

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«30» *декабря* 2020 г.

№ ОМ- *104/02-03*

ОТЧЕТ

**о результатах параллельного контрольного мероприятия
«Мониторинг осуществления федеральных выплат стимулирующего
характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку
работникам медицинских организаций, оказывающим медицинскую
помощь гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная
инфекция, и лицам из групп риска заражения новой
коронавирусной инфекцией»
(с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации)**

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
(протокол от 24 декабря 2020 г. № 68К (1441), п.3)

1. Основание для проведения контрольного мероприятия

Пункты 3.1.0.23, 3.1.0.23.1, 3.1.0.23.2, 3.1.0.23.3, 3.1.0.23.4, 3.1.0.23.5
Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2020 год.

2. Предмет контрольного мероприятия

Деятельность государственных органов исполнительной власти и иных организаций по осуществлению выплат стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку, выполнение особо важных работ медицинским и иным работникам, оказывающим медицинскую помощь гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция, и лицам из группы риска заражения новой коронавирусной инфекцией (далее – стимулирующие выплаты, работники медицинских и иных организаций соответственно).

3. Объекты контрольного мероприятия

- Министерство здравоохранения Российской Федерации (г. Москва) (камерально) (далее – Минздрав России).
- Федеральное медико-биологическое агентство (г. Москва) (камерально) (далее – ФМБА России, Агентство).

- Федеральное государственное бюджетное учреждение «Национальный медицинский исследовательский центр травматологии и ортопедии имени Н.Н. Приорова» Минздрава России (г. Москва) (далее – ФГБУ «НМИЦ травматологии и ортопедии имени Н.Н. Приорова»).

- Федеральное государственное бюджетное учреждение «Национальный медико-хирургический Центр имени Н.И. Пирогова» Минздрава России (г. Москва) (далее – ФГБУ «НМХЦ имени Н.И. Пирогова»).

- Федеральное государственное бюджетное учреждение «Федеральный научно-клинический центр специализированных видов медицинской помощи и медицинских технологий ФМБА России» (г. Москва) (далее – ФГБУ «ФНКЦ ФМБА России»).

4. Срок проведения контрольного мероприятия

С 14 августа по 31 декабря 2020 года.

5. Цели контрольного мероприятия

5.1. Цель 1. Оценить и проверить деятельность государственных органов исполнительной власти по организации процесса предоставления и использования средств федерального бюджета на осуществление стимулирующих выплат медицинским и иным работникам в связи с изменением условий труда, вызванных распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19.

5.2. Цель 2. Оценить исполнение расходных обязательств, возникающих при осуществлении стимулирующих выплат медицинским и иным работникам в связи с изменением условий труда, вызванных распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19.

6. Проверяемый период деятельности

Истекший период 2020 года.

7. Краткая характеристика проверяемой сферы

Вспышка новой коронавирусной инфекции впервые была зафиксирована в Ухане (Китай) в декабре 2019 года. 30 января 2020 года Всемирная организация здравоохранения объявила эту вспышку чрезвычайной ситуацией в области общественного здоровья, имеющей международное значение, а 11 марта – что

вспышка приобрела характер пандемии.

В марте – апреле 2020 года Президентом Российской Федерации¹ Правительству Российской Федерации было поручено обеспечить выделение из федерального бюджета в 2020 году бюджетных ассигнований на осуществление стимулирующих выплат за работу в особых условиях и дополнительную нагрузку медицинским и иным работникам².

Медицинскую помощь больным новой коронавирусной инфекцией оказывали работники более чем 4,5 тысячи медицинских организаций всех форм собственности.

В соответствии с решениями Правительства Российской Федерации выплаты стимулирующего характера и расходы на оплату отпусков медицинским и иным работникам осуществлялись с апреля по октябрь 2020 года включительно.

С 1 ноября 2020 года взамен ранее предусмотренных стимулирующих выплат Правительством Российской Федерации введены меры государственной поддержки работников сферы здравоохранения в виде специальной социальной выплаты (далее – специальная выплата), которая положена медицинским работникам как непосредственно участвующим в оказании медицинской помощи больным с диагнозом COVID-19, так и тем, кто только контактирует с такими больными³.

В связи с введением правил предоставления специальных выплат в 2020–2021 годах медицинским и иным работникам, оказывающим медицинскую помощь (участвующим в оказании, обеспечивающим оказание медицинской

¹ Подпункт «г» пункта 3 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № ПР-612, подписанного по итогам совещания с членами Правительства Российской Федерации, состоявшегося 17 марта 2020 года (далее – Перечень поручений № ПР-612); подпункт «а» пункта 1 Перечня поручений Президента Российской Федерации по вопросам противодействия распространению новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) в регионах Российской Федерации от 15 апреля 2020 г. № Пр-665 (далее – Перечень поручений № Пр-665).

² Согласно Перечню поручений № Пр-612 и Перечню поручений № Пр-665.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 октября 2020 г. № 1762 «О государственной социальной поддержке в 2020–2021 годах медицинских и иных работников медицинских и иных организаций (их структурных подразделений), оказывающих медицинскую помощь (участвующих в оказании, обеспечивающих оказание медицинской помощи) по диагностике и лечению новой коронавирусной инфекции (COVID-19), медицинских работников, контактирующих с пациентами с установленным диагнозом новой коронавирусной инфекции (COVID-19), внесении изменений во Временные правила учета информации в целях предотвращения распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) и признании утратившими силу отдельных актов Правительства Российской Федерации».

помощи) пациентам с новой коронавирусной инфекцией (COVID-19), оптимизирован процесс управления государственными ресурсами – специальная выплата будет выплачиваться напрямую из Фонда социального страхования Российской Федерации в течение семи рабочих дней со дня получения территориальным органом Фонда реестра работников, имеющих право на специальную выплату, путем перечисления на банковскую карту или на счет работника, которого в обязательном порядке уведомят⁴ о фактах перечисления специальных выплат. Кроме того, новыми правилами установлен порядок расчета специальной выплаты, направленный на справедливое ее распределение в зависимости от времени участия медицинских и иных работников в оказании медицинской помощи, а также урегулированы вопросы учета фактически отработанного времени медицинскими и иными работниками, в том числе совместителями, и ответственности организаций за представление сведений, влияющих на право получения работником специальной выплаты.

В 2020 году деятельность государственных органов исполнительной власти в части нормативно-правового регулирования и финансового обеспечения выплат стимулирующего характера осуществлялась в условиях кризисной ситуации, связанной с трудно прогнозируемым характером изменения эпидемиологической ситуации и развития пандемии новой коронавирусной инфекции.

В соответствии с постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации⁵ Счетной палате Российской Федерации поручено провести в субъектах Российской Федерации мониторинг осуществления выплат стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция, и лицам из групп риска заражения новой коронавирусной инфекцией.

⁴ Посредством федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)».

⁵ От 10 июня 2020 г. № 8332-7 ГД.

Параллельное контрольное мероприятие проведено во взаимодействии с контрольно-счетными органами 85 субъектов Российской Федерации, что позволило увеличить охват медицинских и иных организаций при проведении проверочных процедур и выявить системные недостатки и нарушения при осуществлении стимулирующих выплат.

8. Результаты параллельного контрольного мероприятия

8.1. Оценить и проверить деятельность государственных органов исполнительной власти по организации процесса предоставления и использования средств федерального бюджета на осуществление стимулирующих выплат медицинским и иным работникам в связи с изменением условий труда, вызванных с распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19

8.1.1. Провести оценку практики определения потребности медицинских и иных организаций в бюджетном финансировании для обеспечения стимулирующих выплат работникам таких организаций

Во исполнение поручений Президента Российской Федерации⁶ Правительством Российской Федерации, а также Минздравом России и ФМБА России была организована работа по подготовке соответствующих нормативных правовых актов, касающихся вопросов материального стимулирования медицинских работников, оказывающих медицинскую помощь гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция, и лицам из групп риска заражения новой коронавирусной инфекцией.

В марте – августе 2020 года был принят ряд нормативных документов, анализ которых показал следующее.

Вопрос нормативно-правового регулирования осуществления стимулирующих выплат по Распоряжению № 976-р⁷, медицинским и иным работникам учреждений здравоохранения федеральной подчиненности за выполнение особо важных работ (от 25 до 80 тыс. рублей в зависимости от

⁶ Подпункт «г» пункта 3 Перечня поручений № ПР-612, подпункт «а» пункта 1 Перечня поручений № Пр-665.

⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2020 г. № 976-р «О выделении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на осуществление выплат стимулирующего характера за выполнение особо важных работ медицинским и иным работникам, непосредственно участвующим в оказании медицинской помощи гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция COVID-19, субсидий на иные цели подведомственным Минздраву России, Минобрнауки России и ФМБА России организациям на осуществление выплат стимулирующего характера за выполнение особо важных работ медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция COVID-19» (далее – Распоряжение № 976-р).

занимаемой должности) оставался неурегулированным вплоть до 12 мая 2020 года.

Только, распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 мая 2020 г. № 1251-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства РФ от 12.04.2020 № 976-р» были определены категории медицинских и иных работников, у которых возникало право на получение стимулирующих выплат, размеры стимулирующих выплат и условия оказания медицинской помощи, в соответствии с которыми производятся выплаты.

В части анализа ведомственных нормативных правовых актов (далее – НПА) отмечается следующее.

Предоставление в анализируемом периоде подведомственным организациям ФМБА России, работа в которых дает право на установление выплат стимулирующего характера, целевых субсидий осуществлялось в соответствии с приказами ФМБА России от 13 апреля 2020 г. № 106⁸ и от 6 мая 2020 г. № 139⁹.

При этом наличие в приказах ФМБА России № 106 и № 139 отдельных требований¹⁰ способствовало бы более четкому определению объема выплат стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку и за выполнение особо важных работ.

Анализ правил предоставления иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации на исполнение их расходных обязательств, связанных с осуществлением стимулирующих выплат медицинским и иным работникам, участвующим в оказании медицинской

⁸ Приказ ФМБА России от 13 апреля 2020 г. № 106 «Об утверждении порядка и условий осуществления выплат стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция, лицам из групп риска заражения новой коронавирусной инфекцией и лицам, работающим в усиленном режиме в связи с принимаемыми мерами по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции в Российской Федерации».

⁹ Приказ ФМБА России от 6 мая 2020 г. № 139 «Об утверждении порядка осуществления выплат стимулирующего характера в апреле – июне 2020 года за выполнение особо важных работ медицинским работникам медицинских организаций ФМБА России, оказывающим медицинскую помощь гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция COVID-19».

¹⁰ Например, требования к методике расчета объема бюджетных ассигнований, предоставляемых подведомственным Агентству медицинским организациям, форме заявки на предоставление бюджетных ассигнований на осуществление выплат стимулирующего характера, порядку и срокам доведения ФМБА России до подведомственных медицинских организаций бюджетных ассигнований, а также представления в Агентство отчетов об использовании бюджетных ассигнований, предоставленных подведомственным медицинским организациям.

помощи гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция, показал следующее.

Методика расчета объема бюджетных ассигнований не в полной мере учитывает численный состав и структуру получателей стимулирующих выплат в разрезе должностей работников медицинских и иных организаций.

Так, в соответствии с пунктом 5 Правил представления иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации¹¹ размер трансферта определяется исходя из численности лиц, застрахованных по обязательному медицинскому страхованию в целом по Российской Федерации и в соответствующем субъекте Российской Федерации.

Согласно пункту 7 Правил представления иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации¹², объем средств на предоставление выплат стимулирующего характера при оказании специализированной медицинской помощи в стационарных условиях, рассчитанный исходя из численности получателей стимулирующих выплат, корректируется на понижающий коэффициент, характеризующий количество коек, открытых в стационарных условиях для лечения больных новой коронавирусной инфекцией.

Применяемый механизм расчета финансового обеспечения расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при осуществлении выплат стимулирующего характера, не позволяет достаточно объективно оценить необходимый объем средств.

¹¹ Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 415 «Об утверждении Правил предоставления в 2020 году иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации, в целях софинансирования, в том числе в полном объеме, расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при осуществлении выплат стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция, и лицам из групп риска заражения новой коронавирусной инфекцией» (далее – Постановление № 415).

¹² Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2020 г. № 484 «Об утверждении Правил предоставления в 2020 году иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации, в целях софинансирования в полном объеме расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при осуществлении выплат стимулирующего характера за выполнение особо важных работ медицинским и иным работникам, непосредственно участвующим в оказании медицинской помощи гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция COVID-19» (далее – Постановление № 484).

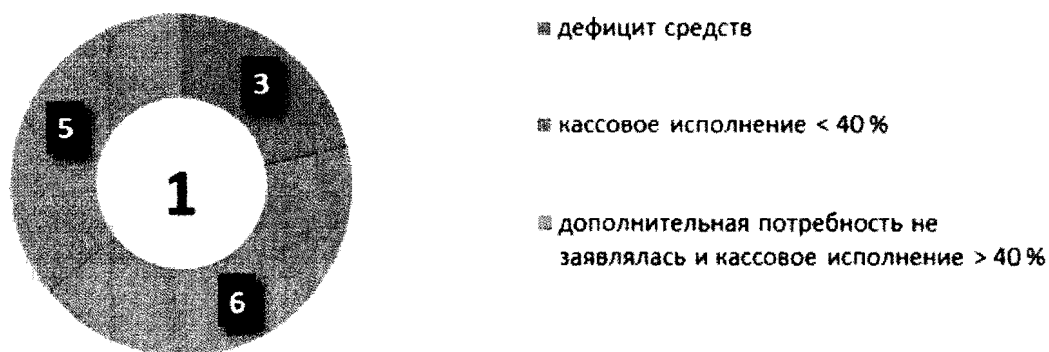
В 2020 году на осуществление выплат стимулирующего характера из резервного фонда Правительства Российской Федерации на финансовое обеспечение расходных обязательств субъектов Российской Федерации и финансирование учреждений Минздрава России и ФМБА России поэтапно выделены средства в общем объеме 179 845,4 млн рублей (информация приведена в приложениях №№ 3 и 4 к Отчету).

Анализ практики определения потребности медицинских и иных организаций в бюджетном финансировании для обеспечения выплат стимулирующего характера показал следующее.

Минздравом России расчет объема финансовых ресурсов для подведомственных организаций, перепрофилированных для оказания медицинской помощи пациентам с подтвержденным диагнозом новой коронавирусной инфекции в стационарных условиях¹³, производился исходя из примерной численности получателей стимулирующих выплат (с учетом имеющихся в распоряжении Минздрава России данных о количестве медицинских и иных работников в учреждениях и установленных размеров выплаты каждой категории работников). В условиях быстро ухудшающейся ситуации, связанной с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19), предложения с подведомственных организаций, участвующих в оказании медицинской помощи гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция, на финансирование учреждений на первоначальном этапе (апрель – май 2020 года) не запрашивались.

¹³ Распоряжения Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 844-р «Об утверждении перечней медицинских организаций, которые перепрофилируются для оказания медицинской помощи пациентам с подтвержденным диагнозом или с подозрением на коронавирусную инфекцию COVID-19 в стационарных условиях» и от 24 апреля 2020 г. № 1131-р «Об утверждении предварительного перечня медицинских организаций, которые перепрофилируются для оказания медицинской помощи пациентам с подтвержденным диагнозом новой коронавирусной инфекции COVID-19 или с подозрением на новую коронавирусную инфекцию COVID-19 в стационарных условиях по особому указанию».

Финансовое обеспечение учреждений Минздрава России (апрель - май 2020 г.)



Из 14 медицинских организаций, с которыми в апреле 2020 года заключены соглашения, по шести за апрель – май 2020 года кассовое исполнение составило менее 40 % (приложение №№ 5 и 5.1 к Отчету), а три организации по истечении первого месяца после доведения субсидий заявили о дополнительной потребности (приложение № 5.2 к Отчету).

В то же время Минздравом России ряду учреждений были доведены субсидии, которые ими не использовались в связи с тем, что эти учреждения не принимали участия в оказании медицинской помощи гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция COVID-19¹⁴.

Выборочная проверка потребности подведомственных ФМБА России медицинских организаций показала, что при формировании объемов планируемых расходов медицинских организаций Агентства на август 2020 года

¹⁴ Учреждения, не принимавшие участия в оказании медицинской помощи гражданам с COVID-19:

1. ФГБУ «Национальный медицинский исследовательский центр стоматологии и челюстно-лицевой хирургии» Минздрава России (соглашение от 30 апреля 2020 г. № 056-02-2020-556) доведена субсидия в размере 35 805,0 тыс. рублей (платежное поручение от 30 апреля 2020 г. № 788448). В связи с отсутствием деятельности по оказанию медицинской помощи больным с диагнозом COVID-19 20 августа 2020 года (спустя четыре месяца после их доведения) средства были возвращены в полном объеме.

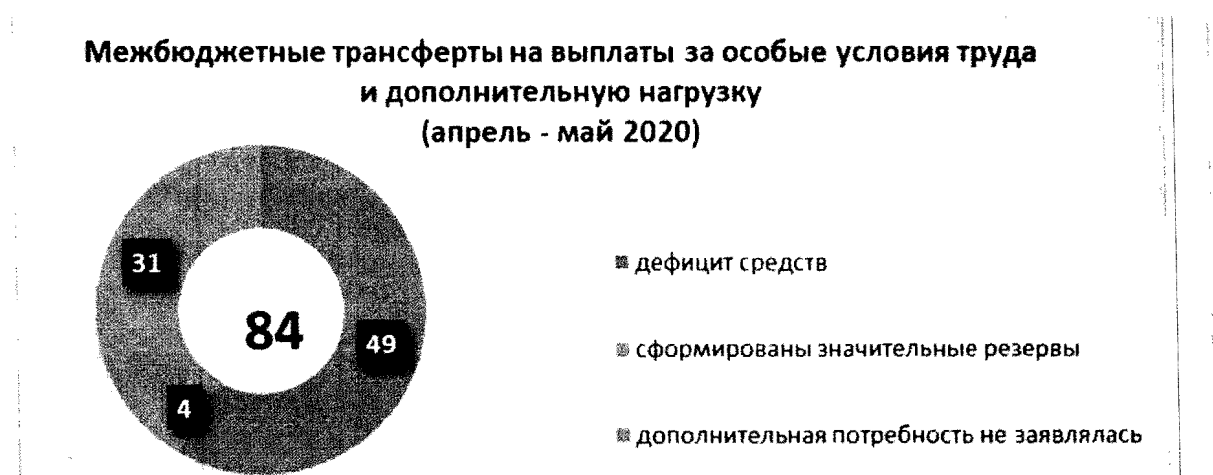
2. ФГБОУ ВО «Северо-Осетинская государственная медицинская академия» Минздрава России (соглашение от 2 июня 2020 г. № 056-02-2020-638) доведена субсидия в размере 28 644,0 тыс. рублей (платежное поручение от 4 июня 2020 г. № 888770). Дополнительное соглашение (№ 056-02-2020-638/1) об уменьшении субсидии заключено 5 октября 2020 года, платежным поручением от 23 октября 2020 года (№ 351288) средства были возвращены в полном объеме.

3. ФГБУ «Национальный медицинский исследовательский центр травматологии и ортопедии имени академика Г.А. Илизарова» Минздрава России (соглашение от 2 июня 2020 г. № 056-02-2020-644) доведена субсидия в размере 13 176,2 тыс. рублей (платежное поручение от 4 июня 2020 г. № 888766). Возврат средств в полном объеме учреждением произведен 28 октября 2020 года.

в части использования средств федерального бюджета¹⁵ в расчет были включены данные о планируемых выплатах медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь в амбулаторных условиях, то есть категории работников, которые не указаны в Распоряжении № 1006-р и приказе ФМБА России от 6 мая 2020 года № 139. В связи с этим плановая потребность в финансировании на август 2020 года завышена на сумму 5 500,5 тыс. рублей.

Объем финансирования, предоставляемого бюджетам субъектов Российской Федерации для обеспечения выплат стимулирующего характера, определялся в соответствии с методиками распределения иных межбюджетных трансфертов, утвержденными Постановлениями № 415 и № 484.

Однако применяемые методы расчета финансового обеспечения выплат стимулирующего характера не в полной степени учитывали необходимую потребность на эти цели субъектов Российской Федерации.



В части выплат стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку медицинским работникам, предусмотренных Постановлением № 415, отмечается следующее.

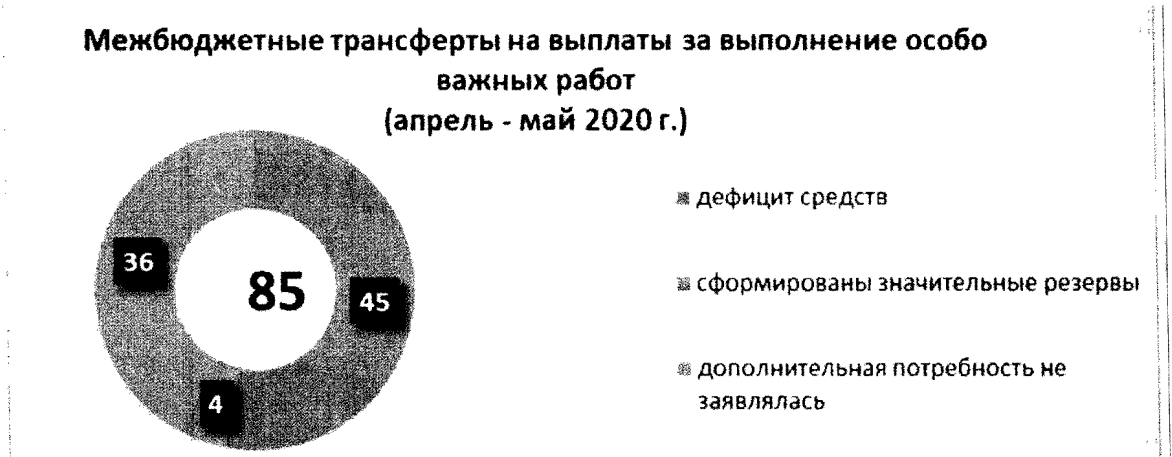
На втором этапе распределения иных межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации на основании представленных в Минздрав России заявок потребность в бюджетном финансировании подтвердили

¹⁵ Предусмотрены распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 апреля 2020 г. № 1006-р «О выделении из резервного фонда Правительства Российской Федерации в 2020 году бюджетных ассигнований федеральным органам исполнительной власти» (далее – Распоряжение № 1006-р).

49 регионов. При этом объем бюджетных ассигнований по семи регионам превышал размер ранее предоставленного иного межбюджетного трансферта более чем в четыре раза, что отражено в таблице:

Наименование субъекта Российской Федерации	Объем, предоставленного иного межбюджетного трансферта в соответствии с распоряжениями Правительства Российской Федерации, млн руб.		В % к объемам первого этапа распределения
	от 02.04.2020 г № 852-р	от 08.05.2020 г. № 1224-р	
Республика Коми	34,0	176,3	518,6
Республика Саха (Якутия)	37,1	175,7	472,9
Республика Тыва	12,4	62,1	500,7
Камчатский край	11,7	57,4	489,8
Еврейская автономная область	6,5	33,4	515,0
Чукотский автономный округ	1,8	10,8	593,0
Ямало-Ненецкий автономный округ	21,7	125,8	580,1

В то же время, по предоставленным субъектам Российской Федерации межбюджетным трансфертам на первом этапе их распределения в бюджетах четырех регионов сформировались значительные резервы. В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 852-р Республике Татарстан и Алтайскому краю выделено 146,7 и 91,5 млн рублей соответственно, дополнительная потребность в бюджетном финансировании по указанным регионам возникла только к июлю 2020 года. Республике Крым и Курганской области выделено 42,1 и 33,3 млн рублей соответственно, дополнительная потребность возникла – к августу 2020 года.



В части выплат стимулирующего характера за выполнение особо важных работ медицинским и иным работникам, предусмотренных Постановлением № 484, отмечается следующее.

Потребность в бюджетном финансировании на втором этапе распределения иных межбюджетных трансфертов между бюджетами субъектов Российской

Объем межбюджетного трансферта, предоставленного Пермскому краю¹⁶, составил 1 003,9 млн рублей, что в 5,6 раза больше первоначального объема финансирования (178,6 млн рублей), выделенного согласно Распоряжению № 976-р. Объем межбюджетного трансферта, выделенного бюджету города Москвы на втором этапе распределения бюджетных ассигнований (4 351,6 млн рублей), в 4,4 раза превышал первоначальный показатель финансирования (912,1 млн рублей).

Вместе с тем после распределения иных межбюджетных трансфертов в мае 2020 года¹⁷ в бюджетах четырех регионов¹⁸ сформировались значительные резервы, которые сохранялись по октябрь 2020 года включительно.

При проведении параллельного контрольного мероприятия контрольно-счетными органами (далее – КСО) субъектов Российской Федерации отмечено, что при определении размера межбюджетного трансферта, предоставляемого бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление выплат стимулирующего характера, не учитывалась заявленная регионами потребность.

Так, Контрольно-счетной палатой города Москвы отмечается, что при отсутствии поступления средств из федерального бюджета своевременность осуществления стимулирующих выплат за выполнение особо важных работ в городе обеспечивалась за счет средств бюджета города Москвы¹⁹.

Контрольно-счетной палатой Пермского края также отмечаются недостатки в обеспечении региона стимулирующими выплатами²⁰.

В части финансового обеспечения выплат, предусмотренных Постановлением № 415, отмечается, что недостаток средств от заявленной регионом потребности в сумме 347,0 млн рублей был компенсирован

¹⁶ В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2020 г. № 1225-р.

¹⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 мая 2020 г. № 1273-р.

¹⁸ Республика Башкортостан, Пермский край, Ставропольские край и Магаданская область.

¹⁹ Пункт 7.2.2 Отчета о результатах контрольного мероприятия Контрольно-счетной палаты г. Москвы: при заявленной Департаментом здравоохранения г. Москвы потребности на осуществление стимулирующих выплат за выполнение особо важных работ за счет средств иного межбюджетного трансферта на апрель – август в объеме 10 087,4 млн рублей, в проверяемом периоде средства федерального бюджета доведены в сумме 8 857,6 млн рублей, дефицит средств составил 1 229,8 млн рублей. Решение о предоставлении средств иного межбюджетного трансферта г. Москве в сумме 1 229,8 млн рублей принято Правительством Российской Федерации 29 августа 2020 г. распоряжением № 2198-р, дополнительное соглашение об увеличении объема средств трансферта на 1 229,8 млн рублей (к соглашению от 24 апреля 2020 г. № 056-17-2020-638) заключено только 8 сентября 2020 года.

²⁰ Пункты 7.1.1.1 и 7.1.1.2 Отчета о результатах контрольного мероприятия Контрольно-счетной палаты Пермского края.

Пермскому краю на основании решения Правительства Российской Федерации № 2197-р только 29 августа 2020 года²¹.

В части финансового обеспечения выплат, предусмотренных Постановлением № 484, отмечается, что объем доведенных региону средств на стимулирующие выплаты за выполнение особо важных работ на 1 сентября 2020 года на 289,0 млн рублей превышал объем заявки, размещенной министерством здравоохранения Пермского края 12 августа 2020 года²².

Аналогичные недостатки в планировании и распределении средств федерального бюджета, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации, отмечены и другими КСО, в том числе Счетной палатой Республики Крым²³, Контрольно-счетной палатой Ставропольского края²⁴, Контрольно-счетной палатой Орловской области²⁵.

При проведении контрольных мероприятий контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации также были отмечены недостатки в бюджетном планировании при формировании плановой потребности на уровне медицинских организаций²⁶.

²¹ Пункт 7.1.1.1 Отчета о результатах контрольного мероприятия Контрольно-счетной палаты Пермского края: Расчет потребности в средствах размещен министерством здравоохранения Пермского края на портале автоматизированной системы мониторинга ФГБУ «ЦНИИОИЗ» Минздрава России и составлял первоначально 218,2 млн рублей. Соглашение от 13 апреля 2020 г. № 056-17-2020-592 о предоставлении иного межбюджетного трансферта между Минздравом России и правительством Пермского края было заключено на сумму 103,0 млн рублей, то есть на меньшую сумму.

По состоянию на 1 сентября 2020 года объем межбюджетного трансферта составил 640,7 млн рублей, что на 347,0 млн рублей меньше, чем заявленная на портале автоматизированной системы мониторинга потребность Пермского края по состоянию на 12 августа 2020 года, то есть объема федеральных средств было недостаточно для осуществления выплат.

²² Пункт 7.1.1.2 Отчета о результатах контрольного мероприятия Контрольно-счетной палаты Пермского края: Расчет потребности в средствах размещен министерством здравоохранения Пермского края на портале автоматизированной системы мониторинга ФГБУ «ЦНИИОИЗ» Минздрава России и составлял первоначально 601,2 млн рублей. Соглашение от 13 апреля 2020 г. № 056-17-2020-663 о предоставлении иного межбюджетного трансферта между Минздравом России и правительством Пермского края было заключено на сумму 178,6 млн рублей, то есть на меньшую сумму.

По состоянию на 1 сентября 2020 года объем межбюджетного трансферта составил 1 210,8 млн рублей, что на 289,0 млн рублей выше, чем объем заявки, размещенной 12 августа 2020 года на портале автоматизированной системы мониторинга ФГБУ «ЦНИИОИЗ» Минздрава России.

²³ Пункт 8.1 Отчета о результатах контрольного мероприятия Счетной палаты Республики Крым.

²⁴ Пункт 1.2 Отчета о результатах контрольного мероприятия Контрольно-счетной палаты Ставропольского края.

²⁵ Подпункт 1.1 пункта 15 Отчета о результатах контрольного мероприятия Контрольно-счетной палаты Орловской области.

²⁶ Например, в Отчете Контрольно-счетной палатой Иркутской области (подпункт 1.1.1 раздела «Результаты контрольного мероприятия») отмечается, что при определении размера субсидии, предоставляемой медицинским организациям Иркутской области, расчет размера субсидии в заявках организаций был приведен в упрощенной форме, либо отсутствовал. В большинстве случаев (по 67 учреждениям из 80) заявки медицинских организаций не содержали расчета объема запрашиваемых средств и численности получателей стимулирующих выплат.

Таким образом, указанная выше информация свидетельствует о том, что применяемый механизм расчета потребности в стимулирующих выплатах на этапе планирования бюджетных расходов не позволяет достаточно объективно оценить необходимый объем средств.

8.1.2. Проверить соблюдение порядка представления медицинским и иным организациям бюджетного финансирования на реализацию мероприятий, связанных с осуществлением стимулирующих выплат

Минздравом России и ФМБА России предоставление средств из федерального бюджета на осуществление выплат стимулирующего характера осуществлялось в виде субсидий на иные цели.

В рамках реализации абзаца второго пункта 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса и пункта 37 Положения о мерах по обеспечению исполнения федерального бюджета²⁷ (далее – Положение № 1496) приказом Минздрава России от 21 февраля 2019 г. № 80н²⁸ утверждены правила, определяющие общие положения предоставления из федерального бюджета подведомственным учреждениям субсидий на цели, не связанные с выполнением государственного задания (далее – Правила № 80н).

В ходе контрольного мероприятия установлено, что Минздравом России допущены следующие нарушения и недостатки.

1. В нарушение пункта 37 Положения № 1469, пункта 15 Правил № 80н, Минздравом России решения о предоставлении в апреле – мае 2020 года более 30 подведомственным учреждениям целевой субсидии в целях осуществления выплат стимулирующего характера за выполнение особо важных работ медицинским и иным работникам, непосредственно участвующим в оказании медицинской помощи гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция COVID-19 (далее – целевая субсидия на обеспечение выплат стимулирующего характера) и определение размера указанных субсидий

²⁷ Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 9 декабря 2017 г. № 1496.

²⁸ Приказ Минздрава России от 21 февраля 2019 г. № 80н «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета федеральным государственным бюджетным и автономным учреждениям, в отношении которых Министерство здравоохранения Российской Федерации осуществляет функции и полномочия учредителя, субсидий в соответствии с абзацем вторым пункта 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации».

принимались при отсутствии предложений учреждений, содержащих расчет и финансово-экономическое обоснование размера целевой субсидии.

Предоставление Минздравом России подведомственным учреждениям целевых субсидий на обеспечение выплат стимулирующего характера без учета предложений учреждений, содержащих расчет и финансово-экономическое обоснование их размера, привело в отдельных случаях к недостаточному и избыточному финансированию подведомственных учреждений, а также к отвлечению средств федерального бюджета.

Так, Минздравом России ФГБОУ ВО «Приволжский исследовательский медицинский университет» предоставлена целевая субсидия на обеспечение выплат стимулирующего характера за май 2020 года в размере 8 643,5 тыс. рублей²⁹. При этом по итогам рассмотрения предложения указанного учреждения, содержащего финансово-экономическое обоснование потребности в субсидии в размере 15 454,74 тыс. рублей (письмо от 1 июня 2020 г. № 1215), Минздравом России учреждению перечислены дополнительные средства на обеспечение выплат стимулирующего характера за май 2020 года в размере 6 811,24 тыс. рублей³⁰.

У пяти подведомственных учреждений, расположенных в городе Москве, кассовое исполнение доведенных на апрель – май 2020 года целевых субсидий на обеспечение выплат стимулирующего характера составило менее 40 %, а трем федеральным государственным бюджетным учреждениям доведены целевые субсидии на общую сумму 77 625,20 тыс. рублей при отсутствии деятельности по оказанию медицинской помощи гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция³¹.

²⁹ В рамках заключенного соглашения от 2 июня 2020 г. № 056-02-2020-639 (платежное поручение от 4 июня 2020 г. № 888776).

³⁰ На основании дополнительного соглашения от 23 июня 2020 г. № 056-02-2020-639/1 (платежное поручение от 30 июня 2020 г. № 79292).

³¹ ФГБУ «Национальный медицинский исследовательский центр стоматологии и челюстно-лицевой хирургии» Минздрава России – 35 805,0 тыс. рублей; ФГБОУ ВО «Северо-Осетинская государственная медицинская академия» Минздрава России – 28 644,0 тыс. рублей; ФГБУ «Национальный медицинский исследовательский центр травматологии и ортопедии имени академика Г.А. Илизарова» Минздрава России – 13 176,2 тыс. рублей.

2. В нарушение пункта 4 Положения о Комиссии³² в состав Комиссии (приложение № 2 к Положению о Комиссии) включены лица, которые не являются представителями руководства и структурных подразделений Минздрава России.

3. В нарушение пункта 13 Положения о Комиссии, согласно которому принятые на заседании Комиссии решения оформляются протоколом, который подписывают председатель (заместитель председателя, исполняющий его функции) и члены Комиссии, Минздравом России решения о предоставлении подведомственным учреждениям целевой субсидии на обеспечение выплат стимулирующего характера приняты на основании протоколов³³, подписанных должностными лицами Минздрава России, не входящими в состав Комиссии.

4. В нарушение пункта 15 Правил № 80н Минздравом России решение о предоставлении ФГБУ «Национальный медицинский исследовательский центр сердечно-сосудистой хирургии имени А.Н. Бакулева» Минздрава России целевой субсидии на обеспечение выплат стимулирующего характера в сумме 2 336,17 тыс. рублей осуществлено без учета рекомендаций Комиссии³⁴.

В целях обеспечения предоставления из федерального бюджета целевых субсидий государственным учреждениям, в отношении которых Агентство осуществляет функции и полномочия учредителя, приказом ФМБА России от 10 июля 2019 г. № 135 утверждены правила предоставления целевых субсидий (далее – Правила ФМБА России № 135).

В соответствии с приказом ФМБА России от 15 апреля 2020 г. № 110³⁵ в Правилах ФМБА России № 135 перечень целевых субсидий дополнен новым

³² Положение о комиссии Министерства здравоохранения Российской Федерации по рассмотрению вопросов предоставления федеральным государственным бюджетным и автономным учреждениям, в отношении которых Министерство здравоохранения Российской Федерации осуществляет функции и полномочия учредителя, субсидий на цели, не связанные с возмещением нормативных затрат на оказание (выполнение) государственных услуг (работ), утвержденное приказом Минздрава России от 10 марта 2015 г. № 88 (далее – Положение о Комиссии).

³³ От 28 апреля 2020 г. № 4, от 28 мая 2020 г. № 8, от 9 июня 2020 г. № 9, от 26 июня 2020 г. № 10.

³⁴ В рамках дополнительного соглашения от 2 июня 2020 г. № 056-02-2020-549/2 к соглашению от 30 апреля 2020 г. № 056-02-2020-549 целевая субсидия на обеспечение выплат стимулирующего характера была перечислена Минздравом России на основании платежного поручения от 4 июня 2020 г. № 888767 на пять дней ранее проведения заседания Комиссии – протокол от 9 июня 2020 г. № 9 (рег. № 73/11/85).

³⁵ Приказ ФМБА России от 15 апреля 2020 г. № 110 «О внесении изменений в Правила предоставления из федерального бюджета федеральным государственным бюджетным учреждениям, в отношении которых ФМБА России осуществляет функции и полномочия учредителя, субсидий в соответствии с абзацем вторым пункта 1

пунктом, на основании которого подведомственным Агентству учреждениям предоставляются субсидии на обеспечение выплат стимулирующего характера. Целевое назначение указанных расходов соответствует назначению, указанному в пункте 1 распоряжения Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 860-р (далее – Распоряжение № 860-р).

В ходе контрольного мероприятия установлено, что Агентством допущены нарушения в части организации процедуры обоснования предоставления субсидий на иные цели. Так, в нарушение пункта 3 Правил ФМБА России № 135 учреждениям Агентства предоставлены субсидии на основании заявок без пояснительных записок, содержащих обоснование необходимости осуществления учреждениями расходов.

С учетом изложенного можно сделать вывод о том, что Минздравом России и ФМБА России бюджетные ассигнования на обеспечение выплат стимулирующего характера доводились подведомственным учреждениям в виде субсидии на иные цели с нарушением правил их предоставления.

8.1.3. Проверить своевременность доведения до медицинских и иных организаций бюджетных средств на реализацию мероприятий, связанных с осуществлением стимулирующих выплат

Предоставление государственным учреждениям, подведомственным Минздраву России и ФМБА России, субсидий на иные цели осуществлялось в соответствии с изданными НПА (Минздрав России – Правила № 80н, ФМБА России – Правила ФМБА России № 135), согласно которым перечисление целевых субсидий производилось в сроки и с периодичностью согласно заключенному соглашению (дополнительному соглашению к нему).

Порядок, условия и сроки перечисления целевых субсидий государственным учреждениям в субъектах Российской Федерации осуществляется на основании НПА, изданных органами исполнительной власти

статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, утвержденные приказом ФМБА России от 10 июля 2019 г. № 135» дополнен субсидией на обеспечение выплат стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция, лицам из групп риска заражения новой коронавирусной инфекцией и лицам, работающим в усиленном режиме в связи с принимаемыми мерами по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции в Российской Федерации.

субъектов Российской Федерации, осуществляющими функции и полномочия учредителя медицинских и иных организаций, которым предоставляются целевые субсидии в соответствии с абзацем вторым пункта 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса.

В связи с поступающими многочисленными обращениями медицинских организаций письмами Минздрава России³⁶ разъяснялось, что выплаты стимулирующего характера медицинским и иным работникам, участвующим в оказании медицинской помощи по COVID-19, являются частью заработной платы и выплачиваются в установленные в организации сроки выплаты заработной платы.

В целях реализации решений Правительства Российской Федерации ФМБА России изданы приказы от 13 апреля 2020 г. № 106, от 6 мая 2020 г. № 139, утверждающие порядок и условия осуществления выплат стимулирующего характера, в которых указывалось, что данные выплаты начисляются в пределах общего размера полученных медицинской организацией на эти цели средств и выплачиваются в составе заработной платы за фактически отработанное время.

В ходе контрольного мероприятия проанализированы заключенные Минздравом России и ФМБА России соглашения на предмет своевременности их заключения, соблюдения условий по срокам доведения средств учреждениям, а также обеспечения результативности использования бюджетных средств (информация представлена в приложении № 5.3 к Отчету).

Кроме того, в указанном приложении отмечены факты несвоевременного финансирования по различным причинам медицинских и иных учреждений в субъектах Российской Федерации, выявленные по результатам проведенных КСО субъектов Российской Федерации контрольных мероприятий.

Несвоевременное доведение до медицинских учреждений средств на выплаты стимулирующего характера создают риски нарушения медицинскими организациями статьи 136 Трудового кодекса Российской Федерации в части

³⁶ От 17 мая 2020 г. № 16-3/И/1-3061 и от 21 мая 2020 г. № 16-3/И/1-6965.

полноты и своевременности выплаты заработной платы и дополнительных расходов, связанных с предусмотренной статьей 236 Трудового кодекса Российской Федерации материальной ответственностью работодателя за задержку выплаты заработной платы и других выплат, причитающихся работникам. Кроме того, нарушение работодателем трудового законодательства в части невыплаты или неполной выплаты в установленный срок заработной платы, других выплат, осуществляемых в рамках трудовых отношений, содержит признаки административного правонарушения³⁷. В субъектах Российской Федерации имелись случаи несоблюдения сроков и объемов перечисления субсидий, установленных графиками перечисления субсидий³⁸. В ряде случаев финансирование медицинских организаций на выплаты стимулирующего характера производилось в соответствии с соглашениями, в которых информация о сроках перечисления средств или график перечисления субсидии отсутствовали³⁹.

Указанная выше информация свидетельствует о том, что имеющиеся недостатки на этапе доведения средств федерального бюджета на выплаты стимулирующего характера, допущенные органами исполнительной власти как на федеральном, так и на региональном уровнях, создают определенный риск задержки стимулирующих выплат медицинским и иным работникам в связи с несвоевременным поступлением финансирования в учреждения.

8.1.4. Провести оценку использования средств федерального бюджета на реализацию мероприятий, связанных с осуществлением стимулирующих выплат работникам медицинских и иных организаций

В соответствии с решениями Правительства Российской Федерации по состоянию на 30 октября 2020 года согласно Мониторингу доведения и использования денежных средств⁴⁰ на выплаты стимулирующего характера

³⁷ Предусмотрено частью 6 статьи 5.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

³⁸ Например, по результатам проведенных КСО контрольных мероприятий в Республике Башкортостан, Новосибирской и Архангельской областях.

³⁹ Например, Республики Адыгея и Бурятия, Пермский край, Астраханская область, Санкт-Петербург.

⁴⁰ Мониторинг доведения и использования денежных средств, предусмотренных принятыми в связи с распространением новой коронавирусной инфекции мерами государственной поддержки, до конечных получателей (Электронный бюджет: Подсистема информационно-аналитического обеспечения. Отчет Федерального казначейства) (далее – Мониторинг доведения и использования денежных средств).

медицинским и иным работникам учреждений региональной (муниципальной) системы здравоохранения и учреждениям Минздрава России и ФМБА России предусмотрено средств в общем объеме 179,84 млрд рублей, в том числе в виде иных межбюджетных трансфертов (далее – иные МБТ) субъектам Российской Федерации – в объеме 171,97 млрд рублей.

Наименование мероприятия	Бюджетные ассигнования, предусмотренные распоряжениями	Утверждено лимитов бюджетных обязательств	Бюджетные обязательства		Кассовое исполнение (в % от утвержденных ЛБО)			
			приняты	не приняты	федеральный бюджет	%	расходы конечного получателя	%
Выплаты медицинскому персоналу	179 845,5	179 531,5	152 749,0	26 782,5	143 075,8	79,7	133 409,0	74,3
в том числе: трансферты бюджетам субъектов	171 972,6	171 972,6	146 539,7	25 432,9	136 982,9	79,7	129 520,5	75,3
Минздрав России	4 613,4	4 526,2	3 209,1	1 317,1	3 194,9	70,6	1 910,8	42,2
ФМБА России	3 259,5	3 032,7	3 000,2	32,5	2 898,0	95,6	1 977,7	60,7

Кассовые расходы федерального бюджета по состоянию на 30 октября 2020 года составили 79,7 % утвержденных лимитов бюджетных обязательств, в том числе доведенных иных МБТ – 79,7 %, субсидий учреждений Минздрава России и ФМБА России – 70,6 и 95,6 % соответственно. Показатели кассового исполнения расходов по конечным получателям варьируются от 42,2 % по учреждениям Минздрава России до 75,3 % по региональным (муниципальным) учреждениям здравоохранения. Неиспользованный остаток средств сложился на уровне 25,7 % выделенных объемов (или в размере 46 436,5 млн рублей), в том числе: остаток иных МБТ – 42 452,1 млн рублей (или 24,7 % выделенных средств), субсидий учреждений Минздрава России – 2 702,6 млн рублей (или 58,6 %), субсидий учреждений ФМБА России – 1 281,8 млн рублей (или 39,3 %).

На выплаты стимулирующего характера в субъектах Российской Федерации предусматривались средства в том числе: по постановлению № 415 (за особые условия труда и дополнительную нагрузку); по постановлению № 484 (за выполнение особо важных работ медицинским и иным работникам); по постановлению № 998⁴¹ (на финансовое обеспечение расходов, связанных

⁴¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 8 июля 2020 г. № 998 «Об утверждении Правил предоставления в 2020 году иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации, в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации по финансовому обеспечению расходов, связанных

с оплатой отпусков и выплатой компенсации за неиспользованные отпуска). Согласно Мониторингу доведения и использования денежных средств показатели кассового исполнения расходов по состоянию на 30 октября 2020 года представлены в таблице:

(в млн руб.)

Наименование выплаты стимулирующего характера	Бюджетные ассигнования, предусмотренные нормативными актами	Утверждено лимитов бюджетных обязательств	Бюджетные обязательства (на 30.10.2020 г.)		Кассовое исполнение (в % от утвержденных ЛБО)			
			приняты (заключены соглашения)	не приняты	перечислены средства в субъекты РФ	%	расходы конечного получателя	%
За особые условия труда и дополнительную нагрузку (Постановление № 415)	62 643,5	62 643,5	62 643,5	0,0	48 766,7	77,8	47 029,4	75,1
За выполнение особо важных работ медицинским и иным работникам (Постановление № 484)	105 303,4	105 303,4	101 931,9	3 371,5	84 466,2	80,2	82 491,1	78,3
Оплата отпусков и выплата компенсации за неиспользованные отпуска (Постановление № 998)	4 025,6	4 025,6	4 025,6	0,0	3 750,0	93,2	0,0	0,0

Объем средств на выплаты стимулирующего характера, направленный Минздравом России в субъекты Российской Федерации, составил (в процентном соотношении к выделенным объемам):

за особые условия труда и дополнительную нагрузку – 77,8 %;

за выполнение особо важных работ – 80,2 %.

При этом по данным Мониторинга доведения и использования денежных средств показатели кассового исполнения расходов по конечным получателям еще ниже и составили: по Постановлению № 415 – 75,1 %, по Постановлению № 485 – 78,3 %, по Постановлению № 998 (отпускные) – 0 % от доведенных средств.

Сравнительный анализ информации, размещенной на портале Электронного бюджета в рамках Мониторинга мер государственной поддержки в условиях распространения COVID-19, а также представленной Федеральным казначейством (по информации Минздрава России), показал несоответствие отчетных данных.

Так, по данным Мониторинга доведения и использования денежных средств, показатели кассового исполнения расходов по Постановлению № 998

с оплатой отпусков и выплатой компенсации за неиспользованные отпуска медицинским и иным работникам, которым в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации в 2020 году предоставлялись выплаты стимулирующего характера за выполнение особо важных работ, особые условия труда и дополнительную нагрузку, в том числе на компенсацию ранее произведенных субъектами Российской Федерации расходов на указанные цели» (далее – Постановление № 998).

(отпускные) по состоянию на 30 октября 2020 года составляют 0 %.

При этом в представленной Федеральным казначейством информации на 1 сентября 2020 года по оплате отпусков и выплате компенсации за неиспользованные отпуска медицинским и иным работникам⁴² кассовое исполнение по объему средств иного МБТ, направленного на оплату отпусков работников – получателей выплат стимулирующего характера в соответствии с Постановлениями № 415 и № 484, с начала выплатного периода составило 1 831,9 млн рублей, в том числе в отчетном периоде (за август 2020 года) – 1 540,6 млн рублей.

Также несоответствия наблюдаются на портале Электронного бюджета в Мониторинге доведения и использования денежных средств (по COVID-19) и Отчете об операциях консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов по использованию целевых средств (по иным МБТ). В Отчете показатели поступления средств из федерального бюджета в субъекты Российской Федерации на 30 октября 2020 года составили: по Постановлению № 415 (вид расходов 58300) – 43 367,7 млн рублей (или 69,2 % от объема средств в рамках заключенных соглашений); по Постановлению № 484 (вид расходов 58330) – 76 944,6 млн рублей (или 75,5 %); по Постановлению № 998 (вид расходов 58360) – 3 423,6 млн рублей (или 85 %).

Следует отметить, что кассовое исполнение по стимулирующим выплатам в медицинских и иных учреждениях в субъектах Российской Федерации находилось, в основном, на достаточном уровне.

Данные Федерального казначейства (представлены Минздравом России в ходе мероприятия) на стимулирующие выплаты по Постановлению № 415 и Постановлению № 484 органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере здравоохранения на 1 сентября 2020 года приведены в таблице:

⁴² Информация по оплате отпусков и выплате компенсации за неиспользованные отпуска медицинским и иным работникам, рассчитанных с учетом получаемых работниками федеральных стимулирующих выплат к заработной плате за особые условия труда в связи с распространением новой коронавирусной инфекции, за август 2020 года.

(в млн руб.)

Расходы на стимулирующие выплаты	Федеральный бюджет				Бюджет субъекта РФ			
	доведено лимитов бюджетных обязательств	принято бюджетных обязательств (заключено соглашений с органом исполнительной власти)	кассовый расход (объем доведенных субъектам РФ средств)	% доведенных средств	кассовый расход субъекта РФ		кассовый расход организаций и государственных учреждений	
					перечислено в организации и государственные учреждения	% доведенных средств	выплачено работникам	% освоения средств
Всего	103 417,5	103 417,5	91 683,5	88,7	91 329,2	99,6	85 569,9	93,7
в том числе: по Постановлению № 415 от 02.04.2020	37 547,6	37 547,6	32 163,6	85,7	32 042,7	99,6	29 713,8	92,7
по Постановлению № 484 от 12.04.2020	65 869,9	65 869,9	59 519,9	90,4	59 286,5	99,6	55 856,0	94,2

Органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья практически все суммы доведены до государственных учреждений и частных организаций (99,6 % от поступивших на счета средств).

Суммы стимулирующих выплат медицинским и иным работникам, поступивших в государственные учреждения и частные организации из федерального бюджета на отчетную дату составили 93,7 % от поступивших средств, в том числе по Постановлению № 415 – 92,7 %, по Постановлению № 484 – 94,2 %.

В отдельных субъектах Российской Федерации кассовое исполнение по выплатам стимулирующего характера на отчетную дату в государственных учреждениях и частных организациях, участвующих (принимающих участие) в оказании медицинской помощи пациентам с COVID-19, было недостаточным⁴³.

Немного иная картина складывается по результатам анализа Отчетов КСО регионов, в которых указывался объем поступивших в субъект Российской Федерации средств, объем доведенных средств до государственных учреждений, а также уровень кассового исполнения средств на стимулирующие выплаты в проверенных медицинских организациях (приложение № 6 к Отчету), который колеблется в диапазоне от 50 % до 100 %⁴⁴.

Как уже отмечалось ранее, в период с апреля по октябрь 2020 года объемы

⁴³ Например, в Свердловской области – 54,9 %, Челябинской области – 70,5 %, Новосибирской области – 80,8 %, Пермском крае – 81,2 %, Вологодской области – 85,6 % от объемов доведенных средств.

⁴⁴ По данным отчетов КСО, наиболее низкое кассовое исполнение было выявлено в проверенных медицинских организациях в Ярославской области (50,0 %), в Республике Башкортостан (56,5 %), в городе Санкт-Петербург (65,1 %), в Костромской области и Республике Калмыкия (по 76,4 %), в Еврейской автономной области (80,4 %), в Новосибирской области (80,6 %) от объемов доведенных средств.

бюджетных ассигнований, предусмотренных Минздраву России и ФМБА России из резервного фонда Правительства Российской Федерации на осуществление стимулирующих выплат, составили 4 613,4 млн рублей и 3 259,5 млн рублей соответственно (приложение № 4 к Отчету).

По данным подсистемы ГИИС «Электронный бюджет», в период с апреля по сентябрь 2020 года Минздравом России заключены соглашения с 30 подведомственными учреждениями⁴⁵ о предоставлении субсидий на иные цели на общую сумму 2 969,2 млн рублей. Объем нераспределенных бюджетных ассигнований составил 1 644,2 млн рублей (или 35,6 % средств федерального бюджета, предусмотренных актами Правительства Российской Федерации). Подробная информация о доведенных объемах средств федерального бюджета до подведомственных Минздраву России учреждений приведена в приложении № 7 к Отчету.

По данным ГИИС «Электронный бюджет», по состоянию на 1 октября 2020 года субсидии были доведены до 29 учреждений Минздрава России в сумме 2 514,8 млн рублей, что составляет 84,7 % объема бюджетных ассигнований, предусмотренных заключенными соглашениями. Как уже отмечалось ранее, в отношении одного учреждения⁴⁶ средства в объеме 35,8 млн рублей были доведены, а затем 20 августа 2020 года возвращены обратно в Минздрав России в виду отсутствия потребности в них. Также отмечается, что не было потребности в доведенных Минздравом России средствах на стимулирующие выплаты двум учреждениям⁴⁷ в общей сумме 41,8 млн рублей, в результате чего по состоянию на 1 октября 2020 года указанные средства находились на счетах учреждений.

В ходе контрольного мероприятия проанализировано кассовое исполнение расходных обязательств по осуществлению стимулирующих выплат работникам медицинских и иных учреждений Минздрава России за счет

⁴⁵ В том числе с ФГБУ «Федеральный центр мозга и нейротехнологий» Минздрава России, который в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 марта 2020 г. № 771-р в августе текущего года передан в ведение ФМБА России.

⁴⁶ ФГБУ «Национальный медицинский исследовательский центр стоматологии и челюстно-лицевой хирургии» Минздрава России.

⁴⁷ ФГБУ «Национальный медицинский исследовательский центр травматологии и ортопедии имени академика Г.А. Илизарова» Минздрава России доведено 13,2 млн рублей, возврат средств произведен 28 октября 2020 года.

ФГБУ ВО «Северо-Осетинская государственная медицинская академия» Минздрава России доведено 28,6 млн рублей, возврат средств не осуществлялся.

средств федерального бюджета.

С подведомственными Минздраву России учреждениями заключены соглашения, согласно которым учреждение обязуется направлять учредителю не позднее пяти рабочих дней, следующих за отчетным кварталом, в котором была получена субсидия, отчет по форме согласно приложению к соглашению о расходах, где источником финансового обеспечения является целевая субсидия.

В ГИИС «Электронный бюджет» на 1 октября 2020 года размещены отчеты по установленной соглашением форме только отдельными подведомственными Минздраву России учреждениями, информация по которым, где кассовое исполнение на стимулирующие выплаты составило ниже 90 %, представлена в приложении № 8 к Отчету.

Анализ размещенных отчетов показал, что расходы на осуществление выплат стимулирующего характера, а также на финансовое обеспечение расходов, связанных с оплатой отпусков и выплатой компенсации за неиспользованные отпуска медицинским работникам, у девяти учреждений (или 33 % учреждений, участвующих в оказании медицинской помощи пациентам с новой коронавирусной инфекцией COVID-19) не превысили 90 % доведенных по соглашениям средств.

Недостаточные показатели кассового исполнения (менее 70 % доведенных средств) сложились по пяти учреждениям Минздрава России⁴⁸, участвующим в оказании медицинской помощи пациентам с COVID-19, общий неиспользованный остаток средств на конец отчетного периода (на 1 октября 2020 года) у которых составил 213,1 млн рублей.

Подробная информация по произведенным из федерального бюджета выплатам стимулирующего характера подведомственными Минздраву России учреждениями приведена в приложении № 7 к Отчету.

Осуществление контроля за соблюдением цели(ей) и условий

⁴⁸ НМИЦ здоровья детей – кассовое исполнение 55,2 % (остаток средств 44,4 млн рублей); НМХЦ имени Н.И. Пирогова – кассовое исполнение 59,4 % (остаток средств 73,3 млн рублей); НМИЦ травматологии и ортопедии имени Н.Н. Приорова – кассовое исполнение 62,3 % (остаток средств 40,0 млн рублей); НМИЦ радиологии – кассовое исполнение 66,8 % (остаток средств 23,6 млн рублей); Медицинский университет имени Н.И. Пирогова – кассовое исполнение 69,7 % (остаток средств 31,8 млн рублей).

предоставления выделенной субсидии, предусмотренного пунктом 4.1.4 соглашений, Минздравом России осуществлялось в виде сбора с учреждений отчетов по разработанной Минздравом России форме, размещенной для заполнения на внутреннем портале Минздрава России в системе ПИК «Бюджетирование». При этом Минздравом России контроль по заполнению показателей указанного отчета в полной мере не осуществлялся, порядок наполнения отчета показателями не разрабатывался и до подведомственных учреждений не доводился.

Согласно представленным Минздравом России в электронном виде ежемесячным отчетам⁴⁹ (далее – Ведомственный отчет) объемы доведенных до учреждений средств и их кассовое исполнение отражены в таблице:

Отчетный период	(млн руб.) Объемы средств федерального бюджета на выплаты стимулирующего характера*		
	доведено до учреждений	кассовый расход в учреждениях	% исполнения
Апрель 2020 г.	928,86	267,02	28,8
Май 2020 г.	1 952,30	893,20	45,8
Июнь 2020 г.	2 372,37	1 279,45	54,0
Июль 2020 г.	2 259,04	1 148,44	50,9
Август 2020 г.	1 935,40	1 205,28	62,3

*Показатели указаны нарастающим итогом.

Как видно из таблицы, в периоды активной фазы развития коронавирусной инфекции (апрель – июнь 2020 года) кассовые расходы в учреждениях на стимулирующие выплаты не превышали 55 % доведенных Минздравом России до подведомственных учреждений средств.

По сведениям отчетов подведомственных ФМБА России учреждений, размещенных в ГИИС «Электронный бюджет» на 1 октября 2020 года, Агентство предоставило своим 84 подведомственным учреждениям целевые субсидии на стимулирующие выплаты в объеме 3 000,2 млн рублей (или 92 % от объема предусмотренных распоряжениями средств), при этом кассовое исполнение согласно отчетам на указанную дату составило 2 299,6 млн рублей (или 76,6 % объема предоставленной субсидии). Остаток неиспользованных бюджетных ассигнований составил 23,4 % доведенных средств.

⁴⁹ Ежемесячный отчет «О начислении и осуществлении выплат стимулирующего характера медицинским и иным работникам, участвующим в оказании медицинской помощи в связи с новой коронавирусной инфекцией COVID-19 (распоряжение Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2020 г. № 976-р)».

С учетом изложенного, можно сделать вывод, что недостаточный уровень кассового исполнения свидетельствует об имеющихся проблемах на этапе планирования бюджетных расходов, связанных прежде всего с трудно прогнозируемым характером изменения эпидемиологической ситуации и количества привлекаемых к оказанию медицинской помощи медицинских и иных работников. При этом доведенные отдельным учреждениям избыточные объемы средств федерального бюджета на финансирование мероприятий по осуществлению стимулирующих выплат могут создавать риски отвлечения средств федерального бюджета.

8.2. Оценить исполнение расходных обязательств, возникающих при осуществлении стимулирующих выплат медицинским и иным работникам в связи с изменением условий труда, вызванных распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19

8.2.1. Провести оценку практики осуществления стимулирующих выплат работникам медицинских и иных организаций

Правовыми актами Правительства Российской Федерации⁵⁰ утверждались правила предоставления иных МБТ и выделялись из резервного фонда Правительства Российской Федерации бюджетные ассигнования на осуществление стимулирующих выплат.

Минздравом России принимались определенные меры по разъяснению отдельных вопросов, прояснению ситуации по указанной тематике⁵¹, но в соответствии с пунктом 2 Правил подготовки НПА федеральных органов

⁵⁰ Постановления № 415 и 484, Распоряжение № 976-р и др.

⁵¹ Письмо Минздрава России от 6 мая 2020 г. № 16-3/И/2-5951 «Об осуществлении выплат стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь гражданам в условиях коронавируса».

Письмо Минздрава России от 17 мая 2020 г. № 16-3/И/1-3061 «Об осуществлении выплат стимулирующего характера за выполнение особо важных работ медицинским и иным работникам, непосредственно участвующим в оказании медицинской помощи гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция COVID-19».

Письмо Минздрава России от 21 мая 2020 г. № 16-3/И/1-6965 «Об осуществлении выплат стимулирующего характера за особые условия труда медицинским и иным работникам в соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 415 и от 12 апреля 2020 г. № 484».

Письмо Минздрава России от 20 июля 2020 г. № 16-3/284 «Об осуществлении выплат стимулирующего характера медицинским и иным работникам выездных бригад, оказывающим скорую медицинскую помощь гражданам с COVID-19».

Письмо Минздрава России № 16-3/И/2-5382, Минтруда России № 14-0/10/В-3191 от 24 апреля 2020 г. «Об оформлении трудовых отношений с медицинскими работниками, оказывающими медицинскую помощь пациентам с новой коронавирусной инфекцией COVID-19 в стационарных условиях».

исполнительной власти и их государственной регистрации⁵² письма федеральных органов исполнительной власти носят рекомендательный характер.

Зачастую, в медицинских и иных учреждениях, в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья по-разному трактовались подходы к организации стимулирующих выплат. Это, в свою очередь, порождало переплаты, недоплаты, неположенные выплаты медицинским и иным работникам, а в некоторых случаях и возможное злоупотребление ввиду неурегулированности ряда вопросов.

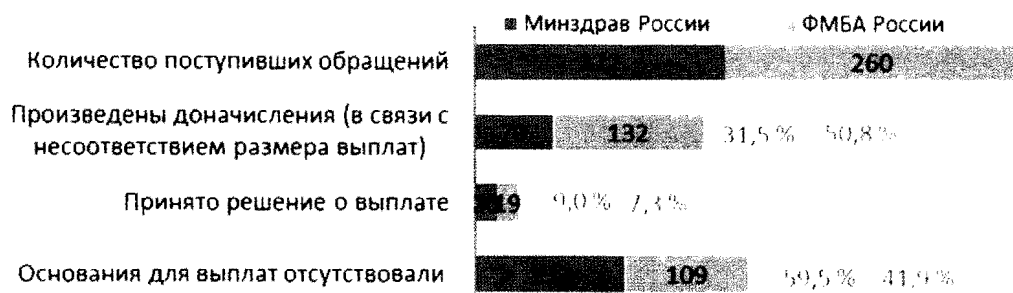
Так, на единый портал государственных услуг в течение мая – июля 2020 года из 69 медицинских учреждений, подведомственных Минздраву России, поступило 222 обращения, а в течение мая – августа 2020 года из 20 медицинских учреждений ФМБА России поступило 260 обращений по фактам нарушения прав на получение выплат стимулирующего характера, в том числе в связи с уменьшением размера выплаты по сравнению с установленным по соответствующей должности.

Все обращения рассмотрены, по ряду из них приняты решения о начислении (доначислении), по остальным – заявителям даны разъяснения о том, что выплаты им не предусмотрены, так как условия работы заявителей не соответствуют условиям выплат.

Информация о результатах рассмотрения обращений работников медицинских и иных организаций Минздрава России и ФМБА России представлена на диаграмме:

⁵² Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

Результаты рассмотрения обращений работников медицинских и иных организаций (за май - август 2020 г.)



По данным КСО субъектов Российской Федерации общее количество обращений, поступивших по вопросам начисления выплат стимулирующего характера, превысило 25 тысяч. По результатам их рассмотрения решения о выплатах приняты в отношении 5,5 тыс. человек, доля обоснованных обращений от общего количества составила 21,7 %⁵³.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что в ряде учреждений Минздрава России структура и штатная численность подразделений медицинских организаций для оказания медицинской помощи пациентам с новой коронавирусной инфекцией была сформирована без учета положений, предусмотренных приказом Минздрава России от 19 марта 2020 г. № 198н⁵⁴. Анализ приказов медицинских учреждений показал, что в отдельных случаях в состав структурных подразделений включены подразделения и отдельные должности работников, по своему функциональному назначению не оказывающие медицинскую помощь пациентам с COVID-19:

- инженер-электрик, техник, подсобный рабочий и др. (ФГБОУ ВО «Сибирский государственный медицинский университет» Минздрава России);

⁵³ Например, в городе Москве из рассмотренных 2 280 обращений положительные решения о выплатах приняты в 684 случаях (30 %), в Московской области из рассмотренных 1 975 обращений выплачены или планировались выплаты в 155 случаях (7,8 %), в Пермском крае из рассмотренных 852 обращений положительные решения о выплатах приняты в 393 случаях (46 %), в Новосибирской области из рассмотренных 814 обращений – в 313 случаях (38,5 %), в Брянской области из рассмотренных 639 обращений – в 7 случаях (1,1 %), в Ханты-Мансийском автономном округе из рассмотренных 513 обращений – в 10 случаях (2 %), в Республике Хакасия из рассмотренных 478 обращений – в 3 случаях (0,6 %), в городе Санкт-Петербург из рассмотренных 411 обращений – в 156 случаях (38 %), в Тюменской области из рассмотренных 327 обращений – в 5 случаях (1,6 %).

⁵⁴ Приказ Минздрава России от 19 марта 2020 г. № 198н «О временном порядке организации работы медицинских организаций в целях реализации мер по профилактике и снижению рисков распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19» (далее – Приказ № 198н).

- специалист, повар, подсобный рабочий по кухне пищеблока (ФГБОУ ВО «Приволжский исследовательский медицинский университет» Минздрава России);
- кастелянша, уборщик производственных помещений, вахтер административно-хозяйственного отдела (ФГБУ «Уральский научно-исследовательский институт охраны материнства и младенчества» Минздрава России);
- специалист по информационно-коммуникационным системам (ФГБУ «НМИЦ травматологии и ортопедии имени Н.Н. Приорова» Минздрава России);
- начальник отделения по обеспечению деятельности, курьер по доставке медицинских отходов, монтажник и др. (ФГБУ «Национальный медицинский исследовательский центр акушерства, гинекологии и перинатологии имени академика В.И. Кулакова» Минздрава России).

Приказ № 198н не устанавливает требования в части комплектования подразделений медицинских организаций для пациентов с новой коронавирусной инфекцией необходимыми специалистами исходя из условия их занятости на полную ставку, что создает предпосылки в учреждениях для деления ставки на части и увеличения количества медицинских работников – получателей выплат стимулирующего характера. Письмами Минздрава России⁵⁵ лишь рекомендовалось комплектовать отделения, оказывающие медицинскую помощь пациентам с COVID-19, таким образом, чтобы в их состав входили все необходимые специалисты, занятые на полную ставку с учетом специфики работы в указанных отделениях.

Так, при проведении контрольного мероприятия на объекте в ФГБУ «НМХЦ имени Н.И. Пирогова»⁵⁶ установлено, что три ставки врача-рентгенолога на протяжении мая – июня 2020 года фактически комплектовались 13 физическими лицами – врачами-рентгенологами (осуществлялось дробление ставки каждому врачу-рентгенологу в диапазоне от 0,164 до 0,230 ставки), которым в соответствии

⁵⁵ От 17 мая 2020 г. № 16-3/И/1-3061 и от 21 мая 2020 г. № 16-3/И/1-6965.

⁵⁶ Акт по результатам контрольного мероприятия в ФГБУ «НМХЦ имени Н.И. Пирогова» Минздрава России от 30 октября 2020 г. № 346/02-03.

с Распоряжением № 976-р за указанный период были произведены выплаты стимулирующего характера в полном объеме на сумму 1 920,0 тыс. рублей⁵⁷.

Там же две ставки врача ультразвуковой диагностики на протяжении апреля – июня 2020 года фактически комплектовались семью врачами-специалистами по 0,25 ставки на физическое лицо, которым также за указанный период были произведены выплаты стимулирующего характера на сумму 1 600,0 тыс. рублей⁵⁸.

Только на проверенном объекте фактические выплаты стимулирующего характера, произведенные указанным медицинским работникам, более чем в 3,3 раза превышали планируемый объем выплат, рассчитанный исходя из количества предусмотренных штатным расписанием ставок.

Отсутствие порядков, устанавливающих обязанность руководителей подведомственных Минздраву России учреждений утверждать локальный нормативный акт, определяющий перечень наименований структурных подразделений организаций, работа в которых дает право на установление выплат, и перечень должностей медицинских и иных работников таких структурных подразделений, после согласования его с учредителем создает риски осуществления выплат медицинским и иным работникам, должности которых не соответствуют должностям, перечисленным в пункте 3 (1) Распоряжения № 976-р.

При проведении контрольных мероприятий на объектах Минздрава России установлены случаи, когда в локальные нормативные акты учреждений на выплаты стимулирующего характера медицинским и иным работникам, оказывающим специализированную медицинскую помощь в стационарных условиях, включались должностные лица, не принимающие непосредственного участия в оказании медицинской помощи пациентам⁵⁹.

⁵⁷ При ориентировочной плановой потребности в выплатах стимулирующего характера – 480,0 тыс. рублей (три врача по 80 000 рублей × два месяца работы).

⁵⁸ При ориентировочной плановой потребности в выплатах стимулирующего характера – 480,0 тыс. рублей (два врача по 80 000 рублей × три месяца работы).

⁵⁹ В ФГБУ «НМИЦ травматологии и ортопедии имени Н.Н.Приорова» Минздрава России в приказ на стимулирующие выплаты включены главный врач учреждения, заместители главного врача, главная медицинская сестра, прочий персонал, которые не принимали непосредственного участия в оказании медицинской помощи пациентам с COVID-19.

В подведомственных Минздраву России и ФМБА России учреждениях производились стимулирующие выплаты медицинским и иным работникам за июль и август 2020 года при отсутствии на то соответствующих правовых оснований⁶⁰. Проведенными контрольными мероприятиями на объектах Минздрава России и ФМБА России выявлены случаи несвоевременного осуществления стимулирующих выплат по вине учреждений⁶¹.

По результатам проведенных контрольных мероприятий на объектах Минздрава России⁶² выявлены случаи осуществления стимулирующих выплат за выполнение особо важных работ медицинским работникам, работающим на условиях внешнего совместительства (25-ти медицинским работникам произведены выплаты на общую сумму 3,9 млн рублей). Дать правовую оценку этим выплатам на предмет их законности не представляется возможным по причине неурегулированности данного вопроса на законодательном уровне.

В ФГБУ «НМХЦ имени Н.И. Пирогова» Минздрава России в перечень должностей работников учреждения, работа по которым дает право на установление выплат стимулирующего характера, включены биолог, медицинский психолог, инструктор-методист по лечебной физкультуре. В соответствии с приказами Минздрава России от 20 декабря 2012 г. № 1183н, Минздравсоцразвития России от 23 июля 2010 г. № 541н должности «биолог», «медицинский психолог», «инструктор-методист по лечебной физкультуре» относятся к номенклатуре должностей медицинских работников и комплектуются специалистами с высшим профессиональным (немедицинским) образованием. Отсутствие у указанных медицинских работников высшего медицинского образования не позволяет выдавать им сертификат специалиста и, соответственно, они не могут принимать непосредственного участия в оказании пациентам специализированной медицинской помощи в стационаре.

⁶⁰ Так, Распоряжениями № 976-р и № 1006-р (в редакциях от 17 июня 2020 года и от 13 мая 2020 года соответственно) осуществление выплат стимулирующего характера за выполнение особо важных работ предусматривалось за апрель – июнь 2020 года. Решение о продлении стимулирующих выплат в июле и августе 2020 года было принято Правительством Российской Федерации только 23 сентября 2020 года распоряжением от 23 сентября 2020 г. № 2432-р.

⁶¹ В ФГБУ «НМИЦ травматологии и ортопедии имени Н.Н. Приорова» Минздрава России в связи с недостаточно качественной организацией в учреждении процесса учета медицинских работников, участвующих в оказании медицинской помощи пациентам с COVID-19, отдельным медицинским работникам произведены выплаты со значительной задержкой от сроков, установленных для выплаты в учреждении заработной платы. Например, заведующему приемным отделением – врачу-травматологу-ортопеду произведены выплаты стимулирующего характера за работу в апреле 2020 года с опозданием на 115 календарных дней; санитару произведены выплаты стимулирующего характера за работу в июне 2020 года с опозданием на 50 календарных дней; врачу-травматологу-ортопеду произведены выплаты стимулирующего характера за работу в мае 2020 года с опозданием на 18 календарных дней).

В ФГБУ «НМХЦ имени Н.И. Пирогова» Минздрава России стимулирующие выплаты врачу-эндоскописту и врачу ультразвуковой диагностики за апрель 2020 года произведены с опозданием на 15 и 17 календарных дней соответственно.

В ФГБУ «ФНКЦ ФМБА России» 20 медицинским работникам произведена стимулирующая выплата за апрель 2020 года лишь в конце мая 2020 года, а трем медицинским работникам стимулирующие выплаты за апрель 2020 года произведены спустя более одного месяца после окончания расчетного периода (в июне 2020 года).

⁶² Акт по результатам контрольного мероприятия в ФГБУ «НМИЦ травматологии и ортопедии имени Н.Н. Приорова» Минздрава России от 23 октября 2020 г. № 343/02-03.

Акт по результатам контрольного мероприятия в ФГБУ «НМХЦ имени Н.И. Пирогова» Минздрава России от 30 октября 2020 г. № 346/02-03.

Следует отметить, что аналогичная по сути и содержанию выплата стимулирующего характера за выполнение особо важных работ медицинским и иным работникам, непосредственно участвующим в оказании медицинской помощи гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция COVID-19, выплачивается в субъектах Российской Федерации в рамках доведенных Минздравом России иных МБТ в соответствии с Постановлением № 484. При этом согласно указанному НПА выплата стимулирующего характера осуществляются медицинским и иным работникам, непосредственно работающим с гражданами, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция COVID-19, у одного работодателя по одному трудовому договору раз в месяц в полном размере.

Соответствующие условия в Распоряжении № 976-р отсутствуют, НПА или иные разъяснения Минздрав России в подведомственные учреждения не направлял. Фактически медицинскому работнику, работающему на условиях внешнего совместительства, выплата стимулирующего характера за выполнение особо важных работ могла быть произведена в течение отчетного периода разными работодателями несколько раз (при условии, что у медицинского работника имеются места работы в нескольких федеральных учреждениях, либо в федеральных и региональных учреждениях)⁶³.

Имели место случаи осуществления выплат стимулирующего характера за выполнение особо важных работ медицинским работникам, которые в течение отчетного периода (месяца) оказания медицинской помощи пациентам с COVID-19 переводились из одной категории медицинской должности в другую (например, из занимаемой по Временному штатному расписанию должности врача в должность среднего медицинского персонала,

⁶³ Например, врачу ультразвуковой диагностики, проработавшему на условиях внешнего совместительства на 0,25 ставки с 3 апреля по 1 июля 2020 года в ФГБУ «НМХЦ имени Н.И. Пирогова» Минздрава России с пациентами, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция COVID-19 (2-3 смены в месяц по 2-3 часа в смену), учреждением были произведены выплаты стимулирующего характера из средств федерального бюджета из расчета 80,0 тыс. рублей в месяц (в соответствии с Распоряжением № 976-р). При этом по основному месту работы врача (ГБУЗ города Москвы «Городская клиническая больница имени Е.О. Мухина Департамента здравоохранения города Москвы») по должности врача ультразвуковой диагностики на 1,5 ставки указанному работнику за аналогичный период были произведены стимулирующие выплаты за выполнение особо важных работ, но только в рамках Постановления № 484.

из должности среднего медицинского персонала в должность младшего медицинского персонала)⁶⁴. В указанных случаях по итогам отработанного периода (месяца) медицинскому работнику производилась выплата стимулирующего характера в наибольшем размере. Данный вопрос на законодательном уровне также не урегулирован, вследствие чего дать правовую оценку действиям руководства учреждения не представляется возможным.

В учреждениях Минздрава России, где проводились контрольные мероприятия, имели место случаи выплат стимулирующего характера за счет средств федерального бюджета за выполнение особо важных работ медицинским работникам, отработавшим в «красной зоне» менее трех дней (12 случаев в двух медицинских учреждениях).

По данным КСО субъектов Российской Федерации, имели место нарушения и недостатки в медицинских организациях региональной и муниципальной системы здравоохранения. По итогам контрольных мероприятий в 45 регионах выявлены переплаты на сумму более 36,5 млн рублей, недоплаты – на сумму более 330,6 млн рублей.

В отчетах КСО отдельных субъектов Российской Федерации нашли свое отражение нарушения, связанные с недоплатой стимулирующих выплат, ввиду неправильного учета рабочего времени медицинских работников при оказании ими медицинской помощи пациентам с COVID-19⁶⁵. Имели место и другие нарушения и недостатки⁶⁶.

Таким образом, Минздравом России, ФМБА России, органами исполнительными власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья в условиях кризисной ситуации развития пандемии не на должном

⁶⁴ Акт по результатам контрольного мероприятия в ФГБУ «НМИЦ травматологии и ортопедии имени Н.Н. Приорова» Минздрава России от 23 октября 2020 г. № 343/02-03.

⁶⁵ В Республике Калмыкия, в Республике Удмуртия, во Владимирской, Ивановской, Калужской, Московской и Ростовской и других областях.

⁶⁶ Например, КСО Тамбовской области отмечается, что в отдельных случаях в нарушение статьи 72 Трудового кодекса Российской Федерации с медицинскими и иными работниками не заключались дополнительные соглашения, связанные с изменением условий труда.

По информации КСО Кабардино-Балкарской Республики, в локальные нормативные акты учреждений в перечень должностей, работа по которым дает право на установление выплат стимулирующего характера, включались такие должности, как провизор, фармацевт, которые в соответствии с номенклатурой должностей медицинских и фармацевтических работников, утвержденной Приказом № 1183н, относятся к фармацевтическим работникам.

уровне исполнялись полномочия по обеспечению результативности и адресного характера использования бюджетных средств в части осуществления выплат стимулирующего характера медицинским и иным работникам, участвующим в оказании медицинской помощи гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция COVID-19.

8.2.2. Провести анализ осуществления государственными органами исполнительной власти контроля за соблюдением условий предоставления и использования бюджетных средств

В соответствии с решениями Правительства Российской Федерации на отдельные федеральные органы исполнительной власти⁶⁷ возложены функции по осуществлению контроля за целевым и эффективным использованием бюджетных ассигнований, предоставляемых из федерального бюджета на стимулирующие выплаты в виде субсидий на иные цели подведомственным организациям. На Минздрав России, кроме того, возложены функции за соблюдением субъектами Российской Федерации условий предоставления иных МБТ на стимулирующие выплаты и осуществлением расходов, источником финансового обеспечения которых они являются⁶⁸.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что Минздравом России как главным распорядителем бюджетных средств в истекшем периоде 2020 года ненадлежащим образом осуществлялись полномочия по контролю за целевым и эффективным использованием предоставляемых подведомственным учреждениям бюджетных ассигнований на осуществление выплат стимулирующего характера за выполнение особо важных работ медицинским и иным работникам, непосредственно участвующим в оказании медицинской помощи гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция COVID-19, установленные пунктом 5 Распоряжения № 976-р.

Это выражалось в том числе в отсутствии контроля за представлением подведомственными учреждениями отчетов об использовании выделенных средств на осуществление стимулирующих выплат, в отсутствии проводимого

⁶⁷ Распоряжения № 976-р, № 1006-р и др.

⁶⁸ Постановления № 415, № 484, № 998 и др.

предварительного (текущего, последующего) контроля по порядку и условиям предоставления целевых субсидий на осуществление стимулирующих выплат и их использования подведомственными организациями.

Аналогично, ФМБА России ненадлежащим образом осуществлялись полномочия по контролю за целевым и эффективным использованием предоставляемых подведомственным учреждениям бюджетных ассигнований на осуществление выплат стимулирующего характера, установленные пунктом 2 Распоряжения № 860-р, пунктом 5 Распоряжения № 976-р и пунктом 2 Распоряжения № 1006-р.

Несмотря на поступившие на единый портал государственных услуг многочисленные обращения медицинских и иных работников⁶⁹ по вопросам нарушения прав на получение стимулирующих выплат, в том числе в связи с уменьшением их размера, ни Минздравом России (по состоянию на 1 декабря 2020 года), ни ФМБА России (по состоянию на сентябрь 2020 года) контрольные мероприятия в отношении подведомственных учреждений по проверке указанных фактов не проводились.

КСО субъектов Российской Федерации по результатам проведенных контрольных мероприятий выявлен ряд нарушений и недостатков, в том числе в части обоснованности начисления стимулирующих выплат (информация приведена в приложении № 9 к Отчету).

Результаты проведенных КСО субъектов Российской Федерации контрольных мероприятий свидетельствуют о том, что органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья не обеспечивались надлежащим образом бюджетные полномочия по обеспечению соблюдения получателями субсидий условий, целей и порядка, установленных при их предоставлении, предусмотренные подпунктом 10 пункта 1 статьи 158 Бюджетного кодекса.

Информация, свидетельствующая о многочисленных нарушениях,

⁶⁹ В течение мая – июля 2020 года от работников 69 учреждений, подведомственных Минздраву России, поступило 222 обращения; в течение мая – августа 2020 года от работников 20 учреждений, подведомственных Агентству, поступило 260 обращений.

связанных с несвоевременными выплатами стимулирующего характера, необоснованным занижением их размера, неправомерным удержанием налога на доходы физических лиц, понуждением к оформлению отпусков без сохранения заработной платы, незаконно проведенным сокращением штатов, подтверждается результатами прокурорских проверок, проведенных органами прокуратуры Российской Федерации⁷⁰.

По оперативным данным прокуроров субъектов Российской Федерации за период пандемии мерами прокурорского реагирования обеспечены выплаты стимулирующего характера более 71 тыс. медицинских работников на сумму 1 854 млн рублей.

9. Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

На акт проверки Минздрава России (камерально) поступили возражения (замечания, пояснения) Министра здравоохранения Российской Федерации.

Заключение на замечания рассмотрено заместителем Председателя Счетной палаты Российской Федерации Г.С. Изотовой. Из 17 пунктов возражений (замечаний, пояснений) при подготовке отчета учтено 8 пунктов, частично учтен 1 пункт, по остальным пунктам принято решение, что они не опровергают факты, изложенные в акте по результатам контрольного мероприятия.

10. Выводы

10.1. Применяемый механизм расчета финансирования стимулирующих выплат на этапе планирования не позволяет достаточно объективно оценить необходимый объем средств, что привело как к недостаточному финансированию расходных обязательств, так и к формированию значительных резервов средств.

⁷⁰ Письмо первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации А.Э. Буксмана от 11 ноября 2020 г. № 74/2-29-2020.

К примеру, в Республике Саха (Якутия), Забайкальском крае и Сахалинской области пресечено незаконное введение простоя в организациях, сокращение размера заработной платы, предоставление неоплачиваемых отпусков. В Республике Ингушетия восстановлены права медицинского персонала на получение стимулирующих выплат, работникам доначислено 82,6 млн рублей, в Самарской области - 77 млн рублей, Пермском крае - 61 млн рублей. В Республике Карелия и Чувашской Республике обеспечен возврат сотрудникам учреждений здравоохранения необоснованно удержанного налога на доходы физических лиц с указанных выплат. В 23 регионах прокурорами пресечены нарушения трудового законодательства, в том числе выраженные в понуждении работников к написанию заявлений о предоставлении отпусков без сохранения заработной платы, незаконных требованиях о выходе на работу.

10.1.1. В течение первого месяца после доведения финансирования до учреждений, подведомственных Минздраву России, три учреждения заявили о дополнительной потребности. В то же время по итогам двух месяцев с начала осуществления выплат по шести учреждениям кассовое исполнение составило менее 40 % доведенных средств, ввиду отсутствия потребности в них.

10.1.2. КСО субъектов Российской Федерации отмечены случаи, когда:

- заявленная потребность отдельных субъектов Российской Федерации не учитывалась при определении размера межбюджетного трансферта;
- расчет финансовой потребности медицинских учреждений произведен без учета численности получателей.

10.2. Минздравом России и ФМБА России бюджетные ассигнования на обеспечение выплат стимулирующего характера доводились подведомственным учреждениям в виде субсидии на иные цели с нарушением правил их предоставления.

10.2.1. В нарушение Правил № 80н Минздравом России субсидии на обеспечение стимулирующих выплат на первоначальном этапе (апрель – май 2020 года) подведомственным учреждениям предоставлены без соответствующих предложений, содержащих расчет и финансово-экономическое обоснование размера целевой субсидии. В результате чего из 14 медицинских организаций, с которыми в апреле 2020 года заключены соглашения, по шести за апрель – май 2020 года кассовое исполнение составило менее 40 %, а три организации по истечении первого месяца после доведения субсидий заявили о дополнительной потребности.

Кроме того, в отдельных случаях средства федерального бюджета доводились подведомственным учреждениям на цели, в реализации которых они не принимали участие.

10.2.2. В нарушение пункта 3 Правил ФМБА России № 135 учреждениям Агентства предоставлены субсидии на основании заявок без пояснительных записок, содержащих обоснование необходимости осуществления расходов.

10.3. НПА по вопросам осуществления выплат стимулирующего характера

не содержат положений о сроках доведения бюджетных ассигнований до получателей (органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья, медицинских и иных организаций), что в отдельных случаях создало предпосылки нарушения трудового законодательства в части выплаты заработной платы в установленные сроки в полном объеме.

10.3.1. Минздравом России целевые субсидии на обеспечение стимулирующих выплат предоставлялись подведомственным учреждениям в сроки, установленные в соглашениях об их предоставлении.

Вместе с тем в отдельных случаях указанные средства подведомственным учреждениям доводились позже сроков, в рамках которых производится выплата заработной платы в данных учреждениях (как правило, не позднее пятого числа месяца, следующего за истекшим), в результате чего не было обеспечено своевременное осуществление выплат стимулирующего характера в составе заработной платы в соответствии со статьей 136 Трудового кодекса Российской Федерации в рамках сроков, предусмотренных коллективными договорами.

10.3.2. КСО отдельных субъектов Российской Федерации отмечены факты несвоевременного финансирования медицинских и иных учреждений в субъектах Российской Федерации, в том числе в результате:

- не соблюдения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья сроков и объемов перечисления субсидий учреждениям;
- отсутствия в НПА субъектов Российской Федерации требований, устанавливающих сроки доведения субсидий до учреждений;
- отсутствия в заключенных между органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации и медицинскими организациями соглашениях графиков перечисления субсидий⁷¹.

⁷¹ Республика Адыгея, Республика Бурятия, Пермский край, Астраханская область, Санкт-Петербург.

10.4. Имеющиеся в ряде случаев правовые пробелы в нормативных актах, регулирующих вопросы осуществления стимулирующих выплат (что подтверждается многочисленными обращениями медицинских и иных работников в государственные органы) привели, в том числе, к нарушениям трудовых прав работников при осуществлении стимулирующих выплат.

10.4.1. По результатам рассмотрения обращений работников учреждений, подведомственных Минздраву России, в 40,5 % случаев произведены доначисления и осуществлены выплаты, основания для выплат отсутствовали в 132 случаях (или 59,5 %). В учреждениях, подведомственных ФМБА России, произведены доначисления и осуществлены выплаты в 47,3 % случаях, основания для выплат отсутствовали в 109 случаях (или 41,9 %).

10.4.2. Из общего количества обращений работников медицинских организаций региональной и муниципальной системы здравоохранения решения о стимулирующих выплатах принято в отношении 22 % обратившихся (или 5,5 тыс. человек).

10.4.3. По результатам проведенных параллельных контрольных мероприятий контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации выявлены недоплаты стимулирующих выплат медицинским и иным работникам на сумму более 330,6 млн рублей, из которых более 251,2 млн. рублей были доначислены и выплачены в ходе проведения контрольных мероприятий или в рамках реализации результатов контрольных мероприятий. В отношении 79,4 млн. рублей (в части применения размера районного коэффициента) контрольно-счетной палатой Забайкальского края направлено губернатору Забайкальского края предложение о поручении Министерству финансов Забайкальского края принять меры по обеспечению в полном объеме исполнения расходных обязательств края по осуществлению стимулирующих выплат.

10.4.4. По результатам проверок, проведенных органами прокуратуры Российской Федерации, выявлены многочисленные нарушения, связанные с несвоевременными выплатами стимулирующего характера, необоснованным

занижением их размера, неправомерным удержанием налога на доходы физических лиц, понуждением к оформлению отпусков без сохранения заработной платы. Мерами прокурорского реагирования обеспечены выплаты стимулирующего характера более 71 тыс. медицинских работников на сумму 1 854 млн рублей.

10.5. Государственными органами исполнительной власти не надлежащим образом осуществлялись полномочия по осуществлению контроля за целевым и эффективным использованием бюджетных ассигнований, предоставляемых из федерального бюджета подведомственным Минздраву России и ФМБА России учреждениям, а также учреждениям региональной (муниципальной) системы здравоохранения.

11. Предложения (рекомендации)

11.1. Направить представления Министерству здравоохранения Российской Федерации, Федеральному медико-биологическому агентству.

11.2. Направить отчет о результатах параллельного контрольного мероприятия и информацию об итогах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

11.3. Направить отчет о результатах параллельного контрольного мероприятия КСО субъектов Российской Федерации.

Приложение: Приложение №№ 1-9, на 56 л. в 1 экз.

Заместитель Председателя



Г.С. Изотова