

*Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 9 июля 1999 года № 23 (174) “О результатах проверки в Министерстве здравоохранения Российской Федерации полноты поступления, целевого и эффективного использования средств, выделенных для реализации мероприятий по целевой федеральной программе “Неотложные меры борьбы с туберкулезом в России на 1998 - 2004 гг.” за 1998 год и I квартал 1999 г.”:*

*Утвердить отчет.*

*Поддержать предложение аудитора Счетной палаты П.В. Черноморда о направлении представлений Счетной палаты в Министерство здравоохранения Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации и Министерство экономики Российской Федерации.*

*Направить отчет в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.*

## **ОТЧЕТ**

**о результатах проверки в Министерстве здравоохранения Российской Федерации полноты поступления, целевого и эффективного использования средств, выделенных для реализации мероприятий по целевой федеральной программе “Неотложные меры борьбы с туберкулезом в России на 1998 - 2004 годы” за 1998 год и I квартал 1999 г.**

**Основание проверки:** план работы Счетной палаты Российской Федерации на 1999 год (п.5.178), утвержденный Коллегией Счетной палаты от 29 декабря 1998 г. № 38 (151).

**Цель проверки:** полнота поступления, целевое и эффективное использование средств федерального бюджета и других финансовых источников для реализации мероприятий по целевой федеральной программе “Неотложные меры борьбы с туберкулезом в России на 1998 - 2004 годы” за 1998 год и I квартал 1999 г.

**Предмет проверки:** средства федерального бюджета, выделенные на реализацию целевой федеральной программы “Неотложные меры борьбы с туберкулезом в России на 1998-2004 годы”, а также средства других финансовых источников.

**Объекты проверки:** Министерство здравоохранения Российской Федерации (далее - Минздрав России) и подведомственные ему организации:

- Новосибирский НИИ туберкулеза (г. Новосибирск);
- Черноморское зональное управление специализированных курортов (г. Сочи);
- детский туберкулезный санаторий “Пионер” Черноморского зонального управления специализированных курортов (п. Совет-Квадже);

Проведена на Государственном унитарном предприятии “Национальное медицинское агентство” встречная проверка полноты поступления, целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, полученных на приобретение противотуберкулезных лекарственных препаратов.

В ходе проверки проверялось соблюдение требований федеральных законов и постановлений Правительства Российской Федерации, касающихся вопросов целевой федеральной программы “Неотложные меры борьбы с туберкулезом в России на 1998-2004 годы”, Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июня 1997 г. № 659, и других нормативных актов, относящихся к деятельности Минздрава России. Кроме того, были проверены выборочным методом приказы по Министерству, протоколы Коллегии Министерства и Межведомственной комиссии по реализации федеральной целевой программы “Неотложные меры борьбы с туберкулезом в России на 1998-2004 годы”, банковские и платежные документы, контракты и договоры по мероприятиям федеральной целевой программы “Неотложные меры борьбы с туберкулезом в России на 1998-2004 годы”, бюджетные заявки, документы бухгалтерского учета и отчетности Минздрава России за 1998 год и I квартал 1999 г.

Составлены акты по результатам проверки. Акты подписаны без замечаний. К сводному акту проверки Минздравом России даны пояснения по отдельным недостаткам реализации федеральной целевой программы, выявленным и отраженным в акте проверки.

Туберкулез является медико-социальной проблемой, на которую оказывают влияние экономические и социальные факторы, качество жизни и питания. Особенности ситуации,

сложившейся в России в последние годы в связи с заболеваемостью населения туберкулезом, могут быть оценены как угроза начинающейся эпидемии. Рост заболеваемости начался с 1992 года и в 1996 году ее показатель достиг 67,5 на 100 тыс. населения, увеличившись почти в 2 раза.

Все основные показатели по туберкулезу имеют тенденцию к увеличению: показатель заболеваемости “открытыми” формами туберкулеза возрос на 98,6 процента; показатель распространенности увеличился на 18,8 процента; показатель смертности возрос в 2,2 раза (с 7,7 на 100 тыс. человек населения в 1990 году до 17,7 в 1996 году). В последние годы ежегодно регистрируются 75-85 тыс. впервые выявленных больных туберкулезом. Под наблюдением в противотуберкулезных учреждениях находится 2,2 млн. человек, больных различными формами туберкулеза, в том числе 300 тыс. больных активной формой. Лица в возрасте от 20 до 39 лет составляют 44,8 процента от общего числа впервые выявленных больных, лица работоспособного возраста (от 20 до 59 лет) - 80,6 процента.

Эпидемиологическая опасность туберкулезной инфекции выразилась в высокой степени инфицирования детей России - свыше 1 процента (на отдельных территориях - 14-25 процентов), что в 10 раз выше, чем в развитых странах мира.

Увеличились и экономические потери: из-за запущенных форм туберкулеза повысился в 2 раза выход на инвалидность. Из числа больных открытой формой туберкулеза 30 процентов - инвалиды, среди них 90 процентов - лица трудоспособного возраста.

Основными причинами резкого повышения заболеваемости туберкулезом являются: ухудшение условий жизни населения, недостаточное и низкое качество питания, атмосфера неуверенности и нервные стрессы, нарушение профилактической системы ежегодного отдыха населения в санаториях, домах отдыха, детей - в пионерских лагерях; появление новых групп риска: беженцев, лиц, без определенного места жительства, увеличение числа асоциальных лиц среди населения, неполное финансирование противотуберкулезных мероприятий. Нарушена сложившаяся система противотуберкулезной помощи, ухудшается материально-техническая база, снижается уровень профилактических осмотров, ухудшается обеспечение медикаментами, изменяются свойства возбудителя туберкулеза.

Угрожающий характер приняла эпидемиологическая ситуация, связанная с туберкулезом, в учреждениях уголовно-исполнительной системы. Уровень заболеваемости осужденных в 50 раз превысил среднероссийский показатель.

Источником инфекции также является крупный рогатый скот, больной туберкулезом. В стране насчитывалось более 1000 неблагополучных в этом отношении ферм, в которых содержится 44,2 тыс. голов больного туберкулезом скота. Ежегодно заболевают до 80 тыс. животных.

Для усиления борьбы с социально значимыми заболеваниями постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 1998 г. № 582 была утверждена федеральная целевая программа “Неотложные меры борьбы с туберкулезом в России на 1998-2004 годы”, государственным заказчиком которой определен Минздрав России.

Основными целями Программы являются стабилизация эпидемиологической ситуации, связанной с туберкулезом, и снижение основных показателей по туберкулезу: заболеваемости - с 67,5 до 50 на 100 тыс. населения; смертности - с 17 до 12 на 100 тыс. населения; заболеваемости детей - с 13,2 до 8 на 100 тыс. населения.

Объем финансирования мероприятий, предусмотренных программой “Неотложные меры борьбы с туберкулезом в России на 1998-2004 годы”, определен на весь период действия Программы в сумме 17550,5 млн. рублей (в ценах 1998 года) с разбивкой по годам, в том числе за счет средств федерального бюджета - 7693,6 млн. рублей, средств бюджетов субъектов Российской Федерации - 9598,5 млн. рублей и средств внебюджетных источников - 258,4 млн. рублей.

Проверка показала, что Минздрав России в недостаточной степени организовал работу по привлечению средств бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников для финансового обеспечения программных мероприятий.

Так, в нарушение п. 6 постановления Правительства Российской Федерации от 11 июня 1998 г. № 582 “О федеральной целевой программе “Неотложные меры борьбы с туберкулезом в России на 1998-2004 годы” Минздравом России, МВД России, Минсельхозпродом России и Минэкономики России не проработан и не согласован с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации вопрос их долевого участия в финансировании программных мероприятий на 1999 год за счет бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников.

В нарушение Федерального закона “О поставках продукции для федеральных государственных нужд” и “Порядка разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация”, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594, государственным заказчиком - Минздравом России - после утверждения Программы не были заключены с исполнителями Программы на 1999 год государственные контракты на финансирование целевой программы из внебюджетных источников и бюджетов субъектов Российской Федерации.

В результате Минздрав России не располагает документально оформленным подтверждением реальности привлечения для ее финансирования средств бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников на 1999 год на общую сумму 1065,4 млн. рублей.

Минздравом России только 2 апреля 1999 г. был направлен запрос органам здравоохранения субъектов Российской Федерации об объемах собственных финансовых средств, предусмотренных по плану на 1999 год и прогнозу на 2000 год для реализации мероприятий Программы.

Следует отметить, что федеральными законами “О федеральном бюджете на 1998 год” и “О федеральном бюджете 1999 год” финансирование программных мероприятий определено в целом по Программе без разбивки по основным исполнителям Программы - Минздраву России (мероприятия в системе здравоохранения), МВД России (мероприятия в уголовно-исполнительной системе), Минсельхозпроду России (мероприятия на фермах, содержащих инфицированный и больной туберкулезом крупный рогатый скот).

Проверкой установлено, что в 1998 году мероприятия Программы профинансированы в сумме 58,3 млн. рублей, или на 12,7 процента от годовых бюджетных назначений, предусмотренных Федеральным законом “О федеральном бюджете на 1998 год” в размере 460,0 млн. рублей, в том числе: по статье “прочие текущие расходы” в сумме 51,0 млн. рублей, или 12,6 процента, по статье “капитальные вложения” – 7,3 млн. рублей, или 13,3 процента.

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации в постановлении от 5 ноября 1998 г. № 3204-III “О финансировании федеральной целевой программы “Неотложные меры борьбы с туберкулезом в России на 1998-2004 годы”, признав неудовлетворительным финансирование Программы, предложила Правительству Российской Федерации обеспечить безотлагательное финансирование программных мероприятий в IV квартале 1998 г. и рекомендовала органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах средств бюджетов субъектов Российской Федерации принять участие в реализации мероприятий Программы в IV квартале 1998 г.

Однако следует отметить, что были профинансированы только программные мероприятия, выполняемые Минздравом России, на сумму 58,3 млн. рублей, или 51,6 процента от годовых бюджетных назначений, предусмотренных по Программе Минздраву России в размере 113,0 млн. рублей.

Программные мероприятия в уголовно-исполнительной системе МВД России, предусмотренные в сумме 340,0 млн. рублей, и в Минсельхозпроду России, предусмотренные в сумме 7,0 млн. рублей, в 1998 году из федерального бюджета не финансировались.

В первом квартале 1999 г. мероприятия Программы профинансированы в сумме 99,4 млн. рублей по статье “прочие текущие расходы”, или 12,1 процента от годовых бюджетных назначений, предусмотренных Федеральным законом “О федеральном бюджете на 1999 год” в размере 820,1 млн. рублей.

При этом были профинансированы только мероприятия Программы, выполняемые Минздравом России, на сумму 99,4 млн. рублей, или 18,4 процента от годовых бюджетных назначений, предусмотренных на реализацию Программы Минздраву России в размере 540,1 млн. рублей.

Программные мероприятия в уголовно-исполнительной системе МВД России, предусмотренные в сумме 280,0 млн. рублей, в первом квартале 1999 г. из федерального бюджета не финансировались.

Проверкой установлено, что ввиду недостаточного финансирования Программы в 1998 году и первом квартале 1999 г. выполнение мероприятий по развитию материально-технической базы, профилактике, своевременному выявлению и лечению больных туберкулезом как в системе здравоохранения, так и в уголовно-исполнительной системе Минюста России (правопреемник МВД России по системе уголовно-исправительных учреждений) находилось под угрозой срыва.

В настоящее время наметилась тенденция к улучшению финансирования программных мероприятий за счет средств федерального бюджета.

Во втором квартале 1999 г. мероприятия Программы профинансированы на сумму 263,45 млн. рублей, в том числе: 262,3 млн. рублей – по прочим текущим расходам и 1,15 млн. рублей – по капитальным вложениям. Из них программные мероприятия в уголовно-исполнительной системе Минюста России профинансированы на сумму 63,25 млн. рублей. Таким образом, за первое полугодие 1999 г. мероприятия Программы профинансированы на общую сумму 362,85 млн. рублей, или 44,2 процента от годовых бюджетных назначений, предусмотренных Федеральным законом “О федеральном бюджете на 1999 год” в размере 820,1 млн. рублей. При этом мероприятия Программы, выполняемые Минздравом России, профинансированы на сумму 298,45 млн. рублей, или 55,3 процента от годовых бюджетных назначений, предусмотренных Минздраву России в размере 540,1 млн. рублей. Мероприятия, выполняемые Минюстом России, профинансированы на сумму 63,25 млн. рублей, или 22,6 процента от годовых бюджетных назначений, предусмотренных на реализацию Программы Минюсту России в сумме 280,0 млн. рублей.

Проверка показала, что эпидемиологическая обстановка по туберкулезной инфекции в России продолжает ухудшаться, основные показатели по туберкулезу имеют тенденцию к увеличению.

Так, абсолютное число больных с впервые в жизни установленным диагнозом активного туберкулеза выросло с 64644 в 1985 году до 110935 в 1998 году, или на 71,6 %, а в расчете на 100 тыс. человек населения соответственно с 45,2 до 76,0 %. За указанный период смертность увеличилась на 8416 человек в год и составила в 1998 году 22494 человека, или на 59,8 %, а в расчете на 100 тыс. человек смертность увеличилась с 9,1 до 15,4. Число рабочих и служащих, первично признанных инвалидами в связи с туберкулезом, в 1997 году составило 34014 человек, что больше чем в 1985 году на 24477 человек.

При этом следует отметить, что количество коек для больных туберкулезом сократилось с 1985 года по 1998 год с 91477 до 83051, а в расчете на 10 тыс. человек с 6,4 до 5,7.

Минздравом России не принято достаточных мер по улучшению показателя работы коек в туберкулезных санаториях. Функционирование коек в туберкулезных санаториях в целом по России низкое и составляло в 1998 году 250 дней, из них для взрослых 240 дней и для детей - 277 дней.

При этом показатель функционирования туберкулезных санаториев, финансируемых из федерального бюджета, еще ниже: в 1998 году - 216 дней, из них для взрослых - 169 дней и для детей - 358 дней (по предварительным данным).

Проверка в Минздраве России показала, что финансирование программных мероприятий осуществлялось не своевременно. Средства федерального бюджета в 1998 году поступили на бюджетный счет Минздрава России только 22 октября 1998 г. в сумме 4,0 млн. рублей и 27 ноября 1998 г. в сумме 47 млн. рублей, в I квартале 1999 г. - 25 февраля и 29 марта 1999 г. на сумму соответственно 19,3 млн. рублей и 80,1 млн. рублей.

Необходимо отметить, что при недостаточном финансировании фактические расходы бюджетных средств в 1998 году составили 25 % к сумме финансирования и 12,9 % к сумме, утвержденной по Программе. Недорасход средств на сумму 43,7 млн. рублей объясняется неоперативными действиями Минздрава России по проведению торгов и заключению контрактов по ним. Первые указания по заключению контрактов были направлены Государственному предприятию “Национальное медицинское агентство” спустя месяц после получения средств из Минфина России” (24.12.98 г.), а первые торги проведены 18 января 1999 г.

Аналогично в первом квартале 1999 г.: поступившие 25 февраля и 29 марта средства федерального бюджета в общей сумме 99,4 тыс. рублей на момент проверки находились на счете Минздрава России, но конкурс на проведение торгов не объявлен.

Финансирование капитальных вложений в 1998 году составило 7,3 млн. рублей против предусмотренных Программой Минздраву России 35 млн. рублей, или 20,9 процента. Перевод кредитов осуществлялся реестрами в сумме 2,94 млн. рублей и в порядке проведения расчетов целевого финансирования расходов федерального бюджета по погашению задолженности получателей средств федерального бюджета по оплате за поставленную им в 1997-1998 годах продукцию, выполненные работы и оказанные услуги в сумме 4,3 млн. рублей.

При этом из 22 противотуберкулезных учреждений, намеченных Программой к финансированию по капитальным вложениям в 1998 году, профинансировано только 6 учреждений, из них 3 учреждения на 100%, 1 учреждение - на 89% и 2 учреждения - на 25–27 процентов.

Остальные 16 объектов из федерального бюджета не финансировались.

Лимиты государственных инвестиций по целевой программе “Неотложные меры борьбы с туберкулезом в России на 1998-2004 годы” на 1999 год составляют 54,3 млн. рублей, в том числе по Минздраву России - 40,3 млн. рублей и по Минюсту России (правопреемник МВД России по системе уголовно-исправительных учреждений) - 14,0 млн. рублей.

В I квартале 1999 г. финансирование капложений не производилось. При этом объем выполненных и не оплаченных строительно-монтажных работ за I квартал 1999 г. по 7 объектам составил 3,99 млн. рублей.

Минздрав России приказом от 10.09.97 г. № 269 передал свои функции по обслуживанию государственных контрактов Государственному унитарному предприятию “Национальное медицинское агентство”.

За счет средств на финансирование программы “Неотложные меры борьбы с туберкулезом в России в 1998-2004 годах” Минздравом России перечислено Государственному унитарному предприятию “Национальное медицинское агентство” в 1998 году – 6,0 млн. рублей и в I квартале 1999 г. – 45,0 млн. рублей.

Государственным унитарным предприятием “Национальное медицинское агентство” по указанию Минздрава России (на основании разрешения Минэкономики России от 27 ноября 1998 г. № АС-1018/20-1790) в установленном порядке был заключен на сумму 6,0 млн. рублей контракт от 25 декабря 1998 г. № 97/Г-98 на закупку противотуберкулезных препаратов (этамбутол табл., пиразинамид табл.) с единственным производителем ОАО “Химфармкомбинат “Акрихин”.

Согласно представленного отчета отгрузка ОАО “Химфармкомбинатом “Акрихин” названных препаратов произведена в установленные сроки (с 15 по 25 января 1999 г.) и в соответствии с планом распределения, утвержденным Минздравом России. Однако в нарушение условий контракта ответные “авизо”, подтверждающие получение товара конечными потребителями, которые должны предоставляться в течение 50 дней с момента получения предоплаты, на момент представления отчета ГУП “Национальное медицинское агентство” (10 марта 1999 г.) в Минздрав России были представлены только по 16 территориям вместо 24.

Указаниями Минздрава России от 24 января 1999 г. № 1024-У поручено Государственному унитарному предприятию “Национальное медицинское агентство” заключить контракты на закупку противотуберкулезных препаратов с победителями конкурсных торгов на поставку противотуберкулезных препаратов в рамках федеральной программы “Неотложные меры борьбы с туберкулезом в России в 1998-2004 годах” на сумму 45,0 млн. рублей.

В соответствии с указанием заместителя Министра здравоохранения Российской Федерации В. А. Солодкого от 24 декабря 1998 г. перечисление средств Государственному унитарному предприятию “Национальное медицинское агентство” поручено Департаменту экономики, планирования и финансирования здравоохранения Минздрава России после проведения конкурсных торгов и определения победителей. Минздрав России профинансировал указанные мероприятия 21 января 1999 г. (платежное поручение № 11), в то время как конкурсные торги по указанным медикаментам проводились еще 10 февраля 1999 г., а контракты по этому торгу заключены 16 февраля 1999 г. Таким образом с 21 января по 16 февраля 1999 г. Государственное унитарное предприятие “Национальное медицинское агентство” располагало свободными финансовыми средствами в сумме 21,6 млн. рублей.

Снижение эффективности лечения больных туберкулезом в значительной степени связано с низкой обеспеченностью противотуберкулезными препаратами.

В соответствии с поручением Коллегии Минздрава России от 1 декабря 1998 г. (протокол № 22) начальником отдела специализированной помощи И. П. Степановой и главным фтизиатром Минздрава России академиком РАМН М. И. Перельманом определена потребность в жизненно необходимых противотуберкулезных препаратах по субъектам Российской Федерации в количественном выражении по семи наименованиям (документ без номера и даты). Руководством Минздрава России этот документ не утверждался.

Проверкой установлено, что заявки на противотуберкулезные препараты от территорий не собирались. Стоимость определенных Департаментом организации медицинской помощи населению Минздрава России названных противотуберкулезных препаратов в суммовом выражении не обчитывалась.

Встречной проверкой на ГУП “Национальное медицинское агентство” установлено, что приобретенные по заключенным контрактам противотуберкулезные препараты на сумму 51 млн. рублей согласно планов распределения, утвержденных Минздравом России, были направлены в 6

НИИ туберкулеза Минздрава России на общую сумму 8,6 млн. рублей и в субъекты Российской Федерации на сумму 42,4 млн. рублей.

Как показала проверка, все поставщики выполнили свои обязательства по поставке противотуберкулезных препаратов в субъекты Российской Федерации, за исключением ЗАО “Брынцалов-А”, которое не обеспечило своевременную поставку препаратов ряду территорий в установленные по контракту № 110/т-99 от 16.02.99 г. сроки (45 дней со дня поступления 80 % предоплаты) - до 8 апреля 1999 г. Из 43 субъектов Российской Федерации на 6 мая 1999 г. не были поставлены медицинские препараты в 15 на сумму 8,3 млн. рублей с просрочкой поставки от 5 до 18 дней. ГУП “Национальное медицинское агентство” были направлены претензии 12 апреля 1999 г. № 288 в ИКБ “Мединвестбанк”, выдавшему банковскую гарантию ЗАО “Брынцалов-А”, и 6 мая 1999 г. письмом № 345 – генеральному менеджеру этого акционерного общества.

На момент проверки противотуберкулезные препараты ЗАО “Брынцалов-А” отправлены в регионы в полном объеме, но “авизо”, подтверждающие получение этих препаратов, от регионов на ГУП “Национальное медицинское агентство” не поступили. В связи с этим окончательный расчет по данному контракту в сумме 4,0 млн. рублей не произведен. Остаток средств в полном объеме числится на счете ГУП “Национальное медицинское агентство” в АК СБ РФ Киевское ОСБ 5278, г. Москва, р/с 40502810930260100022.

Проверкой установлено, что используемые для терапии туберкулеза инъекционные лекарственные формы (изониазид, салюзид, рифампицин, кенамицин сульфата, стрептомицин сульфата) выпускаются отечественными предприятиями (ПО “Мосхимфармпрепараты”, АО “Красфарм”, ФАО “Феррейн”) в количествах, полностью удовлетворяющих потребность в этих препаратах.

Из 8 основных противотуберкулезных препаратов, используемых в виде пероральных лекарственных форм (изониазид, фтивазид, пиразинамид, этамбутол, протионамид, этионамид, рифампицин и ПАСК), только 3 выпускаются отечественной промышленностью (ОАО “Химфармкомбинат “Акрихин”), причем в объемах, обеспечивающих потребность в них лишь на 10-12 процентов.

В стране производится два препарата для специфической профилактики туберкулеза - вакцины БЦЖ и БЦЖ-М. Вакцина БЦЖ выпускается федеральным государственным унитарным предприятием “Аллерген” в г. Ставрополе и государственным предприятием по производству бакпрепаратов НИЭМ им. Гамалеи, г. Москва, а вакцина БЦЖ-М - предприятием по производству бакпрепаратов НИЭМ им. Гамалеи, г. Москва.

В 1998 году было заявлено вакцины БЦЖ 785,5 тысяч комплектов и БЦЖ-М - 246,96 тыс. комплектов. Отгрузка вакцин БЦЖ и БЦЖ-М была произведена в объеме 505,75 и 246,01 тыс. комплектов соответственно, или 97,2% и 99,6 %. Потребность обеспечивается полностью отечественными производителями противотуберкулезных вакцин БЦЖ и БЦЖ-М.

На 1999 год заявлено вакцины БЦЖ и БЦЖ-М соответственно 753,9 и 237,05 тысяч комплектов. В план государственного заказа для федеральных нужд препараты включены в заявленных количествах.

В соответствии с Программой предусматривается модернизация существующего производства туберкулезных вакцин БЦЖ и БЦЖ-М в соответствии с национальными и международными правилами GMP для обеспечения в полном объеме потребности здравоохранения вакцинами гарантированного качества и завершение строительства производственного корпуса федерального государственного унитарного предприятия “Аллерген” в г. Ставрополе (объем капиталовложений 48,5 млн. рублей) и корпуса предприятия по производству бактериальных препаратов НИИ эпидемиологии и микробиологии им. Н.Ф. Гамалеи РАМН (объем капиталовложений 56,5 млн. рублей).

Первый этап финансирования раздела Программы, связанного с реконструкцией отечественных предприятий-изготовителей противотуберкулезных вакцин, предусмотрен на 1999-2000 годы в общей сумме 40,5 млн. рублей. Однако лимиты государственных капитальных вложений на 1999 год в федеральном бюджете не предусмотрены.

Аналогично были предусмотрены Программой на 1999-2000 годы капитальные вложения на производство противотуберкулезных препаратов и субстанций и производство туберкулиновых препаратов в сумме 111,7 млн. рублей. Однако лимиты государственных капиталовложений в федеральном бюджете на 1999 год также не выделены.

Встречными проверками, проведенными в подведомственных организациях Минздрава России, установлены недостатки в постановке бухгалтерского учета и нецелевое использование средств федерального бюджета, выделенных на их основную деятельность.

Так, в Новосибирском НИИ туберкулеза фактическое финансирование по разделу “Здравоохранение” в 1998 году превысило утвержденные лимиты бюджетных обязательств Минздрава России на 1,3 млн. рублей и составило 4,8 млн. рублей, или 137,5%, по разделу “Наука” имело место недофинансирование на 0,08 млн. рублей, т.е. расходы были профинансированы в сумме 0,3 млн. рублей, или 79,5 процента.

Согласно отчету “Об исполнении сметы расходов бюджетной организацией” (ф.2) за 1998 год по разделу “Наука” фактические расходы по статьям “продукты питания” и “прочие расходные материалы и предметы снабжения” отражены соответственно в суммах 47,7 тыс. и 1,2 тыс. рублей. Однако, как показала проверка указанные расходы в 1998 году Минздравом России не финансировались и произведены за счет раздела “Здравоохранение”, тем самым допущено нецелевое использование средств федерального бюджета на сумму 48,9 тыс. рублей.

Федеральной адресной инвестиционной программой на 1998 год, утвержденной Федеральным законом “О федеральном бюджете на 1998 год”, Новосибирскому НИИ туберкулеза по федеральной целевой программе “Неотложные меры борьбы с туберкулезом в России на 1998 - 2004 годы” предусмотрены инвестиции в сумме 2,5 млн. рублей на строительство клинического корпуса на 200 коек. Фактическое финансирование в 1998 году составило 0,8 млн. рублей, или 32 % к утвержденным назначениям.

Кроме того, Минздравом России были произведены денежные зачеты по погашению задолженности НИИ туберкулеза за выполненные работы по строительству клиники на общую сумму 1,4 млн. рублей.

Проверкой установлено, что указанная задолженность Новосибирского НИИ туберкулеза перед предприятиями подтверждена актами сверки задолженности. Однако, в бухгалтерском учете Новосибирского НИИ туберкулеза задолженность перед ОАО “Новосибирский завод строительных конструкций” в сумме 531 тыс. рублей и МСУ № 78 (филиал ОАО “Производственно-строительное предприятие “Электрон”) в сумме 372 тыс. рублей не значится.

Встречная проверка в Черноморском зональном управлении специализированных санаториев Минздрава России показала, что за проверяемый период средства федерального бюджета на реализацию мероприятий целевой федеральной программы “Неотложные меры борьбы с туберкулезом в России на 1998-2004 годы” не предусматривались и не поступали.

В 1998 году Черноморскому зональному управлению специализированных санаториев Минздрава России (ЧЗУСС) на финансирование целевой статьи 430 “ведомственные расходы на здравоохранение” от Минздрава России поступило средств федерального бюджета в сумме 10,96 млн. рублей, или 91,4 % против лимита бюджетных обязательств, доведенных Минздравом России, в том числе на оплату труда – 2,3 млн. рублей, или 96 %, продукты питания – 2,6 млн. рублей, или 97 %. Поступление средств федерального бюджета осуществлялось несвоевременно, сроки прохождения отдельных денежных реестров составляли более 20 дней.

Проверкой в детском туберкулезном санатории “Пионер” ЧЗУСС установлено, что по разделу 1701 “Здравоохранение” в 1998 году объем финансирования составил 5,3 млн. рублей, или 99,9 % против лимита бюджетных ассигнований, в том числе по статьям “медикаменты и перевязочные средства” и “продукты питания” - 100%. При этом средства по статье “заработная плата” в сумме 5,5 тыс. рублей были направлены на покрытие расходов по коммунальным платежам, то есть, использованы не по целевому назначению.

Средства, выделенные на медикаменты в сумме 254,9 тыс. рублей, использованы в полном объеме. Однако в нарушение “Инструкции по учету медикаментов, перевязочных средств и изделий медицинского назначения в лечебно-профилактических учреждениях здравоохранения, состоящих на государственном бюджете СССР”, утвержденной приказом Минздрава СССР от 2.06.87 г. № 747, которой определен порядок отпуска лекарственных средств аптекой ЛПУ в отделения в объеме 10 дневной потребности, аптекой санатория “Пионер” лекарственные препараты отпускались без учета текущей потребности. Так, полученная в январе 1998 г. от АОЗТ “Иммунотекс” г. Санкт-Петербург по счету-фактуре от 18.12.97 г. № 13805 туберкулезная сухая вакцина (1 мл 50000 ТЕ № 5) 3,75 л на сумму 562,5 тыс. рублей была отпущена аптекой санатория в лечебные отделения и кабинеты в полном объеме - 3,75 л, то есть свыше годового расхода.

Проверкой также установлено, что в нарушение инструктивно-методического письма Минздрава РСФСР от 8.03.67 г. № 32-т-37 “Нормы питания (в граммах) по учреждениям

здравоохранения для детей с заболеванием туберкулезом” в санатории не соблюдались в полном объеме нормы доведения натуральных продуктов питания на одного больного. В рационе питания преобладали макаронные, хлебобулочные изделия и крупы. Так, в 1998 году сверх норм выдано хлебобулочных изделий 0,5 т, крупы и макаронных изделий - 0,8 т, овощей - 2,7 т. При этом недодано мясопродуктов - 2,2 т, рыбы - 0,4 т, картофеля - 1,2 т, свежих фруктов - 2,7 тонны.

Снятием остатков установлена недостача спирта этилового - 48 гр., мяса говядины - 300 гр., рыбы свежемороженой - 500 гр., кур - 100 гр. Недостача в размере 20 рублей 55 коп. внесена в кассу санатория в период проверки.

В недостаточной степени обеспечивается сохранность материальных ценностей. Так, в 1998 году, согласно отчету “О недостачах и хищениях”, сумма недостачи составила 12,3 тыс. рублей, которая образовалась в результате трех краж материальных ценностей со склада и пищеблока. В возбуждении уголовного дела было отказано. Вся сумма недостачи отнесена на финансовые результаты.

По результатам проверки в детском туберкулезном санатории “Пионер” Черноморского зонального управления изданы приказы главного врача санатория от 27 апреля 1999 г. и начальника ЧУЗС от 8 мая 1999 г. № 09-п в которых главному врачу санатория указано на ослабление контроля за финансово-хозяйственной деятельностью, объявлен выговор главному бухгалтеру санатория, за допущенные нарушения виновным лицам объявлены выговоры.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 1998 г. № 582 предусмотрено, что ответственным за реализацию Программы является Минздрав России, который как государственный заказчик Программы совместно с Минэкономки России, Минфином России и другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти должен осуществлять контроль за ее выполнением. Во исполнение вышеназванного постановления приказом Минздрава России от 4 августа 1998 г. № 233 создана Межведомственная комиссия по реализации федеральной целевой программы “Неотложные меры борьбы с туберкулезом в России на 1998-2004 годы” в составе 12 человек. Этим же приказом председателю Комиссии было предложено до 1 октября 1998 г. представить на утверждение план работы по реализации Программы на 1998-1999 г. В намеченный срок план не был представлен.

План работы Межведомственной комиссии на 1999 год по реализации федеральной целевой Программы утвержден 4 января 1999 г. Министром здравоохранения Российской Федерации В. И. Стародубовым. Коллегией Минздрава России “О мерах по совершенствованию организации медицинской помощи больным туберкулезом” от 1 декабря 1998 г., (протокол № 22) принято решение активизировать работу Межведомственной комиссии.

Однако проверкой установлено, что заседание, запланированное на февраль 1999 г., не проводилось. Намеченные указанной Коллегией в I квартале 1999 г. другие мероприятия на момент проверки также не выполнены. Не проанализированы и не обсуждены у заместителя Министра здравоохранения ход реализации программы “Выявление бациллярных больных туберкулезом и их лечение краткосрочными курсами химиотерапии” в Ивановской и Томской областях (срок до 1 марта 1999 г.).

Минздрав России как государственный заказчик не требовал представления отчетов о ходе выполнения мероприятий от основных исполнителей Программы - Минюста России (правоприемника МВД России) и Минсельхозпрода России, осуществлял недостаточный контроль за реализацией программных мероприятий, финансируемых за счет бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников.

На первом заседании межведомственной комиссии, состоявшемся только 16 апреля 1999 г., были заслушаны итоги реализации мероприятий Программы с участием представителей Минюста России и Минсельхозпрода России. Однако в протоколе не отражено состояние финансирования и выполнения мероприятий Программы по указанным министерствам, а отчеты о финансировании мероприятий за счет средств субъектов Российской Федерации и внебюджетных средств были получены не от всех территорий.

Письмо руководителям органов управления здравоохранения субъектов Российской Федерации о представлении указанной информации в Минздрав России до 15 марта 1999 г. направлено только 2 марта 1999 г. № 2510/2264-99-32. В связи этим на момент проверки (29 апреля 1999 г.) из 89 субъектов Российской Федерации сведения имелись только по 54 территориям.

Из них в 1998 году только по 44 территориям из средств бюджетов субъектов Российской Федерации по данным, представленным органами управления здравоохранением, на выполнение Программы было направлено 156,6 млн. рублей, или 14,9 процентов (всего Программой

предусмотрено 1048,7 млн. рублей), за счет внебюджетных средств - 36 млн. рублей, или 24,6 процента (всего по Программе - 146,3 млн. рублей), из них: средств территориальных фондов ОМС по 11 территориям - 15,3 млн. рублей, Федерального фонда ОМС по 1 территории - 0,3 млн. рублей и прочих источников по 6 территориям - 20,4 млн. рублей.

В связи с отсутствием информации по всем субъектам Российской Федерации не представляется возможным сделать выводы о полноте поступления средств в 1998 году на реализацию Программы в целом по России.

При этом в Архангельской, Московской, Орловской, Пензенской, Тюменской, Тверской областях и Красноярском крае финансовые средства на выполнение Программы из перечисленных источников не выделялись вообще. Между тем ситуация по заболеваемости туберкулезом в указанных субъектах Российской Федерации крайне неблагоприятная. При заболеваемости туберкулезом в целом по России в расчете на 100 тыс. чел. населения 67,5 - в 1996 году и 73,9 - в 1997 году, заболеваемость в 1996 году составила в Орловской области - 65,1, Пензенской - 61,0, Тюменской - 124,4, Красноярском крае - 81,2, Архангельской области - 56,9, Тверской - 59,1; в 1997 году соответственно составила в Орловской области - 66,9, Пензенской - 63,5, Тюменской - 141,6, Красноярском крае - 69,7, Архангельской области - 67,0, Тверской - 69,3. В 1998 по указанным территориям тенденция к увеличению заболеваемости сохранилась.

Кроме того, не выполнен приказ Минздрава России от 4 августа 1998 г. № 233 “О мерах по реализации федеральной целевой программы “Неотложные меры борьбы с туберкулезом в России на 1998-2004 годы”. Не разработаны и не утверждены в трех регионах территориальные программы по борьбе с туберкулезом, в частности в Республике Ингушетия и Ленинградской области. Минздравом России в 1998 году недостаточно принимались меры по привлечению средств на выполнение Программы из внебюджетных источников, не заключались договора по развитию сотрудничества с государствами – членами Содружества Независимых Государств.

Вместе с тем Минздравом России проводится совместно с Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) определенная работа по планированию, организации и осуществлению контроля проектов в области DOTS (краткосрочные курсы лечения). Так, созданному в соответствии с приказом Минздрава России от 28 апреля 1998 г. (на базе Центрального НИИ туберкулеза РАМН) Сотрудничающему Центру ВОЗ по борьбе с туберкулезом в 1998 году Всемирной организацией здравоохранения было перечислено 10 тыс. долларов США на проведение тренинг-курсов в Саратовской, Владимирской, Орловской и Курской областях и оплачены Нью-йоркским институтом здравоохранения за счет грантов расходы по проведению тренинг-курсов в Томской, Владимирской, Ивановской, Кемеровской областях и Республике Марий-Эл в сумме 8 тыс. долларов США.

С целью принятия мер по выполнению мероприятий федеральной целевой программы “Неотложные меры борьбы с туберкулезом в России на 1998-2004 годы” проведено совещание у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В. И. Матвиенко по вопросу деятельности НИИ фтизиопульмонологии Московской медицинской академии им. И. М. Сеченова (протокол от 25 ноября 1998 г. № ВМ-П12-18пр), на котором Минздраву России, Минфину России, Федеральному фонду обязательного медицинского страхования было предложено в месячный срок рассмотреть вопрос о возможности выделения финансовых средств для обеспечения деятельности НИИ фтизиопульмонологии. Однако Минфином России средства выделены не были.

Кроме того, было предложено Минэкономики России, Минфину России, Минздраву России, Минторгу России и Внешэкономбанку России в месячный срок решить вопрос о включении Московской академии им. И. М. Сеченова во второй транш кредитной линии Эксимбанка США на сумму 40 млн. долларов США для приобретения необходимого медицинского оборудования. Во исполнение вышеназванного решения Минздравом России направлено письмо в Минэкономики России от 25 декабря 1998 г. № 2510/11577-14 и в Правительство Российской Федерации от 12 апреля 1999 г. № 2510-4125-99-18. На момент проверки вопрос о включении Московской медицинской академии им. И. М. Сеченова во второй транш кредитной линии Эксимбанка США не решен.

К акту проверки Минздравом России даны пояснения от 3 июня 1999 г., в которых также отражены меры, принятые по результатам проверки. Так, в настоящее время проводится активная работа по заключению трехсторонних Соглашений между Минздравом России, ФФОМС и администрациями субъектов Российской Федерации, в которых найдут отражение вопросы совместного финансирования федеральной целевой программы. Кроме того, по форме, утвержденной Минэкономики России, ведется сбор бюджетных заявок от субъектов Российской Федерации на финансирование федеральных целевых программ.

Заслушивание у заместителя Министра хода реализации программы “Выявление бациллярных больных туберкулезом и их лечение краткосрочными курсами химиотерапии” в Ивановской и Томской областях намечено на конец июня 1999 г.

Минздравом России были приняты дополнительные меры по выполнению ЗАО “Брынцалов-А” государственного контракта № 110/т-99 от 16.02.99 г. В результате от территорий на всю сумму получены отчетные документы, подтверждающие выполнение указанного контракта. По состоянию на 1.06.99 г. ГУП “Национальное медицинское агентство” полностью произвело расчет с ЗАО “Брынцалов-А”.

### **Выводы**

Эпидемиологическая ситуация в стране, связанная с туберкулезом, приняла угрожающий характер. Основные показатели по туберкулезу ухудшаются. Выполнение мероприятий Программы в 1998 году и I квартале 1999 г. находилось под угрозой срыва как в системе здравоохранения, так и уголовно-исполнительной системе Минюста России.

Минздрав России недостаточно осуществляет координацию деятельности основных исполнителей и контроль за выполнением программных мероприятий.

Минздравом России, Минюстом России, Минсельхозпродом России, Минэкономики России в недостаточной степени организована работа по привлечению средств бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников на финансирование программных мероприятий. Предусмотренный программой объем финансирования на 1999 год за счет средств субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников в сумме 1065,4 млн. рублей не имеет реального подтверждения со стороны субъектов Российской Федерации.

На момент проверки Минздрав России не располагал полной информацией о размере финансирования Программы за 1998 год. Из 89 субъектов Российской Федерации сведения имелись только по 54 территориям.

Установлены факты нецелевого использования подведомственными организациями Минздрава России средств федерального бюджета, выделенных на их основную деятельность, в сумме 54,4 тыс. рублей.

В нарушение федеральных законов о федеральном бюджете на 1998 год и 1999 год Минфином России не обеспечивается финансирование Программы в полном объеме.

### **Предложения**

1. Направить в порядке информации отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

2. Направить представление в Правительство Российской Федерации для рассмотрения и принятия соответствующих мер.

3. Направить представление в Минздрав России, во исполнение которого предложить:

- рассмотреть результаты проверки и принять дополнительные меры по выполнению мероприятий федеральной целевой программы “Неотложные меры борьбы с туберкулезом в России на 1998-2004 годы”, обратив особое внимание на мероприятия, направленные на улучшение обеспечения лекарственными средствами, сокращение смертности, на снижение заболеваемости детей, улучшение показателя функционирования коек в туберкулезных санаториях;

- активизировать работу по привлечению средств бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников для финансового обеспечения программных мероприятий;

- усилить контроль за реализацией программных мероприятий, финансируемых за счет бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников, а также обеспечить контроль и координацию деятельности Минюста России, Минсельхозпрода России и других федеральных органов исполнительной власти и организаций, являющихся основными исполнителями мероприятий Программы;

- своевременно и в полном объеме использовать средства, выделенные на финансирование мероприятий по федеральной целевой программе;

- перечислить в федеральный бюджет средства в сумме 54,4 тыс. рублей, использованные подведомственными организациями не по целевому назначению.

4. Направить представление Минфину России, во исполнение которого предложить:

- обеспечить полное финансирование федеральной целевой программы “Неотложные меры борьбы с туберкулезом в России на 1998-2004 годы” в соответствии с федеральными законами о

федеральном бюджете на соответствующий год и постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 1998 г. № 582, в частности, из всех источников финансирования;

- осуществлять постоянный контроль за целевым использованием средств, выделяемых из федерального бюджета на основную деятельность и реализацию программных мероприятий;

- взыскать с Минздрава России средства, выделенные на здравоохранение и использованные подведомственными учреждениями не по целевому назначению на сумму 54,4 тыс. рублей.

5. Направить представление Минэкономки России, во исполнение которого предложить:

- обеспечить полное выполнение постановления Правительства Российской Федерации от 11 июня 1998 г. № 582 “О федеральной целевой программе “Неотложные меры борьбы с туберкулезом в России на 1998-2004 годы”;

- усилить работу по ресурсному обеспечению Программы.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**П. В. ЧЕРНОМОРД**