

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 28 декабря 2001 года № 47 (283) “О результатах анализа и проверки выполнения представлений Коллегии Счетной палаты в Российской академии медицинских наук”:

Утвердить отчет о результатах анализа и проверки выполнения представлений Коллегии Счетной палаты в Российской академии медицинских наук.

Направить представление Счетной палаты Российской академии медицинских наук с учетом состоявшегося обсуждения.

Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации с учетом состоявшегося обсуждения.

Направить отчет о результатах проверки в Государственную Думу и Совет Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах анализа и проверки выполнения представлений Коллегии Счетной палаты Российской Федерации в Российской академии медицинских наук

Основание проверки: план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2001 год (пункт 1.8.10.1.).

Цель и предмет проверки

Выполнение представлений и иных решений Коллегии Счетной палаты, принятых по результатам проверки в Российской академии медицинских наук полноты поступления, целевого использования средств федерального бюджета, внебюджетных фондов и федеральной собственности за 1997 год и I полугодие 1998 года.

Объекты проверки

Российская академия медицинских наук (далее - РАМН, Академия). Встречные проверки в Управлении служебными и жилыми зданиями; Научном центре сердечно-сосудистой хирургии им. А.Н. Бакулева; Российском онкологическом научном центре им. Н.Н. Блохина; Научном центре акушерства, гинекологии и перинатологии; Научно-производственном центре РАМН разработки и реализации инвестиционных проектов и программ по развитию материально-технической базы РАМН “Медакадеминвест”.

Перечень составленных актов и изученных документов прилагается (Приложения в Бюллетене не публикуются).

Выполнение представлений Коллегии Счетной палаты Российской Федерации

Российская академия медицинских наук - высшая научная медицинская организация, преобразованная Указом Президента Российской Федерации “О преобразовании Академии медицинских наук СССР в Российскую академию медицинских наук” от 4 января 1992 г. № 5 из Академии медицинских наук СССР, выполняет функции организации и координации медицинской науки в Российской Федерации, определения и разработки важнейших направлений фундаментальной и прикладной медицины, подготовки высококвалифицированных научных кадров.

Коллегия Счетной палаты 24 ноября 1998 г. (протокол № 33 (146)) рассмотрела результаты проверки в Российской академии медицинских наук полноты поступления, целевого и эффективного использования средств федерального бюджета и внебюджетных источников на научные исследования в деле охраны здоровья населения, государственную поддержку развития научно-производственного потенциала за 1997 год и первое полугодие 1998 года.

По результатам проверки направлены представления Российской академии медицинских наук, Минфину России, Минэкономике России, Мингосимущество России, Госналогслужбе России.

Вопросы проведения работы в подведомственных учреждениях и аппарате Президиума РАМН по выполнению решений Коллегии Счетной палаты были рассмотрены на Общем собрании действительных членов и членов-корреспондентов и пяти заседаниях Президиума РАМН.

С целью устранения недостатков, выявленных Счетной палатой, в Российской академии медицинских наук разработан план мероприятий.

В соответствии с указанным планом за проверяемый период постановлением Общего собрания РАМН утверждены “Приоритетные направления научных исследований”. Для осуществления координации научных исследований совместным приказом РАМН и Минздрава России на базе головных научно-исследовательских учреждений по проблеме созданы Межведомственные советы по приоритетным направлениям медицинской науки.

Президиум РАМН одобрил “Методические рекомендации по формированию прогнозов развития медицинской науки”, утвердил “Прогноз развития медицинской науки на период 2000-2005 года”; “Основные направления развития медицинской науки исследований по комплексным проблемам медицины в Российской Федерации на 2000 год”, “Правила экспертизы научно-исследовательских работ (НИР) при планировании и подведении итогов их выполнения в рамках бюджетного финансирования”.

С целью пропаганды научных достижений, проведено более 800 научно-организационных мероприятий, в которых приняло участие около 15 тыс. врачей и сотрудников среднего медицинского персонала, создан Центр новейших медицинских и специальных технологий.

В ходе устранения нарушений в предоставлении платных медицинских услуг населению, совместными приказами РАМН и Минздрава России утверждены: “Инструкция по расчету стоимости медицинских услуг (временная)”, “Методические указания по совершенствованию оплаты медицинских услуг и расходованию финансовых средств в учреждениях здравоохранения федерального подчинения”, “Положения о порядке направления, отбора и вызова на консультацию и (или) лечение в учреждения здравоохранения федерального подчинения для оказания высокотехнологичных (дорогостоящих) видов медицинской помощи”, издан приказ: “О повышении эффективности использования финансовых средств в учреждениях здравоохранения федерального подчинения”.

Выполняя мероприятия, предусмотренные планом, в Академии упорядочены отношения с Минимущества России по заключению договоров на использование объектов федеральной собственности при сдаче федерального имущества в аренду.

На должностных лиц Академии, допустивших нарушения, наложены взыскания в соответствии с действующим законодательством.

Однако по отдельным вопросам, отмеченным Коллегией Счетной палаты, замечания устранены не в полной мере.

Так, устав Академии, уставы ряда подведомственных учреждений РАМН и положения о структурных подразделениях аппарата Президиума РАМН не приведены в соответствие с действующим законодательством и не утверждены установленным порядком. В результате этого некоторые структурные подразделения аппарата Президиума РАМН имели счета, открытые в кредитных организациях, и распоряжались средствами федерального бюджета и Академии, имеющимися на этих счетах.

В РАМН недостаточно обеспечена полнота учета финансовых средств и достоверность бухгалтерской отчетности в подведомственных учреждениях; не обеспечен контроль по внесению ими в полном объеме в федеральный бюджет налогов и платежей, установленных предыдущей проверкой, в результате, в бюджет не внесены арендные платежи в сумме 3,3 млн. рублей и НДС в сумме 0,5 млн. рублей; не полностью решен вопрос о целесообразности продолжения строительства 18-этажного здания, расположенного по адресу: г. Москва, Каширское шоссе, дом 21, начатого строительством в 1975 г. как объект Научно-исследовательского института питания и сменившего в 1997 г., по

просьбе руководства Академии, титул строящегося объекта на Центр новейших медицинских и специальных технологий РАМН.

В подведомственных учреждениях Академии не устранены случаи предоставления сторонним организациям площадей без оформления в установленном порядке договоров аренды.

**Недостатки в финансово-хозяйственной деятельности РАМН,
выявленные в результате неполного устранения замечаний
Коллегии Счетной палаты Российской Федерации**

Замечания, отмеченные Коллегией Счетной палаты Российской Федерации, которые не были своевременно исправлены, вызвали с 1998 г. по настоящее время отдельные недостатки, устранение которых требует принятия дополнительных мер.

Так, Российская академия медицинских наук является правопреемником Академии медицинских наук СССР, устав которой утверждал Министр здравоохранения СССР, действует на принципах самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации и своим уставом. Однако в нарушение статьи 52 Гражданского кодекса и статьи 14 Федерального закона “О некоммерческих организациях”, которыми установлено, что устав утверждается его учредителями (участниками), и статьи 7 Федерального закона “О науке и государственной научно-технической политике”, установившей, что уставы государственных научных организаций утверждаются органами государственной власти, Общее собрание Академии, не являясь ни учредителем РАМН, ни органом государственной власти, утвердило устав Академии.

Порядок утверждения и регистрации уставов академий законодательно не определен, и одновременно отсутствие Закона о создании, реорганизации и ликвидации академий наук, имеющих государственный статус, как это предусмотрено пунктом 6 Федерального закона “О науке и государственной научно-технической политике”, привело к тому, что устав РАМН не приведен в полное соответствие действующему законодательству.

Финансирование Академии за счет средств федерального бюджета в 2000 году предназначалось на фундаментальные исследования, строительство, международное сотрудничество и мобилизационную подготовку экономики. По сравнению с уровнем 1997 года оно увеличилось более чем в два раза и составило 524,1 млн. рублей. Тем не менее увеличение финансирования не смогло обеспечить решения проблемы отсутствия в научных учреждениях РАМН средств на исследования прикладного значения, необходимых при создании новых лекарственных препаратов, медицинских приборов и аппаратуры, новых методов диагностики, профилактики и лечения.

В ведомственной структуре расходов федерального бюджета не предусматривается выделение средств на проведение клинических испытаний, в результате, у разработчиков лекарственных средств нет возможности передавать препараты в производство. Более половины открытых научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок в 2000 г. не прошли государственную регистрацию, как это предусматривается Федеральными законами “О науке и государственной научно-технической политике” и “Об обязательном экземпляре документов”, что привело к нарушению права субъектов научной и (или) научно-технической деятельности на обмен информацией.

Как было указано выше, выделяемые Академии средства федерального бюджета не предусматривают содержания поликлиник, клиник и медицинских образовательных учреждений, входящих в состав подведомственных учреждений Академии. Финансирование их в нарушение статей 29, 34, 158 Бюджетного кодекса, устанавливающих принцип единства бюджетной системы, полномочия главного распорядителя бюджетных средств и принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств, осуществляется другим главным распорядителем бюджетных средств - Минздравом России. В сложившейся ситуации Академия не имеет возможности самостоятельно и эффективно использовать средства, законодательно выделяемые на текущее содержание ее подведомственных учреждений, занимающихся практической медициной.

Финансирование поликлиник, клиник и медицинских образовательных учреждений, входящих в состав научных учреждений Академии в 2000 г., составило 2143,6 млн. рублей, что не только выше уровня 1997 г., но и более чем в четыре раза превышает объем финансирования РАМН, как главного распорядителя бюджетных средств, предусмотренный Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2000 год”.

Такой порядок финансирования не учитывает всех необходимых расходов поликлиник и клиник Академии. Например, Минздрав России, выделяя Научному центру акушерства, гинекологии и перинатологии РАМН средства на содержание матерей, не выделяет средства на содержание 85 коек для новорожденных. Необеспеченные Минздравом России расходы составляют в указанном Центре расчетно 7,5 млн. рублей в год.

Минздрав России, кроме распределения бюджетных средств подведомственным учреждениям Академии, одновременно сам централизованно использует выделенные средства, которые по окончании отчетного года предлагает Академии включить в структуру расходов. При этом указанные расходы только в 2000 г. составили 528,7 млн. рублей, что сопоставимо с объемом средств, предусмотренным в федеральном бюджете на 2000 г. всей Академии.

Кроме того, Академия, не имея полномочий по финансированию подведомственных поликлиник и клиник, не заинтересована в решении проблем привлечения дополнительных финансовых средств и восстановления средств, затраченных на лечение больных в своих учреждениях, из Фонда обязательного медицинского страхования (далее - ФОМС).

Следует отметить, что место учреждений здравоохранения федерального подчинения, в том числе РАМН, в системе обязательного медицинского страхования законодательно не обозначено.

Так, Законом РФ “О медицинском страховании граждан в Российской Федерации” не предусмотрено возмещения затрат на лечение больных в медицинских научных учреждениях и учреждениях федерального подчинения. Оплата медицинских услуг производится по тарифам, рассчитанным на базе муниципальных учреждений, с учетом исполнения территориальных медицинских программ.

При этом в расчетной базе территориальных медико-экономических стандартов не учитываются особенности расходования бюджетных средств научными учреждениями, такие как: более длительные сроки лечения; большее количество исследований и консультаций; дополнительные дорогостоящие исследования; расходы на содержание и эксплуатацию экспериментальной базы и др.

В подведомственные учреждения РАМН в 2000 г. из ФОМС поступило 269,7 млн. рублей, или 17,3% от ведомственных расходов Минздрава России, направленных на содержание лечебных учреждений Академии (1555,6 млн. рублей), однако из-за отсутствия в РАМН сведений о фактических затратах бюджетных средств на лечение больных, невозможно сделать вывод о полноте их восстановления.

Кроме того, имелись случаи, когда расчеты подведомственных учреждений РАМН с Фондом обязательного медицинского страхования осуществлялись через дополнительные структуры, созданные в субъектах федерации.

Так, Научный центр акушерства, гинекологии и перинатологии РАМН распоряжением Правительства г. Москвы, Комитетом здравоохранения г. Москвы и Московским городским ФОМС с 1 ноября 1997 г. включен в систему обязательного медицинского страхования. Этим центром заключен договор и дополнительное соглашение на предоставление лечебно-профилактической помощи (медицинских услуг) по обязательному медицинскому страхованию с ОАО “Медстрах”. Задолженности по выполненным услугам не установлено, однако, выбранный порядок взаимодействия в части обязательного меди-

цинского страхования не с ФОМС, а с ОАО “Медстрах”, можно рассматривать как неэффективное использование средств, предназначенных на лечение больных.

В Академии также не осуществлялся отдельный учет средств, полученных подведомственными учреждениями от оказания платных медицинских услуг. Такой учет был предусмотрен в качестве самостоятельного направления предпринимательской деятельности в структуре бухгалтерской отчетности до 2000 года, однако, начиная с 2000 г., организация данного учета отсутствует. Он также не предусмотрен инструкцией, утвержденной приказом Минфина России “Об утверждении Инструкции о годовой, квартальной и месячной бухгалтерской отчетности бюджетных учреждений и иных организаций, получающих финансирование из бюджета в соответствии с бюджетной росписью” от 15 июня 2000 г. № 54н. В то же время, в 2000 г. в проверенных подведомственных учреждениях Академии от оказания платных медицинских услуг получено: в Научном центре акушерства, гинекологии и перинатологии - 19,4 млн. рублей, в Научном центре сердечно-сосудистой хирургии им. А.Н. Бакулева - 110,5 млн. рублей, что составляет 37 и 68%, соответственно, от средств, распределенных им Минздравом России, и в несколько раз превышает объемы бюджетных средств, выделенных этим учреждениям Президиумом Академии.

В Академии требуется принятие дополнительных мер и по вопросам закрепления и использования федеральной собственности. Так, в РАМН отсутствует перечень предприятий и учреждений, утвержденный Правительством Российской Федерации, что препятствует завершению работы по закреплению федеральной собственности и земельных участков за РАМН и ее подведомственными учреждениями, предприятиями и организациями и включению их в полном объеме в Реестр федерального имущества. Всего в Реестр внесено, и получены Свидетельства о закреплении за 59 подведомственными учреждениями РАМН недвижимого имущества на правах оперативного управления или хозяйственного ведения, что составляет около двух третей от всех предприятий Академии.

В то же время, и Минимущество России в нарушение пункта 5 постановления Правительства Российской Федерации “О делегировании полномочий Правительства Российской Федерации по управлению и распоряжению объектами федеральной собственности” не добилось от РАМН и Минздрава России осуществления достаточных юридических действий в части закрепления и использования федеральной собственности, как это предусмотрено действующим законодательством.

Для обеспечения научной деятельности РАМН и подведомственные учреждения, в соответствии с Федеральным законом “О науке и государственной научно-технической политике”, федеральными законами о бюджете и уставом Академии, имеют право сдавать в аренду закрепленное за ними и находящееся в федеральной собственности имущество и использовать полученные доходы в качестве источника дополнительного бюджетного финансирования. Это право в Академии используется недостаточно эффективно.

Так, Минимущество России изъяло из оперативного управления Российского онкологического научного центра им. Н.Н. Блохина здание, расположенное по адресу: г. Москва, Каширское шоссе, д. 24, стр. 16, и самостоятельно сдало в его аренду. В результате, этот Центр не получил около 100 млн. рублей и не смог, в соответствии с действующим законодательством, направить эти средства на укрепление собственной материально-технической базы. По-прежнему, между РАМН и Минздравом России не урегулирован вопрос об использовании Институтом иммунологии федерального управления медико-биологических и экстремальных проблем при Минздраве России зданий по адресу: г. Москва, Каширское шоссе, дом 24, строение 2 и строение 13, находящихся на балансе РОНЦ им. Н.Н. Блохина.

Следует обратить внимание, что органы Минимущества и МНС России, осуществляющие в РАМН и ее учреждениях проверки использования федерального имущества и уплаты налогов, не обратили внимания на эксплуатацию подведомственными учреждениями Академии незавершенным строительством объектов. Тогда как такая эксплуатация строящегося объекта до принятия его Государственной комиссией действующим законодательством не предусмотрена. В то же время, подведомственное учреждение Академии - НПЦ "Медакадеминвест" - в нарушение своего устава сдавало в аренду часть принятых рабочей комиссией помещений строящегося объекта (по адресу: г. Москва, Каширское шоссе, дом 21) и проводило на нем различные мероприятия.

Президиум РАМН не обратил внимания на этот вид деятельности НПЦ "Медакадеминвест", а также на порядок учета и использования поступившей арендной платы. В результате, в проверяемом периоде в нарушение статьи 254 Бюджетного кодекса, федеральных законов о бюджете на 1999 и 2000 гг., в доходах федерального бюджета в целом по РАМН не учтена арендная плата в размере 17,8 млн. рублей, При этом НПЦ "Медакадеминвест" в нарушение статьи 5 Федерального закона "О науке и государственной научно-технической политике" поступившие в 1999-2000 гг. арендные платежи в сумме 11,8 млн. рублей направил не на содержание и развитие материально-технической базы, т. е. завершение строительства объекта - Центра новейших медицинских и специальных технологий РАМН, а на свои хозяйственные нужды. В тоже время, НПЦ "Медакадеминвест" без определения источника возврата привлекал на строительство указанного объекта федеральной собственности средства сторонних организаций, составившие в 2000 г. 1,5 млн. рублей.

НПЦ "Медакадеминвест" в нарушение статьи 1 Федерального закона "О бухгалтерском учете" представлял для составления сводного баланса и сводного бухгалтерского отчета в РАМН информацию, отличную от информации, сдаваемой в налоговые органы, что приводило к формированию недостоверной бухгалтерской отчетности и в Академии.

Вновь выявлены нарушения и в других подведомственных учреждениях.

Так, в Научно-исследовательском институте морфологии человека (директор Л.К. Кактурский) не поступала арендная плата за сданные в аренду 1164,3 кв. м. Комиссией РАМН в Институте установлена сдача в аренду помещений площадью на 1998,4 кв. метра больше, чем указано в представленных сведениях. В НИИ биомедицинской химии (А.И. Арчаков), в Институте ревматологии (В.А. Насонова) и в Институте хирургии им. А.В. Вишневского (В.Д. Федоров) установлена задолженность по арендным платежам и занижение арендной платы. Всего в 2000 г. в подведомственных учреждениях РАМН установлена задолженность по арендной плате в сумме 137 тыс. рублей.

В РАМН за счет средств федерального бюджета велось строительство 26 объектов, причем на 15 из них оно приостановлено из-за отсутствия средств. При этом в Федеральную адресную инвестиционную программу в 1999-2000 гг. включено 6 и 8 объектов, из которых 2 - новых. В нарушение принципов бюджетного устройства России финансирование строящихся объектов осуществлялось несистемно, снижалась эффективность использования капитальных вложений, и, в результате, это приводило к распылению выделяемых бюджетных средств.

Так, постановлением Правительства Российской Федерации "О мерах государственной поддержки развития научно-производственного потенциала РАМН на 1995-1998 годы" от 29 июня 1995 г. № 771 был утвержден перечень объектов РАМН, подлежащих строительству, реконструкции и расширению в 1995-1998 годах. На большей части этих объектов работы не были завершены, однако на последующие годы действие постановления Правительства Российской Федерации не было продлено, и новое постановление не принято.

В 2000 г. в Академии государственные инвестиции в ряде случаев направлялись не по объектам строительства, указанным в Федеральной адресной инвестиционной программе, а по дирекциям строящихся объектов. Такое положение, в частности, отмечено

при выделении средств на строительство Медицинского радиологического центра (г. Обнинск) и Научного центра хирургии (г. Москва).

Выводы

1. Решения Коллегии Счетной палаты, принятые по результатам контрольных мероприятий в РАМН в 1998 г., были рассмотрены на Общем собрании действительных членов и членов-корреспондентов и пяти заседаниях Президиума РАМН и в основном выполнены.

В Академии утверждены “Приоритетные направления научных исследований” и “Прогноз развития медицинской науки на период 2000-2005 года”; созданы Межведомственные советы по приоритетным направлениям медицинской науки; утверждены “Правила экспертизы научно-исследовательских работ при планировании и подведении итогов их выполнения в рамках бюджетного финансирования”; совместными приказами РАМН и Минздрава России утверждены: “Инструкция по расчету стоимости медицинских услуг (временная)”, “Методические указания по совершенствованию оплаты медицинских услуг и расходованию финансовых средств в учреждениях здравоохранения федерального подчинения”, издан приказ: “О повышении эффективности использования финансовых средств в учреждениях здравоохранения федерального подчинения”.

2. Несмотря на то, что представление Коллегии Счетной палаты в Академии в основном выполнено, в то же время, по отдельным вопросам замечания устранены не в полной мере:

- устав РАМН, уставы подведомственных учреждений Академии и положения о структурных подразделениях аппарата Президиума Академии не приведены в соответствие с действующим законодательством;

- не выделялись средства на финансирование прикладных исследований для проведения клинических испытаний лекарственных препаратов;

- выделяемые Академией средства федерального бюджета не предусматривали содержания поликлиник, клиник и медицинских образовательных учреждений, входящих в состав подведомственных учреждений Академии. Финансирование их, в нарушение статей 29, 34, 158 Бюджетного кодекса, устанавливающих принцип единства бюджетной системы, полномочия главного распорядителя бюджетных средств и принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств, осуществлялось другим главным распорядителем бюджетных средств - Минздравом России.

Сложившаяся практика финансирования не позволяла Академии самостоятельно и эффективно использовать средства, законодательно выделяемые на текущее содержание подведомственных учреждений, и, одновременно, Академия не была заинтересована в привлечении дополнительных финансовых средств и восстановлении средств, затраченных на лечение больных в своих учреждениях, из Фонда обязательного медицинского страхования.

Место учреждений здравоохранения федерального подчинения в системе обязательного медицинского страхования законодательно не обозначено.

Оплата медицинских услуг производилась по тарифам, рассчитанным на базе муниципальных учреждений, с учетом исполнения территориальных медицинских программ.

В расчетной базе медико-экономических стандартов не учитывались особенности расходования бюджетных средств научными учреждениями, такие как: более длительные сроки лечения; большее количество исследований и консультаций; дополнительные

дорогостоящие исследования; расходы на содержание и эксплуатацию экспериментальной базы и другие.

В РАМН и подведомственных учреждениях недостаточно осуществлялся контроль над использованием федерального имущества.

Организация бухгалтерского учета неточно соответствует основным положениям Федерального закона “О бухгалтерском учете”, недостаточно обеспечена полнота учета финансовых средств и достоверность бухгалтерской отчетности в подведомственных учреждениях.

3. Минимущество России не добилось осуществления достаточных юридических действий в части закрепления и использования федеральной собственности в Российской академии медицинских наук в соответствии с действующим законодательством.

Предложения

Счетная палата Российской Федерации предлагает:

1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации с предложениями:

- рассмотреть вопрос о финансировании РАМН как главного распорядителя средств федерального бюджета в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса;
- поручить Минимуществу России усилить контроль по закреплению и использованию федеральной собственности в РАМН в соответствии с действующим законодательством.

2. Направить представление Российской академии медицинских наук с предложением:

- принять меры по неукоснительному соблюдению действующего законодательства, наведению порядка в финансово-хозяйственной деятельности Академии и устранению выявленных нарушений и недостатков;
- привести в соответствие с действующим законодательством устав РАМН, уставы подведомственных учреждений и положения структурных подразделений аппарата Президиума Академии;
- обеспечить закрепление объектов федеральной собственности, а также их использование в полном соответствии с действующим законодательством;
- принять меры по сохранению и развитию материально-технической базы РАМН, в том числе по завершению работ на незаконченных строительством объектах и сдаче их в эксплуатацию;
- привести работу по организации бухгалтерского учета в полное соответствие с положениями Федерального закона “О бухгалтерском учете”.

3. Направить отчет о результатах проверки Российской академии медицинских наук в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Ю. М. ВОРОНИН