно при реализации мероприятий по предотвращению загрязнения и захламления земель ООПТ (в рамках исполнения долгосрочной целевой программы «Обращение с отходами на территории Красноярского края» на 2012-2014 годы). Вместе с тем, системный подход к организации уборки и вывоза бытовых отходов на территориях ООПТ отсутствует – в отношении иных ООПТ не представлена информация об организации процессов уборки и вывоза мусора, а также об их обеспечении финансовыми ресурсами.

Дополнительно отмечаем, что в Отчете Счетной палаты Красноярского края о результатах контрольного мероприятия «Проверка законности, результативности (эффективности и экономности) использования средств краевого бюджета, направленных на реализацию долгосрочной целевой программы «Обращение с отходами на территории Красноярского края» на 2012-2014 годы» указывалось на наличие «инициативных» расходов краевого бюджета, которые несут в себе дополнительную нагрузку на краевой бюджет по вывозу отходов и очистке автомобильных дорог от снега из туристско-экскурсионного района государственного природного заповедника «Столбы» (далее – заповедник «Столбы») в объеме 697,9 тыс. руб. ежегодно.

Результаты проверки и анализа использования средств КГКУ «Дирекция ООПТ»

Финансовое обеспечение реализации полномочий в сфере организации и функционирования ООПТ КГКУ «Дирекция ООПТ» обеспечивалось за счет средств краевого бюджета и на основании бюджетной сметы.

При проверке зафиксированы отдельные нарушения и недостатки, касающиеся содержания обоснований (расчетов) плановых сметных показателей, использованных при формировании бюджетной сметы.

Деятельность КГКУ «Дирекция ООПТ» осуществлялась по утвержденному плану производственной деятельности по основным направлениям: охрана ООПТ, выполнение биотехнических мероприятий, проведение учетных работ

и регистрация встреч, развития сети ООПТ, экологическое воспитание и просвещение населения.

Расходились бюджетные средства преимущественно на оплату труда (с учетом страховых выплат): 69,2% – в 2012 году, 74% – в 2013 году. Расходы на увеличение стоимости основных средств и материальных запасов составили в 2012 году – 18,4%, в 2013 году – 13,8%; на текущие расходы – порядка 12%.

Расходы КГКУ «Дирекция ООПТ» за счет доходов от предпринимательской деятельности и от платных услуг направлены на приобретение материальных запасов – полностью в 2012 году и 18,5% – в 2013 году, на стимулирование труда работников – 44,1% – в 2013 году, текущие направления расходования в 2013 году составили 37,3%.

Расходы на экологическую экспертизу, изготовление бланочной продукции, приобретение аншлагов и материалов для биотехнических мероприятий за проверяемый период составили 0,7 млн. руб., что в общих расходах составляет около 0,5%.

Часть расходов на экологическую экспертизу (65,9 тыс. руб.) осуществлена в целях проведения экспертизы проекта нормативного правового акта, предусматривающего цели, задачи, границы, режим охраны и природопользования по 5 заказникам, созданным в 1963 году, по 1 заказнику – созданному в 1981 году. Отсутствие с даты создания до настоящего времени документа, определяющего задачи по конкретным заказникам, а также отсутствие положения о них свидетельствует о неполноте обеспеченности нормативно-правовой основы действия указанных заказников и является нарушением пункта 3 статьи 24 Федерального закона об ООПТ и пункта 4 статьи 5 Закона края об ООПТ.

Использование средств на выполнение охранной деятельности КГКУ «Дирекция ООПТ» осуществлялось при перевыполнении госинспекторами плановых показателей по проведению рейдов и обходов в целом на 5,5% (за 2012-2013 годы проведено 5 694 обхода и 2 096 рейдов). Вместе с тем, планирование работы госинспекторов осуществлялось при отсутствии порядка, регламентирующего периодичность проведения рейдов, обходов. Планы работы составляются при отсутствии полной информации о принятых мерах и привлечении к ответственности по фактам нарушений, выявленных как КГКУ «Дирекция ООПТ», так и другими органами.

Результаты охранной деятельности КГКУ «Дирекция ООПТ» характеризуются ростом количества проведенных госинспекторами рейдов и обходов в 2013 году к 2012 году (рейдов – на 5,9%, обходов – на 10,4%) и снижением количества выявленных нарушений природоохранного законодательства (в 2012 году – 949, в 2013 году – 795).

По пояснениям КГКУ «Дирекция ООПТ» количество выявленных нарушений на ООПТ в проверяемом периоде уменьшилось в связи с усилением охраны региональных ООПТ, осуществлением профилактической работы и эколого-просветительской деятельности, а также увеличением размера

административного штрафа за нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на ООПТ (ст. 8.39 КоАП).

На основании поступивших в Службу по контролю в сфере природопользования от Дирекции ООПТ сообщений (80,5% от общего количества сообщений КГКУ «Дирекция ООПТ» в 2012 году, 67% – в 2013 году), составлены протоколы об административных правонарушениях (445 – в 2012 году, 267 – в 2013 году, что в целом составляет 97,5% к поступившим сообщениям).

Наибольшее количество нарушений (62,6%) приходится на проезд вне дорог общего пользования, незаконная охота занимает 11,7% в нарушениях, незаконная рыбалка – 7,9%, засорение отходами – 7,5%, разжигание костров с нарушением Правил пожарной безопасности – 4,5%, установка палаточного городка – 3%, заправка лодочного мотора, хранение ГСМ – 3%.

По вынесенным постановлениям наблюдается уменьшение объемов начисленных денежных взысканий (штрафов) (с 538,5 тыс. руб. до 402,5 тыс. руб.) при снижении доли оплаченных денежных взысканий (штрафов) (с 60,2% – в 2012 году до 47% – в 2013 году).

Анализ обеспеченности ресурсами

Анализ обеспеченности инспекторского состава учреждений материально-техническими ресурсами свидетельствует об оснащении государственных инспекторов транспортом, средствами связи, средствами жизнеобеспечения, обмундированием и спецодеждой ниже потребности, представленной

Вместе с тем, не представляется возможным определить обоснованность заявленной потребности учреждений на материально-техническое оснащение, так как документ, определяющий нормативы материально-технической оснащенности инспекторского состава, в крае отсутствует.

Не реализовано установленное Законом края об ООПТ право государственных инспекторов на ношение форменной одежды (подпункт д) пункта 2 статьи 17), на обеспечение средствами индивидуальной защиты (пункт 4 статьи 17). В нарушение пункта 3 статьи 17 Закона края об ООПТ, Минприроды не разработаны и не утверждены образцы форменной одежды, знаков различия и отличия, удостоверений, порядка ношения форменной одежды. В нарушение пункта 4 статьи 17 Закона края об ООПТ Минприроды не установлен перечень средств индивидуальной защиты и порядок обеспечения средствами индивидуальной защиты государственных инспекторов по охране ООПТ.

Анализ обеспеченности учреждений инспекторским составом не представляется возможным провести по причине отсутствия установленных в крае нормативов численности госинспекторов.

Вместе с тем, соотносимость охраняемой площади на 1 госинспектора свидетельствует о неравномерности нагрузки на госинспекторов как по филиалам КГКУ «Дирекция ООПТ», так и между учреждениями. Средняя нагрузка в КГБУ «Дирекция Ергаки» – 19,1 тыс. га охраняемой площади

на 1 госинспектора (далее – тыс.га / 1 инсп.), в КГКУ «Дирекция ООПТ» – 25,9 тыс.га / 1 инсп., между филиалами КГКУ «Дирекция ООПТ»: от 12,6 тыс.га / 1 инсп. (Южная межрайонная специализированная инспекция) до 38,7 тыс.га / 1 инсп. (Красноярская оперативная специализированная инспекция по ООПТ).

В ходе проведения контрольного мероприятия выявлено наличие коррупционных рисков (коррупционных факторов) при принятии кадровых решений, а также в связи с нереализованными правами по резервированию земель и об ограничении на них хозяйственной деятельности.

Выводы

Создание и обеспечение охраны ООПТ регионального значения законодательством отнесено к полномочиям субъекта РФ. Отношения в области организации, охраны и использования ООПТ регулируются Федеральным законом об ООПТ и Законом края об ООПТ. Вместе с тем, отдельные подзаконные акты по реализации полномочий не утверждены.

Реализация полномочий осуществлялась непосредственно Минприроды, а также подведомственными учреждениями: КГБУ «Дирекция Ергаки» и КГКУ «Дирекция ООПТ».

Исполнение учреждениями полномочий характеризуется выполнением показателей государственного задания КГБУ «Дирекция Ергаки», реализацией КГКУ «Дирекция ООПТ» плана производственной деятельности, утвержденного Минприроды, при практически полном освоении бюджетных средств.

Вместе с тем, охранные полномочия фактически осуществлялись не на всей площади ООПТ, по отдельным ООПТ отмечена неполнота нормативно-правовой основы их деятельности.

При расходовании бюджетных средств установлены неэффективные расходы в сумме 2,8 млн. руб. в связи с превышением установленных нормативов на содержание автомобильных дорог.

Система управления не обеспечивает реализации заявленных показателей наращивания площади ООПТ – план реализации Схемы развития отсутствует, не реализовывалось право по принятию решений о резервировании земель, которые предполагается объявить ООПТ и об ограничении на них хозяйственной деятельности; перечень планируемых к организации ООПТ за 7 лет из 8 по количеству ООПТ не реализован на 88%; ООПТ создавались не из числа запланированных.

Финансовое обеспечение полномочий по созданию и обеспечению охраны ООПТ регионального значения осуществляется при отсутствии утвержденных нормативов, в том числе на оснащение госинспекторов, а также по количеству госинспекторов на 1 га ООПТ.

Фактически госинспекторы оснащены транспортом, средствами связи, средствами жизнеобеспечения, обмундированием и спецодеждой ниже своей потребности; нагрузка на госинспекторов неравномерна. Расходы на 1 га ООПТ

регионального значения ниже объемов финансирования по отдельным федеральным ООПТ.

Отсутствует системный подход к организации уборки и вывоза бытовых отходов на территориях ООПТ.

Реализация полномочий не в полной мере обеспечивает достижение целей биозаказников, заключающихся в сохранении и восстановлении редких и исчезающих видов животных, а также охране и воспроизводстве охотничьих видов животных – за проверяемый период отмечена отрицательная динамика по 21 из 46 обнаруженных и закартированных видов животных, внесенных в Красную книгу Красноярского края и приложение к Красной книге Красноярского края, а также по 6 охотничьих видов животных (по 4 из которых при увеличении численности особей в 2014 году относительно 2013 года так и не достигнута численность особей 2012 года).

В стратегических и программных документах края отсутствуют показатели, характеризующие достижение иных целей функционирования ООПТ, в том числе сохранение объектов растительного мира.

Развитие сферы создания и охраны ООПТ должно осуществляться при наличии показателей, характеризующих достижение целей функционирования ООПТ, обеспечении прав госинспекторов, предусмотренных действующим законодательством, а также нормативов численности госинспекторов и их материально-технического обеспечения.

По результатам контрольного мероприятия внесены предложения Министерству природных ресурсов и экологии края и краевому государственному казенному учреждению «Дирекция по особо охраняемым природным территориям Красноярского края».

Отчет о результатах контрольного мероприятия направлен в Законодательное Собрание Красноярского края, Правительство Красноярского края.

Аудитор
Счетной палаты
Красноярского края

Е.М. Наумова

Информация о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ исполнения органами власти Красноярского края полномочий администраторов доходов бюджета»

заключение рассмотрено коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от 15 апреля 2014 года № 6)

Экспертно–аналитическое мероприятие проведено на основании плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2014 год в целях оценки качества администрирования доходов бюджета органами власти Красноярского края.

Объекты мероприятия: министерство финансов Красноярского края, агентство по управлению государственным имуществом Красноярского края, министерство природных ресурсов и экологии Красноярского края (агентство лесной отрасли Красноярского края), служба по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Красноярского края, министерство образования и науки Красноярского края, служба финансово-экономического контроля и контроля в сфере закупок Красноярского края, министерство промышленности и торговли Красноярского края, министерство транспорта Красноярского края.

Исследуемый период: 2012-2013 годы.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия Нормативно-правовое регулирование

Деятельность органов власти Красноярского края (далее – края) по администрированию доходов бюджета регулируется положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ), принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов края, приказов Министерства финансов Российской Федерации, казначейства России, министерства финансов Красноярского края и локальных нормативных актов органов власти края.

В соответствии с БК РФ администратор доходов бюджета обладает следующими бюджетными полномочиями:

осуществление начисления, учета и контроля за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью осуществления платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним;

осуществление взыскания задолженности по платежам в бюджет, пеней и штрафов;

принятие решения о возврате излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет, пеней и штрафов, а также процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, и представлении поручения в орган Казначейства России для осуществления возврата в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации;

принятие решения о зачете (уточнении) платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации и представлении уведомления в территориальный орган Казначейства России;

формирование и представление главному администратору доходов бюджета сведений и бюджетной отчетности, необходимых для осуществления полномочий соответствующего главного администратора доходов бюджета, в случае и порядке, установленных главным администратором доходов бюджета;

предоставление информации, необходимой для уплаты денежных средств физическими и юридическими лицами за государственные и муниципальные услуги, а также иных платежей, являющихся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в Государственную информационную систему о государственных и муниципальных платежах в соответствии с Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Федеральный закон № 210-ФЗ) и Приказом Казначейства России от 30.11.2012 №19н «Об утверждении Порядка ведения Государственной информационной системы о государственных и муниципальных платежах»;

осуществление иных бюджетных полномочий, установленных БК РФ и принимаемых в соответствии с ним нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

Согласно приказу Казначейства России от 30.11.2012 № 19н «Об утверждении Порядка ведения Государственной информационной системы о государственных и муниципальных платежах» субъектом Российской Федерации определяется орган государственной власти субъекта Российской Федерации, обеспечивающий информационное взаимодействие между оператором Государственной информационной системы о государственных и муниципальных платежах и администраторами начислений. До настоящего времени такой орган не определен.

Органы власти края наделяются полномочиями администраторов доходов бюджета, в соответствии с постановлением Совета администрации края от 05.06.2008 № 273-п «Об утверждении Порядка осуществления бюджетных полномочий главных администраторов доходов бюджетной системы Российской Федерации, являющихся органами государственной власти Красноярского края и (или) находящимися в их ведении казенными учреждениями, органами управления Территориального фонда обязательного медицинского страхования Красноярского края», правовым актом (приказом) главного администратора доходов, принимаемым в течение двух недель после принятия закона края о краевом бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Органы власти края, наделенные полномочиями администраторов доходов бюджета, организуют их исполнение посредством принятия локальных нормативных актов – приказов, положений о структурных подразделениях органа власти края, осуществляющих полномочия администратора доходов бюджета, должностных регламентов специалистов, непосредственно осуществляющих функции администрирования доходов.

Анализ предоставленных органами власти края – объектами экспертно-аналитического мероприятия принятых локальных нормативных актов по вопросам исполнения полномочий администраторов доходов бюджета, выявил их низкое качество.

Приказы о наделении полномочиями администратора доходов бюджета из 8 объектов мероприятия есть в 7 объектах (отсутствует в агентстве по управлению государственным имуществом Красноярского края).

Полномочия администраторов доходов бюджета, предусмотренные пунктом 2. статьи 160.1. БК РФ в приказах, положениях об отделах, должностных инструкциях (регламентах) учтены не в полной мере.

Единственным администратором доходов бюджета, в котором был разработан Административный регламент, содержащий административные процедуры по исполнению государственной функции по администрированию платежей⁸, является агентство лесной отрасли Красноярского края⁹.

Реализация положений федерального и регионального законодательства органами власти Красноярского края в процессе администрирования доходов бюджета

Анализ практики реализации органами власти края – объектами экспертно-аналитического мероприятия установленных статьей 160.1. БК РФ полномочий администраторов доходов бюджета выявил следующее.

Процесс администрирования доходов (в большинстве случаев) не автоматизирован и сводится к ведению учета поступлений.

Принятие решений о зачете (уточнении) платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации и представление уведомлений в территориальный орган Казначейства России осуществляется 2 объектами экспертно-аналитического мероприятия.

Предоставление информации, необходимой для уплаты денежных средств физическими и юридическими лицами за государственные и муниципальные услуги, а также иных платежей, являющихся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в Государственную информационную систему о государственных и муниципальных платежах (далее – ГИС ГМП) в соответствии с порядком, установленным Федеральным законом № 210-ФЗ приводится только агентством лесной отрасли Красноярского края.

Объектами экспертно-аналитического мероприятия отмечена трудоемкость предоставления информации, необходимой для уплаты денежных средств физическими и юридическими лицами за государственные и муниципальные услуги, а также иных платежей, являющихся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в ГИС ГМП.

⁸ Приказ агентства лесной отрасли Красноярского края от 30.10.2008 №229.

⁹Здесь и далее по тексту приводятся сведения по органу власти края (администратору доходов бюджета) - Агентству лесной отрасли Красноярского края, предоставленные объектом экспертно-аналитического мероприятия - министерством природных ресурсов Красноярского края, в ведении которого оно находится.

Согласно приказу Казначейства России от 30.11.2012 № 19н «Об утверждении Порядка ведения Государственной информационной системы о государственных и муниципальных платежах» определяется орган государственной власти субъекта Российской Федерации, обеспечивающий информационное взаимодействие между оператором ГИС ГМП и администраторами начислений. В Красноярском крае такой орган отсутствует.

Вместе с тем, сложилась различная практика определения субъектами Российской Федерации органа власти, обеспечивающего информационное взаимодействие между Казначейством России (оператором ГИС ГМП) и администраторами платежей.

В городе Москва таким органом определен Департамент информационных технологий города Москва (постановление Правительства города Москва от 09.10.2012 № 544-ПП).

В Удмуртской Республике и Республике Башкортостан – финансовые органы субъектов Российской Федерации (распоряжение Правительства Удмуртской Республики от 03.02.2014 № 45-р; постановление Правительства Республики Башкортостан от 18.03.2013 № 90).

Объекты экспертно-аналитического мероприятия, в 2013 году осуществляли администрирование налоговых и неналоговых платежей по 41 виду доходов.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия проведен анализ нормативных правовых актов, определяющих размер администрируемых объектами экспертно-аналитического мероприятия доходов, на предмет их актуальности и выявления резервов повышения доходов бюджета.

В результате установлено, что отдельные администрируемые объектами экспертно-аналитического мероприятия доходы определяются нормативными правовыми актами края, которые могут быть изменены в целях повышения размеров администрируемых платежей:

- постановление Правительства Красноярского края от 20.12.2012 № 688-п «Об установлении стоимости и перечня услуг, оказываемых по договору о присоединении объектов дорожного сервиса к автомобильным дорогам общего пользования регионального или межмуниципального значения Красноярского края»;

- постановление Правительства Красноярского края от 16.08.2011 № 482-п «Об организации перевозок пассажиров и багажа легковым такси на территории Красноярского края»;

- постановление Правительства Красноярского края от 08.06.2010 № 309-п «Об утверждении размеров сборов, взимаемых службой по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Красноярского края».

Объектами экспертно-аналитического мероприятия указаны следующие проблемы реализации полномочий, установленных статьей 160.1. БК РФ:

несовершенство механизмов взыскания задолженности по администрируемым доходам бюджета;

некорректность заполнения платежных документов на перечисление средств в бюджет плательщиками, судебными приставами (осуществляющими взыскание платежей) или работниками организаций, осуществляющих прием и перечисление платежей, что влечет за собой отражение платежей в качестве невыясненных поступлений;

Органы исполнительной власти края – объекты экспертно-аналитического мероприятия не имеют структурных подразделений или специалистов, наделенных полномочиями осуществления контроля за деятельностью администраторов доходов бюджета (за исключением службы финансово-экономического контроля и контроля в сфере закупок Красноярского края).

Анализ практики реализации органами власти края – объектами экспертно-аналитического мероприятия полномочий администраторов доходов бюджета, позволил выявить резервы повышения качества администрирования доходов (включая повышение собираемости).

Повышение качества администрирования доходов, влекущее увеличение бюджетных поступлений, может быть достигнуто при проведении комплекса мероприятий, предусматривающих реализацию трех типов государственных функций:

правоустанавливающие – нормативное правовое регулирование в сфере администрирования доходов;

правоприменительные – непосредственное администрирование и управление, в том числе организация и автоматизация процесса администрирования доходов;

контрольные – контроль и надзор за осуществлением полномочий администратора доходов.

Существует необходимость нормативно-правового регулирования процедур взыскания задолженности по администрируемым доходам бюджета.

Нуждается в совершенствовании организация процесса администрирования органами власти края и подведомственными им казенными учреждениями доходов бюджета.

Необходимы разработка и принятие органами власти края и подведомственными им казенными учреждениями, наделенных полномочиями администраторов доходов бюджета, локальных нормативных актов – приказов, положений о структурных подразделениях органа власти края, осуществляющих полномочия администратора доходов бюджета, должностных регламентов специалистов, непосредственно осуществляющих функции администрирования доходов.

Организации процесса администрирования органами власти края и подведомственными им казенными учреждениями доходов бюджета будет способствовать его автоматизация.

Взыскание задолженности по администрируемым доходам бюджета является резервом наполнения доходов краевого бюджета.

Только по объектам экспертно-аналитического мероприятия дополнительные доходы краевого бюджета от погашения задолженности могут достичь 367 715,1 тыс. рублей.

Взаимодействие администраторов доходов бюджета с плательщиками, банками, службой судебных приставов по правильности заполнения платежных документов сократит количество невыясненных документов. Ошибки при заполнении платежных документов, неточности или неполное указание необходимых реквизитов означают задержку в исполнении бюджета, а для плательщика – отсутствие полной уверенности, что уплаченные денежные средства учтены соответствующим администратором дохода бюджета.

По объектам экспертно-аналитического мероприятия сумма невыясненных поступлений по состоянию на 01.01.2014 составила 722 тыс. рублей.

В целях повышения качества администрирования доходов целесообразно осуществление соответствующим уполномоченным отраслевым и функциональным (или совещательным) органом исполнительной власти Красноярского края координирующих и контролирующих функций в сфере администрирования органами власти края и подведомственными им учреждениями доходов бюджета. Соответствующим уполномоченным органом исполнительной власти Красноярского края, по аналогии с практикой, сложившейся в других субъектах Российской Федерации может быть министерство финансов Красноярского края.

В целях повышения эффективности администрирования органами власти края и подведомственными им казенными учреждениями доходов бюджета целесообразно осуществление соответствующим уполномоченным органом исполнительной власти Красноярского края координирующим вопросы автоматизации процесса администрирования органами власти края и подведомственными им казенными учреждениями доходов бюджета. Соответствующим уполномоченным органом исполнительной власти Красноярского края может быть министерство информатизации и связи Красноярского края.

Выводы

По результатам экспертно-аналитического мероприятия сформулированы следующие выводы.

Необходимые в соответствии с положениями БК РФ нормативные правовые акты края, регулирующие вопросы администрирования доходов бюджета, приняты.

Не определен орган государственной власти Красноярского края, обеспечивающий информационное взаимодействие между Казначейством России (оператором ГИС ГМП) и администраторами платежей.

В локальных нормативных актах органов государственной власти Красноярского края – администраторов доходов закреплены не все полномочия администраторов доходов бюджета, установленные БК РФ.

Процесс реализации органами власти края – объектами экспертно–аналитического мероприятия установленных статьей 160.1. БК РФ полномочий администраторов доходов в большинстве случаев не формализован, не автоматизирован и сводится к ведению бюджетного учета поступлений.

Предоставление информации в Государственную информационную систему о государственных и муниципальных платежах в соответствии с порядком, установленным Федеральным законом № 210-ФЗ, приводится только агентством лесной отрасли Красноярского края.

По большинству объектов экспертно-аналитического мероприятия имеется задолженность по администрируемым платежам и невыясненные поступления. Общая сумма задолженности за 2013 год по ним превысила 368 млн. рублей, или 1/3 от поступивших доходов.

В Красноярском крае отсутствуют соответствующие уполномоченные отраслевые, функциональные органы или совещательные органы исполнительной власти края, осуществляющие координацию и контроль в сфере администрирования доходов бюджета.

Повышение качества администрирования доходов, влекущее увеличение бюджетных поступлений, может быть достигнуто при проведении комплекса правоустанавливающих (законотворческих), правоприменительных и контрольных мероприятий.

По результатам экспертно–аналитического мероприятия сформулированы предложения Правительству края, Министерству финансов края, основанные на выводах и направленные на решение исследованных проблем и вопросов.

Аудитор
Счетной палаты
Красноярского края

Т.Н. Воробьева

Информация о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ рисков исполнения налоговых и неналоговых доходов краевого бюджета в 2013-2015 годах»

заключение рассмотрено коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от 30 октября 2013 года № 14)

Экспертно–аналитическое мероприятие проведено на основании плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2013 год в целях выявления и оценка рисков неисполнения налоговых и неналоговых доходов краевого бюджета в 2013 году и плановом периоде 2014-2015 годов (далее – риски неисполнения доходов бюджета), а также причин, повлекших их возникновение.

Объекты мероприятия: министерство инвестиций и инноваций Красноярского края (по запросу); министерство финансов Красноярского края (по запросу); министерство экономики и регионального развития Красноярского края (по запросу); министерство промышленности и торговли Красноярского края (по запросу); министерство энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Красноярского края (по запросу); министерство сельского хозяйства и продовольственной политики Красноярского края (по запросу); министерство природных ресурсов и лесного комплекса Красноярского края (по запросу); министерство транспорта Красноярского края (по запросу); министерство строительства и архитектуры Красноярского края (по запросу); агентство по управлению государственным имуществом Красноярского края (по запросу).

Исследуемый период: 2013 год и плановый период 2014-2015 годов.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия О влиянии изменений законодательства на исполнение доходов краевого бюджета

Доходы региональных бюджетов, в соответствии со статьей 39 Бюджетного кодекса РФ формируются в соответствии с бюджетным законодательством РФ, законодательством о налогах и сборах и законодательством об иных обязательных платежах.

Изменение федерального законодательства – фундаментальный фактор, определяющий уровень доходов региональных бюджетов. За последние несколько лет в налоговой и бюджетной системе страны произошло немало важных изменений. Большинство из них в той или иной степени влияли на величину доходов бюджета Красноярского края (далее – края).

В соответствии с Отчетом Счетной палаты Красноярского края по результатам подготовительного этапа совместного со Счетной палатой Российской Федерации контрольного мероприятия «Аудит эффективности долговой политики, проводимой Красноярским краем, и анализ ее влияния на исполнение бюджета и социально-экономическое развитие региона (совместно

со Счетной палатой Красноярского края)»¹⁰ наличие дефицита краевого бюджета, в определенной степени, обусловлено увеличением нагрузки вследствие решений, принятых на федеральном уровне. Сумма выпадающих доходов краевого бюджета за 2010-2012 годы оценивается в размере 48,3 млрд. рублей, в т.ч. по решениям на 2012 год – 24,7 млрд. рублей.

Потери доходов бюджета возникли в результате отмены с мая 2011 года льготных вывозных таможенных пошлин на нефть для Ванкорского месторождения и утраты с сентября 2011 года права применения нулевой ставки по налогу на добычу нефти Ванкорского месторождения. Перераспределение, начиная с 2011 года, финансовых потоков в пользу федерального бюджета сопровождалось решениями об увеличении тарифов страховых взносов и ставок вывозных таможенных пошлин на медь и никель, что сократило региональный налог на прибыль организаций.

Величина потерь доходов краевого бюджета сопоставима с потребностью краевого бюджета в дополнительных средствах, необходимых для достижения показателей социально-экономического развития субъектов РФ, установленных указами Президента РФ от 07.05.2012 № 596 – 602, 606.

Краевой бюджет на 2013 год и плановый период 2014-2015 годов также формировался в условиях сохранения практики изменения федерального законодательства в течение бюджетного цикла.

По информации министерства финансов края, предоставленной в рамках проведения экспертно-аналитического мероприятия, имеются дополнительные риски неисполнения доходов краевого бюджета в 2013 году и плановом периоде 2014-2015 годов, связанные с изменением федерального законодательства: 4 892 млн. рублей – в 2013 году¹¹, 1563,3 млн. рублей – в 2014 году и 1415,4 млн. рублей – в 2015 году.

Уменьшается поступление акцизов на нефтепродукты на сумму 1 029,6 млн. рублей (сократилось поступление акцизов в целом по Российской Федерации). Снижена плата за негативное воздействие на окружающую среду на сумму 1 097 млн. рублей. Во исполнение постановления Правительства РФ от 08.11.2012 № 1148 «Об особенностях исчисления платы за выбросы загрязняющих веществ, образующихся при сжигании на факельных установках и (или) рассеивании попутного нефтяного газа» недропользователи снизили платежи за сжигание попутного нефтяного газа на факельных установках относительно сумм, учтенных в параметрах бюджета на 2013 год.

Краевой бюджет в полной мере ощутил влияние еще одного фактора риска неисполнения доходов. Введение в 2012 году института консолидированной отчетности по налогу на прибыль организаций создало постоянный фактор непредсказуемости в работе органов власти по формированию и исполнению доходов региональных бюджетов.

¹⁰ Рассмотрен коллегией Счетной палаты Красноярского края (протокол от «17» мая 2013 г. № 6).

¹¹ В том числе потери по налогу на прибыль организаций, уплачиваемому консолидированными группами налогоплательщиков - 3 778,9 млн. рублей – 2013 год, 0 млн. рублей – 2014 год и 0 млн. рублей – 2015 год.

В 2013 году возник пролонгированный эффект от принятия Закона РФ от 16.11.2011 № 321-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса РФ в связи с созданием консолидированной группы налогоплательщиков» (далее – Федеральный закон от 16.11.2011 № 321-ФЗ).

В соответствии с главой 3.1 Налогового кодекса РФ создание консолидированной группы налогоплательщиков является добровольным решением самих налогоплательщиков. Консолидированная группа налогоплательщиков создается не менее чем на два налоговых периода.

Уплата налога производится по всей группе ответственным участником группы, на основании данных налогового учета, полученных от остальных участников консолидированной группы налогоплательщиков.

Налогоплательщики края в 2012 году, по данным Управления ФНС России по краю, вошли в состав 6 консолидированных групп налогоплательщиков: ОАО «Газпром»; ОАО «РТККомм.РУ»; ОАО «АК «Транснефть»; ОАО «ЛУКОЙЛ»; ОАО «НК «РОСНЕФТЬ»; ОАО «Мегафон-Интернэшнл».

Создание консолидированных групп налогоплательщиков увеличило доходы краевого бюджета в 2012 году на сумму около 4 млрд. рублей.

В 2013 году созданы еще 2 консолидированные группы налогоплательщиков: ОАО «ГМК «Норильский никель» и ОАО «Росатом».

Консолидированная группа налогоплательщиков ОАО «НК «РОСНЕФТЬ» увеличила количество участников с 22 до 44 организаций за счет структур, занимающихся розничной реализацией нефтепродуктов.

Изменение количества и состава консолидированных групп налогоплательщиков уменьшит доходы краевого бюджета в 2013 году на сумму около 5,6 млрд. рублей.

Снижение налога на прибыль ОАО «НК «РОСНЕФТЬ» в бюджет Красноярского края происходит на фоне роста производственных и финансовых показателей¹². В первом полугодии 2013 года объем добычи нефти вырос на 73,5 %. Рост прибыли компании по итогам 1 полугодия составил 18,1 %.

Выручка от продажи металлов ОАО «ГМК «Норильский никель» уменьшилась в первом полугодии 2013 года по сравнению с аналогичным периодом прошлого года на 8% по причине падения цен на цветные и благородные металлы (кроме палладия), а также в связи с сокращением объемов продаж никеля и платины. Вместе с тем расходы на уплату налога в 1 полугодии 2013 года снизились на 37,9 %¹³.

Необходимо отметить, что устойчивость финансового положения ОАО «ГМК «Норильский никель» подтверждена Международным рейтинговым агентством Standard & Poor's, пересмотревшим в 2013 году прогноз по ОАО «ГМК «Норильский никель» с «негативного» на «стабильный»¹⁴.

¹² <http://www.rosneft.ru/news/pressrelease/29072013.html>.

¹³ http://nornik.ru/_upload/editor_files/file2200.pdf.

¹⁴ <http://www.rbc.ru/rbcfreenews/20131008094105.shtml>.

Снижение налога на прибыль организаций в 2013 году отражает особенности администрирования налога консолидированными группами налогоплательщиков и не характеризует реальное состояние налоговой базы края.

Необходимо отметить, что динамика прибыли организаций в I полугодии 2013 года по сравнению с соответствующим периодом 2012 года в крае сопоставима с динамикой в других субъектах РФ, входящих в десятку крупнейших, формирующих 2/3 прибыли по России в целом.

В настоящее время решения, принимаемые крупными налогоплательщиками (финансово-промышленными группами), влекут перераспределение финансовых потоков между бюджетами субъектов РФ и определяют параметры региональных бюджетов.

Способы влияния органов власти субъектов РФ на принимаемые налогоплательщиками решения в части создания и состава участников консолидированных групп налогоплательщиков ограничены и, по сути своей, сводятся к установлению благоприятных налоговых режимов по налогу на прибыль и налогу на имущество организаций на территории региона.

Налоговым кодексом РФ предоставлено право органам государственной власти субъектов РФ устанавливать налоговые льготы в части региональных налогов – налог на имущество организаций и транспортный налог (оснований и порядка их применения). Субъекты РФ наделены правом понижения для отдельных категорий налогоплательщиков ставки налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в бюджеты субъектов РФ (не ниже 13,5 %).

Необходимо активное взаимодействие органов государственной власти края с участниками (ответственными участниками) консолидированных групп налогоплательщиков, формированию совместных прогнозов и бюджетов.

Схема взаимодействия органов государственной власти края в процессе формирования и исполнения региональной налоговой политики и в бюджетном процессе края (на стадии формирования доходов краевого бюджета) приведена в приложении 1.

Взаимодействие органов исполнительной власти края с участниками (ответственными участниками) консолидированных групп налогоплательщиков может осуществляться параллельно по двум направлениям.

Министерство финансов края взаимодействует с налогоплательщиками, решая возложенные на него фискальные задачи. Министерство экономики и регионального развития края контактирует с налогоплательщиками, реализуя задачи обеспечения создания условий для комплексного социально-экономического развития края, в процессе оценки социально-экономической эффективности налоговых льгот.

Отсутствует единый канал взаимодействия органов исполнительной власти края, ориентированный на решения одновременно этих двух задач.

Вместе с тем органы власти субъектов РФ все активнее используют налоговый инструмент в достижении целей социально-экономического развития регионов и устойчивости региональных бюджетов.

Анализ регионального налогового законодательства (законы 83 субъектов РФ) показал, что органы власти субъектов РФ устанавливают налоговые преференции в отношении предприятий и организаций реального сектора экономики.

Большая часть регионов (76) предоставляет льготную (пониженную) ставку по налогу на прибыль организаций, в том числе в отношении предприятий и организаций:

- нефтеперерабатывающей и нефтедобывающей отрасли (9 регионов);
- осуществляющих деятельность в области производства, передачи и распределения электроэнергии, газа, пара и горячей воды (4 региона);
- осуществляющих строительную и инвестиционную деятельность (9 регионов).

Предоставляют льготу (либо пониженную ставку) по налогу на имущество организаций (81 регион), в том числе в отношении предприятий и организаций, осуществляющих:

- нефтедобычу и нефтепереработку (7 регионов);
- металлургическое производство (2 региона);
- деятельность в области производства, передачи и распределения электроэнергии, газа, пара и горячей воды (23 региона);
- строительную и инвестиционную деятельность (9 регионов).

В 2012 году появилась практика установления органами власти субъектов РФ налоговых преференции для организаций - участников консолидированных групп налогоплательщиков (3 региона).

В соответствии с положениями бюджетной политики в области доходов (налоговая политика) на 2013 год и плановый период 2014-2015 годов, (предоставлена одновременно с проектом Закона края «О краевом бюджете на 2013 год и плановый период 2014-2015 годов») региональная налоговая политика на 2013-2015 годы не изменяется. Краевое налоговое законодательство не актуализировано.

Об исполнении средств бюджета от приватизации краевого имущества

Параметры краевого бюджета по средствам от реализации объектов краевого имущества формируются на основании проекта прогнозного плана (программы) приватизации краевого имущества.

Правовой и организационной основой формирования проектов программ приватизации краевого имущества является Закон края от 19.04.2012 № 2-195 «О приватизации государственного имущества Красноярского края» (далее – Закон края).

В соответствии со статьей 3 Закона края порядок разработки прогнозного плана (программы) приватизации краевого имущества определяется Правительством края.

Действующая на практике в крае схема организации процесса приватизации объектов краевого имущества не предусматривает процедуру согласования подлежащих приватизации объектов краевой собственности с депутатами

Законодательного Собрания края до момента внесения Закона края об утверждении прогнозного плана (программы) приватизации краевого имущества в Законодательное Собрание края.

При осуществлении финансово-экономической экспертизы законопроектов о прогнозном плане (программе) приватизации краевого имущества Счетной палатой края отмечались отклонения показателей прогнозного плана (программы) приватизации краевого имущества и учтенных в краевом бюджете средств от реализации находящегося в краевой собственности имущества.

В результате утверждения Закон края от 04.04.2013 № 4-1191 «О прогнозном плане (программе) приватизации краевого имущества на 2013 год и плановый период 2014 - 2015 годов» в редакции, отличной от той, которая была учтена при формировании проекта Закона края «О краевом бюджете на 2013 год и плановый период 2014 - 2015 годов», возникли риски неисполнения краевого бюджета в сумме 394 млн. рублей. В утвержденную редакцию прогнозного плана (программы) приватизации краевого имущества на 2013 год и плановый период 2014 - 2015 годов не вошли ОАО «Сибстройтехнологии» и ОАО «Птицефабрика «Бархатовская».

В соответствии с проектом закона края «О внесении изменений в закон Красноярского края «О краевом бюджете на 2013 год и плановый период 2014-2015 годов» поступления средств краевого бюджета от продажи акций, находящихся в собственности края, уменьшены на 394 000 тыс. рублей.

Об исполнении доходов бюджета от реализации инвестиционных проектов

Доходы краевого бюджета согласно Бюджетному кодексу РФ формируются на основе прогноза социально-экономического развития края.

Инструментом достижения целей и задач социально-экономического развития края, согласно постановлению Правительства края от 30 ноября 2010 года № 602-п «Об утверждении порядка разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ», являются ведомственные целевые программы края.

Планируемые показатели развития основных предприятий отрасли, вида экономической деятельности по предприятиям и инвестиционным проектам (обязательные налоговые платежи в консолидированный бюджет края), учтенные в ведомственных целевых программах края, ложатся в основу доходов краевого бюджета.

Шесть из 20 действующих на настоящий момент ведомственных целевых программ края содержат информацию или показатели по реализации инвестиционных проектов на территории края.

В соответствии с пояснительной запиской к проекту Закона края «О краевом бюджете на 2013 год и плановый период 2014-2015 годов» «...сумма налоговых и неналоговых доходов на плановый период 2014-2015 годов определена с учетом дополнительных доходов от реализации на территории края инвестиционных проектов. Доля таких платежей в общей сумме налоговых и неналоговых доходов увеличится с 12,9 % в 2012 году до 18,9 % в 2015 году.

Сумма налога на имущество организаций определена с учетом дополнительных доходов от реализации на территории края инвестиционных проектов. Доля платежей организаций, реализующих инвестиционные проекты, увеличится с 27,7 % в 2012 году до 41,2 % в 2015 году». Таким образом, параметры доходов краевого бюджета предусматривают более чем двукратный посткризисный рост налога на имущество организаций – с 10,5 млрд. рублей в 2011 году до 21,7 млрд. рублей – в 2015 году.

Риски неисполнения сроков реализации инвестиционных проектов определяют риски неисполнения доходов краевого бюджета в 2013 году и плановом периоде 2014-2015 годов.

Схема взаимодействия органов власти края в процессе формирования и исполнения ведомственных целевых программ края нуждается в усилении в части определения порядка отбора и отражения органами исполнительной власти края – разработчиками ведомственных целевых программ края в ведомственных целевых программах возможного перечня мероприятий программ, инвестиционных проектов, основных предприятий отрасли (вида экономической деятельности).

В настоящее время такой порядок не определен. Вместе с этим отсутствует единое видение органами исполнительной власти края перечня инвестиционных проектов, реализуемых в Красноярском крае.

Полномочиями в вопросах поддержки инвестиционной деятельности в крае наделены два органа исполнительной власти края – министерством экономики и регионального развития края (за исключением инвестиционных проектов, определенных Правительством края)¹⁵ и министерством инвестиций и инноваций края (в части инвестиционных проектов, определенных постановлением Правительства края)¹⁶.

Полномочия по регистрации инвестиционных проектов и ведению реестра инвестиционных проектов, претендующих на государственную поддержку, закреплены за Инвестиционным советом (Закон края от 30.09.2004 № 12-2278 «О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Красноярском крае» и постановлением Правительства края от 16.12.2008 № 237-п «О создании Инвестиционного совета»). Министерство экономики и регионального развития края обеспечивает деятельность Инвестиционного совета.

Министерство экономики и регионального развития края, министерство инвестиций и инноваций края предоставили в рамках проведения экспертно-аналитического мероприятия перечни реализуемых в Красноярском крае инвестиционных проектов имеют существенные отличия между собой

¹⁵ Постановление Правительства Красноярского края от 27.08.2008 № 55-п «Об утверждении Положения о министерстве экономики и регионального развития Красноярского края, установлении предельной численности государственных гражданских служащих и иных работников министерства экономики и регионального развития Красноярского края».

¹⁶ Постановление Правительства Красноярского края от 12.07.2011 № 420-п «Об утверждении Положения о министерстве инвестиций и инноваций Красноярского края, установлении предельной численности государственных гражданских служащих и лиц, замещающих государственные должности Красноярского края, министерства инвестиций и инноваций Красноярского края».

и по сравнению с прогнозом социально-экономического развития края и ведомственными целевыми программами края (приложение 5).

Необходимо отметить, что в прогнозе социально-экономического развития края на 2013 год и плановый период 2014-2015 годов, так же как в ведомственных целевых программах не нашли отражения на наш взгляд значимые инвестиционные проекты. Например, инвестиционный проект по расширению добычи вкрапленных руд месторождения «Норильск - 1».

Их включение и государственная поддержка в ходе реализации ведомственных целевых программ позволят мобилизовать дополнительные доходы краевого бюджета.

Таким образом, формирование единого перечня реализуемых в Красноярском крае инвестиционных проектов (являющихся предметом внимания со стороны органов государственной власти, подлежащих отражению в ведомственных целевых программах края, параметрах прогноза социально-экономического развития края и проектировках краевого бюджета) позволит повысить эффективность усилий органов власти края по развитию реального сектора экономики.

О влиянии недостижения показателей прогноза социально-экономического развития Красноярского края на доходы краевого бюджета

Существенным фактором риска для региональных бюджетов является изменение макроэкономической ситуации, ценовой конъюнктуры, динамики конкурентоспособности бизнеса, масштабов и интенсивности реализации мер, направленных на обеспечение и ускорение экономического роста.

В соответствии с материалами, предоставленными к проекту Закона края «О краевом бюджете на 2013 год и плановый период 2014-2015 годов» «...прогноз социально-экономического развития Красноярского края на 2013-2015 годы характеризует поступательный рост социально-экономических показателей края.

Ситуация в крае в 2013-2015 годах будет зависеть от реализации крупных инвестиционных проектов в области добычи нефти, металлургии, энергетики и лесного комплекса, а также от конъюнктуры цен на мировых товарно-сырьевых рынках (в силу высокого удельного веса ориентированных на экспорт отраслей промышленности)».

Изменение основных показателей развития экономики края в 2013 году приведено в пояснительной записке к проекту закона края «О внесении изменений в закон Красноярского края «О краевом бюджете на 2013 год и плановый период 2014-2015 годов». Новые значения показателей сопоставимы с показателями Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов и находятся в границах значений, установленных Вариантом 1 Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов.

Незначительное торможение экономики края повлекло внесение точечных бюджетных решений.

Ухудшение показателей прогноза социально-экономического развития края в 2013 году и плановом периоде 2014-2015 годов повлекло необходимость подготовки и внесения 24.09.2013 в Законодательное Собрание края проекта закона края «О внесении изменений в закон Красноярского края «О краевом бюджете на 2013 год и плановый период 2014-2015 годов».

Вместе с тем Закон края от 10.02.2000 № 9-627 «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития в Красноярском крае» предусматривает разработку прогноза социально-экономического развития в нескольких вариантах с учетом вероятностного воздействия внутренних и внешних политических, экономических и других факторов.

Многовариантность прогноза социально-экономического развития позволяет исключить элемент непредсказуемости изменения макроэкономической ситуации и снизить риски неисполнения доходов краевого бюджета.

Возрастает значение необходимости обеспечения связи между стратегическим и бюджетным планированием.

Необходим переход от точечных бюджетных решений, принимаемых в условиях конкретной макроэкономической ситуации (в пределах текущего финансового года, без изменения показателей планового периода), к системе государственного планирования, ориентированного на результаты.

Выводы

По результатам экспертно-аналитического мероприятия сформулированы следующие и предложения.

1. Изменение федерального законодательства – фундаментальный фактор, определяющий уровень доходов региональных бюджетов.

Введение в 2012 году института консолидированной отчетности по налогу на прибыль организаций создало постоянный фактор непредсказуемости в работе органов исполнительной власти субъектов РФ по формированию и исполнению доходов региональных бюджетов.

Способы влияния органов власти субъектов РФ на принимаемые налогоплательщиками решения в части создания консолидированных групп налогоплательщиков и состава их участников ограничены и, по сути своей, сводятся к установлению благоприятных налоговых режимов на территории региона.

Схема управления в налоговой сфере края нуждается в совершенствовании.

Региональное налоговое законодательство нуждается в актуализации с учетом складывающейся практики налогового регулирования в субъектах РФ.

2. Риски неисполнения краевого бюджета в части средств, поступающих в результате реализации краевого имущества, определяются недостатками управления процессом приватизации.

3. Существуют риски неисполнения доходов краевого бюджета от реализации на территории края инвестиционных проектов. Доля таких доходов в общей сумме налоговых и неналоговых доходов увеличится с 12,9 % в 2012 году до 18,9 % – в 2015 году, в сумме налога на имущество организаций – с 27,7 % в 2012 году до 41,2 % – в 2015 году.

Отсутствует единое видение органами исполнительной власти края перечня инвестиционных проектов, реализуемых в Красноярском крае.

Система контроля за исполнением ведомственных целевых программ края нуждается в усилении.

4. Существенным фактором риска для региональных бюджетов является изменение макроэкономической ситуации, торможение экономического роста.

Многовариантность прогноза социально-экономического развития позволяет исключить элемент непредсказуемости изменения макроэкономической ситуации и снизить риски неисполнения доходов краевого бюджета.

По результатам экспертно–аналитического мероприятия сформулированы предложения Правительству края:

- об исключении дублирования функций органов власти края в налоговой сфере и в вопросах поддержки инвестиционной деятельности в крае;

- организации системы взаимодействия органов власти края с крупнейшими налогоплательщиками;

- об устранении недостатков управления процессом приватизации краевого имущества;

- определения порядка отбора и отражения органами власти края, мероприятий программ, инвестиционных проектов, основных предприятий отрасли, вида экономической деятельности, в ведомственных целевых программах края;

- формирования единого перечня реализуемых в Красноярском крае инвестиционных проектов, являющихся предметом внимания со стороны органов государственной власти, подлежащих отражению в ведомственных целевых программах края, параметрах прогноза социально-экономического развития края и проектировках краевого бюджета;

- разработки концепции внедрения в Красноярском крае системы государственного планирования, ориентированного на результаты.

Аудитор
Счетной палаты
Красноярского края

Т.Н. Воробьева

**Информация о результатах контрольного мероприятия
«Проверка эффективности использования бюджетных средств,
выделенных на содержание органов управления Территориального фонда
обязательного медицинского страхования Красноярского края,
в условиях реализации Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ
«Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»**

отчет рассмотрен коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от 23 сентября 2014 года № 11)

Контрольное мероприятие проведено на основании плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2014 год по предложению Губернатора Красноярского края.

Объект контрольного мероприятия: Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Красноярского края.

Проверяемый период деятельности: 2013 год (в целях сравнения показателей используются данные за период 2010-2013 годов).

В отчете использована информация Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Красноярскому краю и данные Государственного доклада о состоянии здоровья населения Красноярского края в 2013 году министерства здравоохранения Красноярского края.

**Результаты контрольного мероприятия
Нормативно-правовое регулирование**

Обязательное медицинское страхование (далее - ОМС) граждан является одним из механизмов реализации социальной политики государства и представляет собой финансовую систему, гарантирующую гражданам при возникновении страхового случая получение медицинской помощи за счет накопленных средств и проведение профилактических мероприятий.

Сфера обязательного медицинского страхования регламентирована Федеральным законом от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании»), который определяет отношения, возникающие в связи с осуществлением ОМС, в том числе определяет правовой статус субъектов ОМС и участников ОМС, основания возникновения их прав и обязанностей, гарантии их реализации, отношения и ответственность, связанные с уплатой страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения.

Статьей 6 Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» определено 9 полномочий Российской Федерации, в сфере обязательного медицинского страхования, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации – организация обязательного медицинского страхования на территориях субъектов Российской Федерации.

Финансовое обеспечение расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при осуществлении указанных полномочий, осуществляется за счет субвенций, предоставленных из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

В соответствии со статьей 8 Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере обязательного медицинского страхования отнесено:

- уплата страховых взносов на ОМС неработающего населения;
- установление в территориальных программах обязательного медицинского страхования (далее – Территориальная программа ОМС) дополнительных объемов страхового обеспечения по страховым случаям, установленным базовой программой ОМС, а также дополнительных видов и условий оказания медицинской помощи, не установленных базовой ОМС;
- финансовое обеспечение и реализация Территориальных программ ОМС в размере, превышающем размер субвенций, предоставляемых из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования;
- утверждение бюджетов территориальных фондов обязательного медицинского страхования и отчетов об их исполнении.

Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере обязательного медицинского страхования осуществляют Законодательное Собрание Красноярского края, Правительство Красноярского края и министерство здравоохранения Красноярского края.

Общие сведения о Территориальном фонде обязательного медицинского страхования Красноярского края

Красноярский краевой фонд обязательного медицинского страхования создан Решением Красноярского краевого малого Совета народных депутатов от 07.05.1993 № 127-м «О Красноярском краевом фонде обязательного медицинского страхования».

В 2011 году Законом Красноярского края от 19.05.2011 № 12-5833 «О Территориальном фонде обязательного медицинского страхования Красноярского края» Красноярский краевой фонд обязательного медицинского страхования переименован в Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Красноярского края (далее – ТФОМС), утверждено Положение о Территориальном фонде обязательного медицинского страхования Красноярского края (далее – Положение о ТФОМС).

ТФОМС является некоммерческой организацией, созданной Красноярским краем для реализации государственной политики в сфере обязательного медицинского страхования на территории Красноярского края, обладает правами юридического лица. В своей деятельности ТФОМС подотчетен Правительству Красноярского края и Федеральному фонду обязательного медицинского страхования.

Необходимо отметить, что на федеральном уровне законодательно не урегулирован вопрос организационно-правового положения территориальных органов обязательного медицинского страхования. ТФОМС является некоммерческой организацией, при этом на органы управления государственными внебюджетными фондами не распространяется действие Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Согласно Положению о ТФОМС, органом управления ТФОМС является правление ТФОМС – коллегиальный орган, определяющий основные направления деятельности ТФОМС и осуществляющий текущий контроль за его деятельностью.

Задачами ТФОМС являются:

- обеспечение предусмотренных законодательством Российской Федерации прав граждан в системе ОМС;

- обеспечение гарантий бесплатного оказания застрахованным лицам медицинской помощи при наступлении страхового случая в рамках территориальной программы обязательного медицинского страхования и базовой программы обязательного медицинского страхования;

- создание условий для обеспечения доступности и качества медицинской помощи, оказываемой в рамках программ ОМС;

- обеспечение государственных гарантий соблюдения прав застрахованных лиц на исполнение обязательств по ОМС в рамках базовой программы ОМС независимо от финансового положения страховщика.

Имущество ТФОМС, приобретенное за счет средств ОМС, является государственной собственностью Красноярского края и используется на праве оперативного управления.

В соответствии с пунктом 7 статьи 34 Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании» и частью 3 Положения о ТФОМС, Территориальный фонд осуществляет 18 полномочий страховщика. Также Положением о ТФОМС предусмотрено исполнение 25 функций.

Анализ исполнения полномочий показал, что из 9 полномочий Российской Федерации в сфере обязательного медицинского страхования, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации ТФОМС исполняет 8 полномочий, принимает участие в реализации 1 полномочия.

Кроме того, ежегодно законами края о бюджете ТФОМС на ТФОМС возлагаются дополнительные полномочия (несвойственные страховщику). Законом Красноярского края от 11.12.2012 № 3-809 «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Красноярского края на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов» на ТФОМС возложены следующие дополнительные (несвойственные страховщику) полномочия (относятся к полномочиям министерства здравоохранения Красноярского края) на общую сумму 1 659 718,5 тыс. руб.:

1. Осуществление мер социальной поддержки населения Красноярского края в части:

- обеспечения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения согласно постановлению Правительства РФ от 30.07.1994 № 890 «О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшении обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения»;

- обеспечение лекарственными средствами по рецептам врачей (фельдшеров) со скидкой в размере 50% от их стоимости реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий, согласно Закону Красноярского края от 10.12.2004 № 12-2711 «О мерах социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий», за исключением населения Таймырского Долгано-Ненецкого и Эвенкийского муниципальных районов;

- льготного лекарственного обеспечения тружеников тыла, ветеранов труда, ветеранов труда края, пенсионеров, родителей и вдов (вдовцов) военнослужащих, являющихся получателями пенсий по государственному пенсионному обеспечению, а также бесплатного изготовления и ремонта зубных протезов ветеранам труда и труженикам тыла, согласно Закону Красноярского края от 10.12.2004 № 12-2703 «О мерах социальной поддержки ветеранов»;

2. Реализация мероприятий по восстановительному лечению (долечиванию) в санаторно-курортных организациях работающих граждан;

3. Обеспечение отдельных полномочий в области лекарственного обеспечения населения закрытых административно-территориальных образований.

В 2014 году Законом Красноярского края от 05.12.2013 № 5-1879 «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Красноярского края на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов» на ТФОМС количество дополнительных полномочий (несвойственные страховщику) увеличено на 4 полномочия, относящихся к полномочиям Министерства здравоохранения и министерства социальной политики Красноярского края.

Финансирование несвойственных ТФОМС полномочий осуществляется за счет трансфертов из краевого бюджета.

В организационной структуре ТФОМС предусмотрено 36 структурных подразделений, из них 6 управлений, 20 отделов и 10 филиалов. Анализ организационной структуры ТФОМС показал, что управленческие функции осуществляют 7,6% сотрудников, основную цель деятельности – 60,3% и обеспечением деятельности занимается 32,1% сотрудников.

Организацию и общее руководство текущей деятельностью ТФОМС осуществляет директор, который несет персональную ответственность за ее результаты и подотчетен правлению ТФОМС. Директор ТФОМС назначается на должность и освобождается от должности Правительством Красноярского края по согласованию с Федеральным фондом обязательного медицинского страхования.

Общие сведения о сфере обязательного медицинского страхования Красноярского края

В своей деятельности ТФОМС взаимодействует с Федеральным фондом обязательного медицинского страхования, министерством здравоохранения Красноярского края, Территориальным органом Пенсионного фонда РФ, органом записи актов гражданского состояния, а также страховыми медицинскими организациями (далее – СМО), медицинскими организациями (далее – МО). Общие требования по взаимодействию между страхователями, страховщиками, МО и Федеральным фондом обязательного медицинского страхования установлены Правилами обязательного медицинского страхования, утвержденными приказом Минздравсоцразвития России от 28.02.2011 № 158н (далее – Правила ОМС).

В системе ОМС края в течение 2013 года обязательное медицинское страхование населения края осуществляли 3 СМО и 5 филиалов СМО. С июля 2013 года прекратило деятельность ЗАО СО «Корпорация медицинского страхования» в связи с присоединением к филиалу «Красноярск-РОСНО-МС» ОАО СК «РОСНО-МС».

Оказанием медицинской помощи в системе ОМС занимались 187 медицинских организаций, имеющих соответствующие лицензии на медицинскую деятельность.

На 01.01.2014 численность застрахованных лиц составляла 2 931 899 чел. В 2013 году по сравнению с 2010 годом общая численность застрахованных лиц увеличилась на 126 136 чел. (на 4,5%), в том числе неработающее население – на 128 374 чел. (на 7,9%).

За 2013 год расходы на Территориальную программу ОМС исполнены в сумме 33 088 378,4 тыс. руб., или 98,7% от утвержденных назначений. В общей сумме расходов на реализацию Территориальной программы ОМС расходы на финансирование СМО занимают 96,6%, расходы по содержанию аппарата ТФОМС – 1%, расходы на оплату медицинской помощи, оказанной застрахованным лицам за пределами территории субъекта РФ, в котором выдан полис ОМС – 2,4%.

В структуре расходов на финансирование СМО 98,7% приходится на оплату медицинской помощи; на ведение дела – 1,5%. Возврат средств в ТФОМС составил 64 983,8 тыс. руб.

Оценка полноты выполнения полномочий, возложенных на ТФОМС

Анализ исполнения ТФОМС полномочий Российской Федерации, в сфере обязательного медицинского страхования, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, показал следующее.

1. Администрирование доходов бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования, поступающих от уплаты страховых взносов на ОМС неработающего населения на территориях субъектов РФ

и ведение персонифицированного учета сведений о застрахованных лицах в форме регионального сегмента единого регистра застрахованных лиц.

В соответствии с постановлением Правительства Красноярского края от 08.09.2009 № 462-п «Об определении страхователя при обязательном медицинском страховании неработающего населения Красноярского края» с 1 октября 2009 года страхователем неработающего населения Красноярского края является министерство здравоохранения Красноярского края.

Удельный вес неработающих застрахованных лиц, в общем числе застрахованных лиц на 01.01.2014 составлял 60%. По сравнению с 2010 годом в 2013 году численность неработающих увеличилась на 128 374 чел., и составила 1 756 809 чел.

Размер взносов на ОМС неработающего населения в Красноярском крае вырос с 6 066 647,5 тыс. руб. в 2010 году до 11 168 306,2 тыс. руб. в 2013 году (2014 год план – 13 845 564,6 тыс. руб.).

Расходы краевого бюджета на 1 неработающего в 2010 году составляли 3 696,1 руб., в 2013 году, в соответствии с тарифом страхового взноса, – 6 419,3 руб.

Объем бюджетных ассигнований по уплате страховых взносов на ОМС неработающего населения рассчитан министерством здравоохранения Красноярского края исходя из численности по данным ТФОМС (по состоянию на 01.04.2012 – 1 739 813 чел.). По данным министерства здравоохранения Красноярского края численность неработающих лиц выше на 39 353 человека.

Таким образом, существующая «методика расчета численности неработающего населения для целей ОМС» не дает достоверных данных и не позволяет объективно установить число неработающих застрахованных лиц.

В Красноярском крае работа по персонифицированному учету сведений о неработающих застрахованных лицах в сфере обязательного медицинского страхования проводится в соответствии с Федеральным законом «Об обязательном медицинском страховании». ТФОМС, осуществляя актуализацию персонифицированного учета граждан, дополнительно взаимодействует с миграционной службой, органами внутренних дел, органами социальной поддержки и социального обслуживания населения.

По данным формы отчетности № 8 «Сведения о численности лиц, застрахованных по обязательному медицинскому страхованию», по состоянию на 01.01.2014 удельный вес неработающих застрахованных лиц в трудоспособном возрасте составлял 42% из всех застрахованных лиц в трудоспособном возрасте.

По данным органов государственной статистики численность занятых в экономике в 2010 году составляла 1 458,1 тыс. чел., в 2013 году – 1 429,9 тыс. чел., что на 280,8 тыс. чел. и на 254,8 тыс. чел. больше, чем данные о работающем застрахованном населении.

ТФОМС обращал внимание министерства здравоохранения Красноярского края (письмо от 03.04.2014) на несовершенство нормативного регулирования в сфере персонифицированного учета застрахованных лиц. А именно, Федеральным законом «Об обязательном медицинском страховании» установлена

обязанность страхователя по предоставлению в ТФОМС сведений о неработающих застрахованных лицах. При этом источник получения указанных сведений страхователем для неработающего населения нормативно не определен, не установлена обязанность страхователя по ведению персонифицированного учета сведений о неработающих гражданах и возможность ее получения страхователем от иных органов. Также не предусмотрена возможность получения указанной информации непосредственно ТФОМС, что приводит к невозможности проверки достоверности предоставляемых сведений.

2. Обеспечение прав граждан в сфере обязательного медицинского страхования.

В соответствии с Порядком организации и контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию, утвержденным приказом Федерального фонда обязательного медицинского страхования от 01.12.2010 № 230 контроль объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи осуществляется путем проведения медико-экономического контроля, медико-экономической экспертизы, экспертизы качества медицинской помощи, а также ТФОМС проводит повторные экспертизы (далее – реэкспертиза).

В 2013 году СМО не обеспечено соблюдение нормативов, установленных пунктом 17 Порядка организации и проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию, утвержденного приказом Федерального фонда обязательного медицинского страхования от 01.12.2010 № 230, в части осуществления плановых медико-экономических экспертиз по медицинской помощи, оказываемой в дневных стационарах (7,4% при нормативе 8%), плановых экспертиз качества медицинской помощи по амбулаторно-поликлинической помощи и стационарной помощи (соответственно 0,4% при нормативе 0,5% и 4,1% при нормативе 5%), что свидетельствует о недостаточном контроле ТФОМС за деятельностью СМО.

В 2013 году 86% (13 025 единиц) выявленных экспертизой качества медицинской помощи нарушений приходится на нарушения при оказании медицинской помощи, 13,8% – на нарушения, связанные с дефектами оформления первичной медицинской документации.

В нарушение пункта 43 Порядка организации и проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию, утвержденного приказом Федерального фонда обязательного медицинского страхования от 01.12.2010 № 230 ТФОМС не обеспечено проведение количества реэкспертиз в установленном объеме. В течение 2013 года ТФОМС подвергнуто реэкспертизе 7% от общего числа экспертиз, осуществленных СМО (норматив 10%). Удельный вес реэкспертиз качества медицинской помощи в общем объеме повторных экспертиз составил 2,5% (норматив 30%). Не выполнены нормативы по проведению реэкспертиз в 2012 году.

Эффективность использования средств и соблюдения законодательства при обеспечении лекарственными средствами отдельных категорий граждан на льготных условиях в соответствии с Постановлением № 890

Согласно подпункту 7 пункта 1 статьи 16 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья относятся организация обеспечения лекарственными препаратами, специализированными продуктами лечебного питания, медицинскими изделиями.

В настоящее время в Красноярском крае обеспечение граждан лекарственными средствами осуществляется:

1. За счет средств федерального бюджета:

– дополнительное лекарственное обеспечение льготных категорий граждан в рамках набора социальных услуг, предусмотренного Федеральным законом от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»;

– обеспечение дорогостоящими лекарственными средствами в рамках постановления Правительства РФ от 26.12.2011 № 1155 «О закупках лекарственных препаратов, предназначенных для лечения больных злокачественными новообразованиями лимфоидной, кроветворной и родственных им тканей, гемофилией, муковисцидозом, гипофизарным нанизмом, болезнью Гоше, рассеянным склерозом, а также после трансплантации органов и (или) тканей».

2. За счет средств краевого бюджета:

– лекарственное обеспечение населения бесплатно или со скидкой по рецептам врача в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.1994 № 890 «О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшении обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения» (далее – Постановление № 890);

– обеспечение граждан лекарственными препаратами для лечения заболеваний, включенных в перечень жизнеугрожающих и хронических прогрессирующих редких (орфанных) заболеваний, приводящих к сокращению продолжительности жизни гражданина или инвалидности;

– обеспечение отдельных категорий граждан в рамках краевых законов: реабилитированные лица, труженики тыла, ветераны труда, ветераны труда края, пенсионеры, родители и вдовы (вдовцы) военнослужащие, женщины, награжденные Почетным знаком Красноярского края «Материнская слава».

В Постановлении № 890 утверждены 12 групп населения, которым гарантировано право на получение бесплатных лекарственных средств, и 31 категория заболеваний, а также 7 групп населения на получение лекарственных средств с 50% скидкой.

Постановление № 890 устанавливает обязанность органов исполнительной власти субъектов РФ своевременно обеспечивать оплату лекарственных средств по критериям выделенных льготных категорий населения и заболеваний.

На основании пункта 5 статьи 2 Закона Красноярского края от 26.05.2009 № 8-3237 «О разграничении отдельных полномочий органов государственной власти Красноярского края в сферах охраны здоровья граждан, обращения лекарственных средств и санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Красноярском крае» к полномочиям Правительства края относится организация обеспечения граждан лекарственными препаратами и медицинскими изделиями, в том числе на льготных условиях или бесплатно, в порядке, предусмотренном действующим законодательством и согласно пункту 3.25 Положения о министерстве здравоохранения Красноярского края, утвержденного постановлением Правительства Красноярского края от 07.08.2008 № 31-п, является компетенцией Министерства здравоохранения Красноярского края.

С 1 сентября 2004 года обеспечение лекарственными средствами населения согласно Постановлению № 890 осуществляется за счет средств краевого бюджета через систему обязательного медицинского страхования.

ТФОМС ведет и поддерживает в актуализированном состоянии региональный реестр лиц, имеющих право на бесплатное обеспечение лекарственными препаратами и изделиями медицинского назначения на территории Красноярского края.

Ежегодно в рамках Программы государственных гарантий оказания населению Красноярского края бесплатной медицинской помощи утверждается перечень лекарственных средств, отпускаемых краевым льготникам при амбулаторном лечении по рецептам врачей бесплатно или с 50% скидкой.

По информации ТФОМС в 2010 году оформили отказ от набора социальных услуг, заменив его ежемесячной денежной выплатой 53% федеральных льготников, в 2013 году – 57%. При этом за ними сохранилось право на получение лекарственных средств, предоставляемых за счет средств краевого бюджета в соответствии с Постановлением № 890.

Льготное лекарственное обеспечение граждан за счет средств краевого бюджета осуществляется с использованием двух механизмов: централизованный закуп лекарственных препаратов для лечения больных сахарным диабетом, бронхиальной астмой, психическими заболеваниями; возмещение затрат аптечным организациям по реестрам фактически отпущенных лекарственных препаратов.

Потребность в финансовых средствах на льготное лекарственное обеспечение в соответствии с Постановлением № 890, ежегодно определяется министерством здравоохранения Красноярского края исходя из среднедушевого потребления лекарственных средств, сложившегося по отчету за предшествующий год и с учетом потенциальной численности получателей.

Ежегодно в течение года первоначально утвержденные ассигнования корректируются в сторону увеличения. В 2010 году расходы увеличены на 4,3%, или на 21 млн. руб., в 2011 году – на 21,2%, или на 102,9 млн. руб., в 2012 году – на 31,5%, или на 180 млн. руб., в 2013 году – на 21%, или на 142,4 млн. руб., что обусловлено вновь выявленными больными, а также увеличение числа федеральных льготников, получающих лекарственные средства за счет средств

краевого бюджета (инвалиды, не отказавшиеся от НСУ).

Исполнение за 2010 год составило 508,6 млн. руб., в 2013 году – 1 149,4 млн. руб. Происходит ежегодный рост численности получателей, и как следствие увеличение средств краевого бюджета на лекарственное обеспечение по Постановлению № 890. В 2013 году более трети из численности получателей и расходов краевого бюджета приходилось на обеспечение лекарственными средствами федеральных льготников, не отказавшихся от набора социальных услуг.

На лекарственное обеспечение федеральных льготников (инвалиды I группы, неработающие инвалиды II группы, дети – инвалиды в возрасте до 18 лет не отказавшиеся от набора социальных услуг) в 2013 году дополнительно использовано средств краевого бюджета 383,8 млн. руб., что составляло 33% от финансирования, выделенного на реализацию Постановления № 890 (в 2010 году – 36,9 млн. руб. или 7%). За 2010-2013 годы расходы на федеральных льготников увеличились в 10 раз, что обусловлено недостатком средств федерального бюджета на исполнение полномочий по лекарственному обеспечению отдельных категорий граждан в рамках набора социальных услуг.

Выводы

В сфере обязательного медицинского страхования на субъекты Российской Федерации возложено исполнение ряда собственных полномочий и полномочий, переданных Российской Федерацией. Исполнение переданных полномочий Российской Федерации осуществляет Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Красноярского края.

Кроме того, ежегодно законами края о бюджете ТФОМС на Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Красноярского края возлагаются дополнительные полномочия, несвойственные страховщику (в 2013 году на общую сумму 1 660 млн. руб.). Необходимо отметить, что передача дополнительных полномочий не предусмотрена действующим законодательством.

Анализ исполнения Территориальным фондом полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления субъектам Российской Федерации, показал, что в части администрирования доходов бюджета Федерального фонда, поступающих от уплаты страховых взносов неработающего населения и ведение персонифицированного учета сведений о застрахованных лицах, законодательно не установлен порядок ведения страхователем персонифицированного учета неработающих граждан, что приводит к необъективному учету данных о неработающих гражданах, подлежащих обязательному медицинскому страхованию, и как следствие может привести к дополнительной нагрузке на краевой бюджет.

Действующее законодательство позволяет федеральным льготникам, отказавшимся от набора социальных услуг, получать льготное лекарственное обеспечение за счет средств краевого бюджета.

Расходы краевого бюджета на обеспечение лекарственными средствами в соответствии с Постановлением № 890 федеральных льготников, не отказавшихся от набора социальных услуг, с 2010 года выросли в 10 раз и составили в 2013 году 383,8 млн. руб., являются дополнительной нагрузкой на краевой бюджет.

По результатам контрольного мероприятия внесены предложения Правительству Красноярского края, министерству здравоохранения Красноярского края и направлены представлению директору территориального фонда обязательного медицинского страхования Красноярского края. Отчет о результатах направлен в Законодательное Собрание Красноярского края, Правительству Красноярского края.

Аудитор
Счетной палаты
Красноярского края

Л.Л. Титова

**Информация о результатах контрольного мероприятия
«Проверка эффективности использования бюджетных средств,
выделенных КГБУЗ «Краевая клиническая больница»**

отчет рассмотрен коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от 29 сентября 2014 года № 12)

Контрольное мероприятие проведено на основании плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2014 год по предложению Губернатора Красноярского края, Законодательного Собрания Красноярского края, Главного следственного управления по Красноярскому краю, КГБУЗ «Краевая клиническая больница».

Объект контрольного мероприятия: краевое государственное бюджетное учреждение здравоохранения «Краевая клиническая больница».

Проверяемый период деятельности: 2013 год (в целях сравнения показателей используются данные за период 2010-2013 годов).

**Результаты контрольного мероприятия
Нормативно-правовое регулирование**

На федеральном уровне основополагающим законодательным актом, регулирующим отношения в сфере здравоохранения, является Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

Федерации». Указанный закон конкретизирует принципы, закрепленные Конституцией РФ, дает основные понятия, содержит нормы правового регулирования отношений между органами управления здравоохранением, организациями, учреждениями и гражданами по оказанию медицинской помощи.

Согласно статье 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), отнесено решение вопросов по организации оказания населению субъекта Российской Федерации первичной медико-санитарной помощи, специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи и паллиативной медицинской помощи, проведения медицинских экспертиз, медицинских осмотров и медицинских освидетельствований в медицинских организациях, подведомственных исполнительным органам государственной власти субъекта Российской Федерации.

На краевом уровне комплекс мер, направленных на реализацию конституционного права граждан на медицинскую помощь, закреплен Законом Красноярского края от 24.12.2004 № 13-2831 «О реализации государственных гарантий бесплатного оказания гражданам Российской Федерации медицинской помощи в Красноярском крае».

Общие сведения о КГБУЗ «Краевая клиническая больница»

Краевая клиническая больница создана в 1943 году. Цель деятельности КГБУЗ «Краевая клиническая больница» – оказание услуг для обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий в сфере здравоохранения:

- обеспечение населения края многопрофильной и высококвалифицированной специализированной медицинской помощью, в том числе специализированной (санитарно-авиационной) скорой медицинской помощью;

- оказание содействия учреждениям здравоохранения Красноярского края в выявлении причин возникновения и распространения заболеваний среди населения края, причин изменения темпов роста смертности, а также в разработке мероприятий направленных на улучшение качества медицинской помощи, оказываемой населению, и профилактику возникновения и распространения заболеваний на территории края.

Учредителем и собственником имущества КГБУЗ «Краевая клиническая больница» является Красноярский край. Полномочия учредителя от имени Красноярского края осуществляет министерство здравоохранения Красноярского края, полномочия собственника – агентство по управлению государственным

имуществом Красноярского края.

Согласно Уставу КГБУЗ «Краевая клиническая больница» предусмотрено осуществление 33 видов деятельности, в том числе 26 видов деятельности, приносящей доход.

Из 33 видов деятельности 10 относятся к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья, предусмотренным статьей 16 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

Анализ видов деятельности показал, что из 26 видов деятельности, приносящей доход, в проверяемом периоде не осуществлялась деятельность по 9 видам, по 2 видам деятельность осуществлялась без получения дохода. В связи с признанием здания спортивного зала аварийным, с декабря 2013 года физкультурно-оздоровительная деятельность также не осуществляется.

Содержание структурных подразделений КГБУЗ «Краевая клиническая больница» осуществлялось за счет средств обязательного медицинского страхования. Исключение составляет содержание отделения плановой и экстренной консультативной помощи, занимающееся скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощью посредством санитарно-авиационной эвакуации (санавиация), которое в 2013 году содержалось за счет субсидии краевого бюджета на выполнение государственного задания.

Анализ организационной структуры КГБУЗ «Краевая клиническая больница» показал, что управленческие функции осуществляют 3,2% сотрудников, основную цель деятельности (оказание медицинской помощи) обеспечивают 76,8%. Обеспечением деятельности КГБУЗ «Краевая клиническая больница» занимается 20% сотрудников.

Возглавляет КГБУЗ «Краевая клиническая больница» главный врач. По состоянию на 01.01.2011 штатным расписанием предусматривалось 11 должностей «заместитель главного врача», на 01.01.2014 – 9 должностей.

Структура КГБУЗ «Краевая клиническая больница» сформирована в соответствии с Положением о республиканской (краевой, областной, окружной) больнице, утвержденным приказом Министерства здравоохранения и медицинской промышленности Российской Федерации от 13.01.1995 № 6.

Согласно отчету «Сведения о работе медицинских организаций в системе ОМС» (форма № 14-МЕД (ОМС)) за 2013 год, КГБУЗ «Краевая клиническая больница» представлено консультативно-диагностической поликлиникой на 692 посещения в день; круглосуточным стационаром на 1 102 специализированных и 69 реанимационных коек; 2 дневными стационарами на 30 коек при консультативно-диагностической поликлинике и 24 койки – при отделении хронического гемодиализа.

В КГБУЗ «Краевая клиническая больница» функционирует шесть специализированных центров: по лечению больных с заболеваниями легких, эндокринологический, профессиональной патологии, ожоговый, гнойно-септический, региональный сосудистый центр.

Стационарная служба КГБУЗ «Краевая клиническая больница» представлена 30 специализированными отделениями, из которых 6 единственные в Красноярском крае: отделение эндокринной хирургии, микрохирургическое, ожоговое, аллергологическое взрослое, хронического гемодиализа, профпатологическое.

По состоянию на 01.01.2014 штатная численность КГБУЗ «Краевая клиническая больница» уменьшилась на 373,25 единиц по сравнению с началом 2011 года и составила 4 344,25 единиц, из них вакантных должностей 340,25 единиц.

Общая численность работающих в КГБУЗ «Краевая клиническая больница» на 01.01.2014 составила 2 696 человек, в том числе: врачебного персонала – 576 человек, среднего медицинского персонала – 1 111 человек, младшего медицинского персонала – 553 человека, прочего персонала – 465 человек.

По состоянию на 01.01.2014 укомплектованность КГБУЗ «Краевая клиническая больница» кадрами составляет 62,1%, в том числе врачебным медицинским персоналом – 60,4% при коэффициенте совместительства 1,5; средним медицинским персоналом – 75% при коэффициенте совместительства 1,3; младшим медицинским персоналом – 59,7% при коэффициенте совместительства 1,6; прочим персоналом – 46,6% при коэффициенте совместительства 1,9. Укомплектованность административно-управленческого персонала составила 58,6% при коэффициенте совместительства 1,7. Имеет место напряженное положение с медицинскими кадрами.

Необходимо отметить, что в КГБУЗ «Краевая клиническая больница» функционируют непрофильные структурные подразделения (музей «История медицины», библиотека, парикмахерская).

Имущественный комплекс КГБУЗ «Краевая клиническая больница»

По данным реестра государственной собственности Красноярского края по состоянию на 01.02.2014 за КГБУЗ «Краевая клиническая больница» на праве оперативного управления закреплено 16 объектов недвижимого имущества.

При этом приказами агентства по управлению государственным имуществом Красноярского края за КГБУЗ «Краевая клиническая больница» на праве оперативного управления закреплено 14 объектов недвижимого имущества, что подтверждено свидетельствами о государственной регистрации права (не закреплено здание пищеблока и спортивного зала).

Анализ документов и сведений КГБУЗ «Краевая клиническая больница» о техническом состоянии зданий показал следующее.

1. Находятся в аварийном состоянии и нуждаются в реконструкции 2 здания: легочно-аллергологический корпус, здание спортивного зала, а также крыльцо главного входа в лечебный корпус на 990 коек.

При этом закрыто для эксплуатации (с 12.12.2013) только здание спортивного зала. Здание легочно-аллергологического корпуса функционирует и используется в целях оказания медицинской помощи. Крыльцо главного входа лечебного корпуса на 990 коек – эксплуатируется.

2. Капитального ремонта требуют 3 здания: пищеблок, баклаборатория, лечебный корпус на 990 коек (подвальные помещения; туннели; отделения гематологии и нетрадиционных методов лечения; на 1 этаже блоки: спальня 1, 2, административный – 5; на 7 этаже лаборатория; 8 блок – операционные на 2, 4, 5 этажах).

Необходимо отметить, что в 2007 году разработана проектно-сметная документация на капитальный ремонт здания легочно-аллергологического корпуса и в 2009 году на реконструкцию крыльца главного входа, с устройством пристройки в лечебный корпус на 990 коек. Сметная стоимость работ составляла 320 млн. руб. и 43,5 млн. руб., соответственно (в ценах 2010 года).

При этом на рабочем совещании, проведенном 03.09.2011 первым заместителем Губернатора Красноярского края – председателем Правительства Красноярского края, решено, что в связи с крайней изношенностью здания, наличием заключений экспертизы и сопоставимостью затрат по реконструкции с новым строительством, проведение реконструкции легочно-аллергологического корпуса нецелесообразно.

Необходимо отметить, что за 2010-2013 годы в голоо-аллергическом корпусе проведены ремонтные работы общей стоимостью 19 млн. руб.

По зданию поликлиники необходимо отметить следующее.

В 2009 году ООО НПМП «Сибпромтехпроект» по итогам проведения детального обследования конструктивных элементов здания сделаны выводы о том, что строительные конструкции здания имеют уровень технического состояния от работоспособного до недопустимого. Здание может эксплуатироваться по своему назначению после проведения капитального ремонта без увеличения нагрузок на несущие конструкции.

На рабочем совещании 03.09.2011, проведенном первым заместителем Губернатора Красноярского края – председателем Правительства Красноярского края, принято решение о выполнении ремонтных работ по помещениям поликлиники, с учетом предписаний надзорных органов, ограничив их стоимость в размере около 50 млн. руб.

В 2012 году в рамках Программы модернизации здравоохранения Красноярского края на 2011-2013 годы, утвержденной постановлением Правительства Красноярского края от 29.03.2011 № 152-п (далее – Программа модернизации), учитывая предписания надзорных органов, выполнен капитальный ремонт части внутренних помещений поликлиники на сумму 65 млн. руб.

В медико-техническом задании «Реконструкция и расширение КГБУЗ «Краевая клиническая больница», г. Красноярск», разработанном КГБУЗ «Краевая клиническая больница», согласованном главным врачом (27.06.2013) и утвержденном министром здравоохранения Красноярского края (28.06.2013), предусмотрено до 2015 года, решить вопрос о сносе существующих зданий легочно-аллергологического корпуса и поликлиники.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что в нарушение статьи 4 Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации

прав на недвижимое имущество и сделок с ним» не осуществлена государственная регистрация права собственности Красноярского края и права оперативного управления на объекты недвижимого имущества: здание пищеблока (3 628,2 кв. м) и спортивного зала (491,6 кв. м).

Также на земельном участке, переданном КГБУЗ «Краевая клиническая больница», расположены здания, на которые не осуществлена государственная регистрация права собственности Красноярского края и не оформлена передача в оперативное управление, не внесены в Реестр краевой собственности здания кислородной станции (230 кв. м), склада (157 кв. м) и кирпичное здание (70 кв. м).

Оценка соответствия материально-технической базы КГБУЗ «Краевая клиническая больница»

Потребность КГБУЗ «Краевая клиническая больница» в медицинском оборудовании в 2013 году составляла 928 единиц на общую сумму 608 495,6 тыс. руб. Удовлетворена на 37,9%, приобретено 203 единицы на сумму 230 553,6 тыс. руб. из них: 100 405,3 тыс. руб. израсходовано на замену физически изношенного оборудования (156 единиц), 130 148,3 тыс. руб. – приобретение оборудования для новых технологий лечения и диагностики (47 единиц).

Сохраняется потребность КГБУЗ «Краевая клиническая больница» в замене 165 единиц медицинского оборудования с износом 100%, остановка которого может привести к ограничению в оказании медицинской помощи. По оценке КГБУЗ «Краевая клиническая больница» для замены оборудования необходимо 168 945 тыс. руб. По отдельным видам оборудования срок эксплуатации превысил нормативный в 3-5 раз.

В период 2011-2013 годов в рамках Программы модернизации, поступило медицинское оборудование на сумму 974,5 млн. руб. Обязательства поставщиков по бесплатному ремонту оборудования в гарантийный период заканчиваются в 2014 году. По заключению КГБУЗ «Краевая клиническая больница» на 2014 год дефицит средств на сервисное обслуживание и текущий ремонт медицинского оборудования составляет 30,7 млн. руб. для обеспечения расходными материалами и изделиями медицинского назначения дефицит средств – 490,9 млн. руб.

Источники финансирования, объем и структура расходов КГБУЗ «Краевая клиническая больница»

Финансовое обеспечение деятельности КГБУЗ «Краевая клиническая больница» в 2012-2013 годах осуществлялось за счет средств обязательного медицинского страхования (далее – средства ОМС), средств краевого бюджета и средств, поступающих от оказания платных услуг и иной приносящей доход деятельности (далее – собственные доходы).

На 2013 год объем стоимости медицинской помощи, утвержденной комиссией по разработке территориальной программы обязательного медицинского страхования Красноярского края, утвержден ниже исчисленной

КГБУЗ «Краевая клиническая больница» потребности на 29,8%, объем средств краевого бюджета – на 40,6%.

В структуре доходов КГБУЗ «Краевая клиническая больница» основная доля средств приходилась на средства ОМС. Доля собственных доходов составляла 1,8%.

За 2013 год исполнение по доходам составило 95,3%, по расходам – 91,6%, остаток средств, разрешенный к использованию в 2014 году, составил 3 114,1 тыс. руб. (остаток субсидии на иные цели).

Специализированная санитарно-авиационная медицинская помощь

Статьями 32 и 35 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» одним из видов медицинской помощи оказываемой медицинскими организациями предусмотрена скорая, в том числе скорая специализированная, медицинская помощь, которая оказывается гражданам при заболеваниях, несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях, требующих срочного медицинского вмешательства. Скорая, в том числе скорая специализированная, медицинская помощь оказывается в экстренной или неотложной форме вне медицинской организации, а также в амбулаторных и стационарных условиях. Федеральным законодательством впервые определен такой важный компонент оказания скорой медицинской помощи, как медицинская эвакуация, которая представляет собой мероприятия по транспортировке граждан в целях спасения им жизни и сохранения здоровья, в том числе:

- лиц, находящихся на лечении в медицинских организациях, в которых отсутствует возможность оказания необходимой медицинской помощи при угрожающих жизни состояниях;
- женщин в период беременности и родов, послеродовой период;
- новорожденных;
- лиц, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий.

Медицинская эвакуация включает в себя:

- 1) санитарно-авиационную эвакуацию, осуществляемую воздушными судами;
- 2) санитарную эвакуацию, осуществляемую наземным, водным и другими видами транспорта.

Выездными экстренными консультативными бригадами скорой медицинской помощи оказывается медицинская помощь (за исключением высокотехнологичной медицинской помощи), в том числе по вызову медицинской организации, в штате которой не состоят медицинские работники выездной экстренной консультативной бригады скорой медицинской помощи, в случае невозможности оказания в указанной медицинской организации необходимой медицинской помощи.

До 2014 года порядок оказания скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи регулировался приказом

Минздравсоцразвития РФ от 01.11.2004 № 179 «Об утверждении Порядка оказания скорой медицинской помощи». С 2014 года – приказом министерства здравоохранения Российской Федерации от 20.06.2013 № 388н «Об утверждении порядка оказания скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи», которым регламентировано, что санитарно-авиационная эвакуация осуществляется в случаях:

а) тяжести состояния пациента, требующей его скорейшей доставки в медицинскую организацию, при наличии технической возможности использования авиационного транспорта и невозможности обеспечить санитарную эвакуацию в оптимальные сроки другими видами транспорта;

б) наличия противопоказаний к медицинской эвакуации пострадавшего наземным транспортом;

в) удаленности места происшествия от ближайшей медицинской организации на расстояние, не позволяющее доставить пациента в медицинскую организацию в возможно короткий срок;

г) климатических и географических особенностей места происшествия и отсутствия транспортной доступности;

д) масштабов происшествия, не позволяющих выездным бригадам скорой медицинской помощи осуществить медицинскую эвакуацию другими видами транспорта.

В соответствии с Территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам Российской Федерации медицинской помощи в Красноярском крае на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов (далее – Территориальная программа), утвержденной постановлением Правительства Красноярского края от 24.12.2012 № 696-п, финансовое обеспечение скорой специализированной медицинской помощи, требующей санитарно-авиационной эвакуации, осуществляемой авиационным и наземным транспортом (отделение планово-консультативной и экстренной медицинской помощи) осуществляется за счет средств краевого бюджета.

Нормативы финансовых затрат на единицу объемов скорой специализированной медицинской помощи, требующей санитарно-авиационной эвакуации, осуществляемой авиационным и наземным транспортом (далее – санитарная авиация) Территориальной программой отдельно не утверждены, а включены в общий норматив «вызов скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи».

Фактически при принятии закона края о бюджете планирование объема средств на выполнение рейсов санитарной авиации производится исходя из фактически сложившихся затрат по оплате заключенных договоров за предшествующий год с учетом индекса-дефлятора на планируемый год. В течение года объем ассигнований увеличивается под фактическое исполнение.

Приказом Министерства здравоохранения от 10.03.2009 № 103-орг «О совершенствовании системы оказания экстренной и плановой консультативной медицинской помощи населению Красноярского края» (далее – Приказ № 103-орг) оказание экстренной и плановой консультативной

медицинской помощи, в соответствии со структурой учреждений и действующими лицензиями, возложено:

- на КГБУЗ «Краевая клиническая больница» в лице отделения экстренной и планово-консультативной медицинской помощи взрослому и детскому населению,
- на КГУЗ «Краевая детская больница» по детскому населению, в том числе новорожденным;
- на МУЗ «Родильный дом № 1» г. Красноярска по акушерско-гинекологической помощи.

Также согласно Приказу № 103 КГБУЗ «Краевая клиническая больница» организует и осуществляет медицинскую эвакуацию (воздушными судами и наземным транспортом) больных из муниципальных образований края в лечебные учреждения г. Красноярска.

Приказом № 103-орг определен перечень нозологических форм и патологических синдромов, при которых пациентов медицинских организаций края должны консультировать врачи вышеперечисленных учреждений.

По КГБУЗ «Краевая клиническая больница» приказом № 103-орг предусмотрено, что ответственность за принятие решения о санитарно-авиационной эвакуации возложена на врача-консультанта и согласование решения о вылете предусмотрено с заведующим отделением экстренной и планово-консультативной медицинской помощи КГБУЗ «Краевая клиническая больница». При этом по КГУЗ «Краевая детская больница» и по МУЗ «Родильный дом № 1» ответственные за принятие решения о медицинской эвакуации и согласование вылета не определены.

Необходимо отметить, что в Приказ № 103-орг не внесены изменения в связи с изменением федерального законодательства, а также в изменением структуры управления сферы здравоохранения Красноярского края. Кроме того, приказом № 103-орг не предусмотрена регламентация времени на организацию санитарно-авиационной эвакуации.

Фактически на организацию одного вызова затрачивается в среднем 85 минут, из них 10 мин. приходится на прием вызова по телефону (диспетчер определяет патологию и соединяет с врачом-консультантом), 25 мин. – на переговоры по телефону с врачами, 30-40 мин. – на разговоры со службами воздушных судов, 10 мин. – на заполнение документации.

В КГБУЗ «Краевая клиническая больница» вопросы о виде санитарного транспорта, на котором будет осуществляться эвакуация; численности больных (пострадавших), условия их транспортировки и сопровождения; уточнение метеоусловий полета и вида воздушного судна с авиакомпанией; формирование бригады по профилю вызова; предупреждение стационара о транспортировке пациента и др. решаются врачом-консультантом по согласованию с заведующим отделением экстренной и планово-консультативной медицинской помощи и заместителем главного врача по медицинской части, что не соответствует положениям Приказа № 103-орг.

Решение о медицинской эвакуации с участием специалистов КГУЗ «Краевая

детская больница» принимается заведующим отделением анестезиологии-реанимации № 5, а КГБУЗ «Краевая клиническая больница» только организовывается предоставление авиационного транспорта.

Медицинская помощь оказывается круглосуточно силами 33 штатных и внештатных врачей и специалистов КГБУЗ «Краевая клиническая больница», а также специалистами выездных бригад перинатального центра КГБУЗ «Краевая детская больница».

Вылетающая бригада состоит, как правило, из врача анестезиолога-реаниматолога, хирурга и фельдшера. Бригады оснащены транспортным реанимационным оборудованием, позволяющим оказывать неотложную помощь и проводить современный мониторинг витальных функций у пациентов на всех этапах эвакуации.

В 2013 году для оказания специализированной медицинской помощи пациенты госпитализированы в КГБУЗ «Краевая клиническая больница» в 65% случаев, Перинатальный центр КГБУЗ «Краевая детская больница» – 25%, в другие специализированные медицинские учреждения, расположенные на территории города Красноярска в зависимости от диагноза и наличия свободных мест – 10%.

Использование воздушного транспорта является высокочрезвычайно затратным видом оказания экстренной медицинской помощи. В 2013 году по сравнению с 2009 годом расходы краевого бюджета на санитарную авиацию выросли в 1,5 раза и составили 500 258,3 тыс. руб.

Имеет место тенденция к сокращению числа случаев проведенных операций специалистами выездных бригад на местах с 337 чел. в 2009 году до 261 чел. в 2013 году. Вместе с тем с 2009 года по 2013 годы отмечается рост по показателям «численность пациентов транспортированных в лечебные учреждения» с 2 430 чел. до 3 375 чел. (на 38,8%) и количество вылетов на санитарные задания врачей с 1 287 до 1 807 чел. (на 40,4%).

На вылеты специалистов реанимационно-анестезиологического и хирургического профилей приходится 69%. Вылеты врачей терапевтического профиля (невролога, кардиолога, аллерголог и др.) составляли 23%, акушерско-гинекологического – 8%.

С открытием перинатального центра количество выполненных санитарных заданий с участие специалистов КГБУЗ «Краевая детская больница» выросло в 5,8 раза с 59 до 341 санитарных заданий, при этом в выполнении санитарных заданий перестали участвовать специалисты акушерского реанимационного консультативного центра МУЗ «Родильный дом № 1» (117 санитарных заданий в год). Необходимо отметить, что не внесены соответствующие изменения в Приказ № 103-орг. Общее количество выполненных санитарных заданий по акушерской, педиатрической и неонатальной медицинской помощи с 2011 года выросло 1,9 раза.

В указанном периоде значение показателей младенческой смертности продолжают оставаться на высоком уровне, что свидетельствует о необходимости пересмотра подходов, оказания медицинской помощи данной категории

пациентов.

Рост значений показателей по количеству вылетов санитарной авиации, свидетельствует о наличии проблем с оказанием качественной медицинской помощи на местах, что, прежде всего, связано с сокращением фельдшерско-акушерских пунктов в муниципальных образованиях. В Красноярском крае за последние 10 лет в результате структурных изменений количество фельдшерско-акушерских пунктов сократилось на 212 единиц, из них 57 единиц с 2009 года по 2013 год. Несвоевременное выявление заболевания и отсутствие адекватного лечения приводит к необходимости медицинской эвакуации.

Воздушные суда предоставляются авиакомпаниями, осуществляющими санитарные авиарейсы, на основании государственных контрактов (гражданско-правовых договоров), заключенных с КГБУЗ «Краевая клиническая больница».

В нарушение требований пункта 15 статьи 28 Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в КГБУЗ «Краевая клиническая больница» отсутствуют документы (протоколы, составленные в ходе проведения конкурса; заявки на участие в конкурсе; конкурсная документация; изменения, внесенные в конкурсную документацию, и разъяснения конкурсной документации) за 2010-2012 годы по проведенным открытым конкурсам на выполнение авиационных работ на территории Красноярского края.

Для определения начальной (максимальной) цены контракта используются стоимость 1 км и 1 часа полета, которые определяются на основании предоставляемых авиакомпаниями коммерческих предложений.

КГБУЗ «Краевая клиническая больница» не располагает сведениями о расчетах (калькуляции), обосновывающих стоимость 1 км и 1 часа полета, в связи с тем, что данная информация является коммерческой тайной авиакомпаний.

Стоимость летного часа с 2011 года имеет незначительный рост. При проведении открытых конкурсов в 2012 году на право выполнения авиационных работ по Эвенкийскому и Таймырскому Долгано-Ненецкому муниципальным районам начальная (максимальная) цена складывалась из действующей стоимости летного часа по заключенным государственным контрактам в 2011 году с учетом индекса-дефлятора 1,03 (ОАО «Авиакомпания «Таймыр» и ГП КК «КрасАвиа»).

В ходе контрольного мероприятия установлен постоянный рост цен при выполнении авиационных работ по Центральному региону, Енисейскому и Богучанскому районам.

До 1 полугодия 2011 года заказ на оказание услуг санитарной авиации по Центральному региону и Енисейскому, Богучанскому районам оформлялся 2 отдельными лотами (в отношении каждого лота заключался отдельный контракт), со 2 полугодия – в один лот (1 контракт).

Министерством здравоохранения Красноярского края в 2011 году рекомендовано КГБУЗ «Краевая клиническая больница» заключить договор

по Центральному региону, Енисейскому, Богучанскому районам исходя из стоимости 1 км полета.

При этом первоначально КГБУЗ «Краевая клиническая больница» обратилось в Министерство здравоохранения Красноярского края с предложениями:

1) провести эксперимент по заключению долгосрочного гражданско-правового договора бюджетного учреждения на выполнение государственных услуг по авиационным работам на период 2011-2013 годов;

2) в качестве единицы измерения услуг по гражданско-правовому договору установить 1 км налета.

Проведение эксперимента позволит:

– оптимизировать расходы санитарной авиации путем выбора типа воздушного судна в зависимости от санитарного задания;

– улучшить качество полетов, используя вертолеты типа Robinson R44, Eurocopter AS350B3; самолет Cessna 208B Grand Caravan;

– повысить прозрачность и предсказуемость расходов на выполнение работы путем утверждения в гражданско-правовом договоре тарифных расстояний по всем маршрутам полетов.

Кроме этого, для авиакомпаний будут созданы условия, стимулирующие привлечение финансирования для реновации флота, в частности, для замены вырабатывающих свой ресурс Ми-8Т и Ми-2 на современные аналоги: Robinson R44, Eurocopter AS350B3 и др.

Министерством здравоохранения Красноярского края направлено письмо председателю Правительства Красноярского края с просьбой о согласовании заключения трехлетних контрактов на оказание санитарной авиации.

Выводы

1. Решение вопросов по организации оказания населению субъекта Российской Федерации медицинской помощи, проведения медицинских экспертиз, медицинских осмотров и медицинских освидетельствований в медицинских организациях, подведомственных исполнительным органам государственной власти субъекта Российской Федерации отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения.

2. Краевая клиническая больница создана в 1943 году и за время существования превратилась в крупное многопрофильное лечебное учреждение, ставшее базой для созданных новых медицинских учреждений.

В 2011 году КГБУЗ «Краевая клиническая больница» разработан проект концепции развития с поэтапной реализацией до 2020 года, который до настоящего времени не утвержден.

3. Существующая организационная структура КГБУЗ «Краевая клиническая больница» является сложной и не представляется оптимальной, функциональная нагрузка на заместителей главного врача неравномерная, отсутствуют положения о 23 структурных подразделениях, функционируют непрофильные структурные

подразделения. При штатной численности 4 344,25 единиц, из них вакантных 340,25 единиц. Численность работающих составляет 2 696 человек. Общая укомплектованность кадрами составляет 62,1%.

4. Данные Реестра государственной собственности Красноярского края в части имущества, закрепленного за КГБУЗ «Краевая клиническая больница» на праве оперативного управления, требуют корректировки.

В аварийном состоянии находятся и нуждаются в реконструкции 2 здания КГБУЗ «Краевая клиническая больница»: легочно-аллергологический корпус, здание спортивного зала, а также крыльцо главного входа в лечебный корпус на 990 коек.

Территория КГБУЗ «Краевая клиническая больница» не имеет сплошного ограждения, организации видеонаблюдения, на контрольно-проездном пункте на въезде отсутствует информация о правилах въезда на территорию КГБУЗ «Краевая клиническая больница». Расходы, связанные с охраной КГБУЗ «Краевая клиническая больница» с 2010 года выросли в 2,3 раза и за 2013 год составили 4 987,8 тыс. руб.

5. На 2013 год комиссией по разработке территориальной программы обязательного медицинского страхования Красноярского края объем стоимости медицинской помощи утвержден ниже исчисленной КГБУЗ «Краевая клиническая больница» потребности на 29,8%, объем средств краевого бюджета – на 40,6%. Не обеспечена потребность в медикаментах и перевязочных средствах на 29,6%, мягком инвентаре на 94,1%, в продуктах питания на 7,8%, по расходам на текущий ремонт и техническое обслуживание медицинского оборудования, инвентаря на 29,9% на приобретение оборудования на 64,7%, оплаты услуг санитарной авиации на 12,8% и услуг по проведению производственного контроля и бактериологических анализов на 36,5%.

6. В период 2011-2013 годов в рамках Программы модернизации, поступило медицинское оборудование на сумму 974,5 млн. руб. Обязательства поставщиков по бесплатному ремонту оборудования в гарантийный период заканчивается в 2014 году. Эксплуатация медицинского оборудования сопряжена с дефицитом средств на сервисное обслуживание, текущий ремонт и приобретение расходных материалов в достаточном объеме. На 2014 год дефицит средств на сервисное обслуживание и текущий ремонт медицинского оборудования, обеспечение расходными материалами и изделиями медицинского назначения составляет 521,6 млн. руб.

Сохраняется потребность КГБУЗ «Краевая клиническая больница» в замене 165 единиц медицинского оборудования с износом 100%, остановка которого может привести к ограничению в оказании медицинской помощи. Для замены оборудования необходимо 169 млн. руб.

7. На краевом уровне не принят нормативный акт, определяющий основные принципы оказания скорой специализированной медицинской помощи, требующей санитарной эвакуации, осуществляемой авиационным и наземным транспортом, порядок взаимодействия между лечебными учреждениями и иными субъектами при ее осуществлении.

Территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам Российской Федерации медицинской помощи в Красноярском крае отдельно не утверждены нормативы финансовых затрат (тарифы) на единицу объемов скорой специализированной медицинской помощи, требующей санитарно-авиационной эвакуации.

По результатам контрольного мероприятия были внесены предложения Правительству Красноярского края, министерству здравоохранения Красноярского края и направлено представление главному врачу КГБУЗ «Краевая клиническая больница».

Отчет о результатах направлен в Законодательное Собрание Красноярского края, Правительству Красноярского края, прокуратуре Красноярского края; ГУ МВД России по Красноярскому краю; Следственному комитету России по Красноярскому краю.

Аудитор
Счетной палаты
Красноярского края

Л.Л. Титова