

ИНФОРМАЦИЯ

о результатах контрольного мероприятия

«Проверка соблюдения министерством здравоохранения Иркутской области законодательства Российской Федерации и Иркутской области при реализации функций и полномочий учредителя за 2016 год с проведением проверок выборочно по учреждениям (перинатальные центры в г. Иркутске и г. Ангарске)»

Реквизиты документа	Отчет № 07/04 от 02.05.2017 Рассмотрен на коллегии КСП области (постановление от 20.04.2017 № 4(230)/2-КСП) и утвержден распоряжением председателя КСП области от 02.05.2017 № 41 -р
Руководитель контрольного мероприятия	Ризман О.М., аудитор КСП области
Основания проведения мероприятия	Пункт 3 раздела IV Плана деятельности КСП области на 2017 год, распоряжение председателя КСП области от 29.12.2016 № 117-П. В План деятельности КСП области включено на основании обращения Законодательного Собрания Иркутской области от 25.10.2016 № 2830.
Цель мероприятия	Проверка соблюдения министерством здравоохранения Иркутской области законодательства Российской Федерации и Иркутской области при реализации функций и полномочий учредителя подведомственных учреждений с проведением проверок выборочно по учреждениям (перинатальные центры в г. Иркутске и г. Ангарске).
Предмет мероприятия	Деятельность министерства здравоохранения Иркутской области по осуществлению функций и полномочий учредителя подведомственных учреждений.
Объект проверки	Министерство здравоохранения Иркутской области (далее – Минздрав области, или министерство), ОГАУЗ «Иркутский городской перинатальный центр» (далее – ОГАУЗ «ИГПЦ»), или Иркутский перинатальный центр), ОГАУЗ «Ангарский перинатальный центр» (далее – ОГАУЗ «АПЦ»), или Ангарский перинатальный центр).
Исследуемый период	2016 год.
Срок проведения мероприятия	с 10.01.2017 по 20.04.2017.
Дополнительная информация	Настоящий отчет подготовлен аудитором Контрольно-счетной палаты Иркутской области (далее – КСП области) Ризман О.М. в соответствии с Законом Иркутской области от 07.07.2011 № 55-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Иркутской области».

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

1. В проверяемый период министерство здравоохранения Иркутской области являлось учредителем 146 учреждений, из которых 10 бюджетных

образовательных учреждений и 136 учреждений здравоохранения различного типа (11 казенных, 27 автономных и 98 бюджетных учреждений).

Вопросы реализации министерством функций и полномочий учредителя и осуществления функций по контролю за деятельностью подведомственных учреждений исследовались на примере ОГАУЗ «Иркутский городской перинатальный центр» и ОГАУЗ «Ангарский перинатальный центр».

2. Анализ утвержденных распоряжениями Минздрава области уставов учреждений показал, что в отдельных уставах утверждение структуры учреждения не включено в состав функций и полномочий учредителя. Отсутствие в уставах подведомственных учреждений в числе полномочий учредителя функций по утверждению структуры может приводить к двоякому толкованию и различным подходам при ее утверждении.

3. В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» и уставом учреждения, автономное учреждение вправе осуществлять иные виды деятельности, не являющиеся основными видами деятельности, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующие указанным целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах (уставе).

В нарушение этого Иркутским и Ангарским перинатальными центрами осуществлялись виды деятельности, не предусмотренные их уставами. Так, Ангарским перинатальным центром оказывались платные услуги по предоставлению сервисных услуг повышенной комфортности, не предусмотренные уставом. Всего в 2016 году сумма доходов Ангарского перинатального центра от ведения неуставных видов деятельности составила 2 250 тыс. рублей. Иркутским перинатальным центром оказывались платные услуги по проведению курсов подготовки к родам, пребыванию в палате повышенной комфортности. Например, согласно проведенному анализу за октябрь-декабрь 2016 года, доходы от проведения курсов подготовки к родам за указанные 3 месяца 2016 года составили 328,9 тыс. рублей по 129 договорам.

4. При формировании государственных заданий Минздравом области допущены нарушения порядка их формирования, утвержденного постановлением Правительства Иркутской области от 31.12.2010 № 348-пп. Согласно государственным заданиям нормативным правовым актом, регулирующим порядок оказания государственной услуги, является приказ Минздрава области от 30.09.2013 № 165-мпр «Об утверждении стандарта качества оказания государственной услуги «Специализированная медицинская помощь в круглосуточных стационарах», однако в прилагаемом к приказу перечне организаций, оказывающих данную государственную услугу, Иркутский и Ангарский перинатальные центры отсутствуют.

Субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания предоставлены ранее даты доведения государственного задания, что противоречит требованиям ст. 69.2 БК РФ, согласно которой показатели государственного задания используются для определения объема субсидий на выполнение государственного задания. В соглашениях о предоставлении субсидии наименование государственной услуги не соответствует государственному заданию и Ведомственному перечню государственных услуг. Таким образом, субсидия (Иркутский перинатальный центр – 1 687,7 тыс. рублей, Ангарский перинатальный центр – 508,6 тыс. рублей) предоставлена на финансовое

обеспечение выполнения государственного задания по оказанию государственной услуги, которая не предусмотрена Ведомственным перечнем, в нарушение утвержденного Порядка формирования государственного задания.

5. Главным врачам распоряжениями Минздрава области разрешено совместительство должности врача акушера-гинеколога в свободное от основной работы время по должности врача-акушера-гинеколога. Согласно требованиям статей 56 и 282 ТК РФ с совместителями обязательно заключается отдельный трудовой договор, заработная плата выплачивается работнику на основании заключенного с ним трудового договора. Проверкой установлено, что трудовой договор на совместительство главного врача Иркутского перинатального центра не заключен, а с главным врачом Ангарского перинатального центра трудовой договор от 01.04.2016 на совместительство заключен Выгузовым А.Ю. с самим собой. Таким образом, Минздравом области совместно с учреждениями не выработана единая позиция по вопросу оформления трудовых отношений по совместительству главными врачами должности врача-специалиста.

Среднемесячная заработная плата главных врачей за 2016 год составила: Иркутского перинатального центра - 180,35 тыс. рублей, Ангарского перинатального центра Выгузова А.Ю. за период с января по октябрь 2016 года - 77,1 тыс. рублей, Бреус Н.П. за ноябрь-декабрь 2016 года - 69,7 тыс. рублей.

6. Целевые показатели по средней заработной плате на 2016 год, установленные распоряжением Минздрава области от 12.04.2016 № 751-мпр в размерах, не ниже достигнутого в 2015 году уровня, Иркутским перинатальным центром не достигнуты ни по одной категории медицинского персонала, Ангарским перинатальным центром, напротив, перевыполнены по всем категориям медицинского персонала.

Так, в Иркутском перинатальном центре средняя заработная плата по врачам составила 60 781 рубль при установленном показателе 62 372 рубля; среднему медицинскому персоналу - 37 805 рублей при установленном показателе 39 146 рублей; младшему медицинскому персоналу - 20 912 рублей при установленном показателе 21 151 рубль. В Ангарском перинатальном центре средняя заработная плата по врачам составила 46 536 рублей при показателе 45 665 рублей; среднему медицинскому персоналу - 26 322 рубля при показателе 25 175 рублей; младшему медицинскому персоналу - 17 885 рублей при показателе 16 293 рубля.

Необходимо отметить, что, несмотря на недостижение уровня 2015 года, средняя заработная плата в Иркутском перинатальном центре существенно выше рекомендуемых «Дорожной картой» целевых показателей в среднем по области (врачи – 160,3 % к средней заработной плате в Иркутской области, средний медицинский персонал – 86,8 %; младший медицинский персонал – 57,7 %) и составила по врачам 203 %, среднему медицинскому персоналу – 126 %, младшему медицинскому персоналу – 71 % к средней заработной плате в Иркутской области.

В Ангарском перинатальном центре отношение заработной платы врачей к средней заработной плате в Иркутской области составило 156 %; среднего медицинского персонала – 88 %; младшего медицинского персонала – 60 % .

7. Проверки учреждений показали, что наблюдается высокий уровень внутреннего совместительства и совмещения должностей, в связи с чем персонал существенно перегружен выполнением обязанностей. Допускаются факты превышения установленной продолжительности рабочего времени для медицинских работников в отступление от требований статьи 350 ТК РФ и

Постановления Министерства труда и социального развития Российской Федерации от 30.06.2003 № 41 «Об особенностях работы по совместительству педагогических, медицинских, фармацевтических работников и работников культуры», Приказа Минздрава области от 25.12.2013 № 232-мпр «О Порядке установления продолжительности работы по совместительству врачей и среднего медицинского персонала областных государственных учреждений здравоохранения с недостаточной укомплектованностью врачами и средним медицинским персоналом». Несоблюдение норм продолжительности рабочего времени медработников приводит к повышенной нагрузке и в определенной степени оказывает влияние на качество и доступность медицинской помощи.

8. Несмотря на принимаемые Минздравом области меры по контролю за деятельностью подведомственных учреждений, в результате проведенных КСП области проверок медицинских организаций также выявлены нарушения и недостатки. Это свидетельствует не только о необходимости повышения действенности проводимого Минздравом области контроля за деятельностью подведомственных учреждений, но и необходимости повышения исполнительской дисциплины должностных лиц подведомственных учреждений, усиления взаимодействия Минздрава области с учреждениями, оказания им методической помощи по наиболее проблемным вопросам.

9. Проверочными мероприятиями в перинатальных центрах установлены нарушения при закупке товаров, работ и услуг, оплате труда работников, использовании недвижимого имущества, использовании средств по родовым сертификатам, ведении бухгалтерского учета, списании лекарственных средств и продуктов питания и проч. Обобщая выявленные нарушения, которые подробно изложены в актах проверок медицинских организаций, необходимо отметить следующие:

- нецелевое использование средств ОМС в сумме 303,7 тыс. рублей (Иркутский перинатальный центр – 13,7 тыс. рублей, Ангарский перинатальный центр – 290 тыс. рублей). Так, Ангарским перинатальным центром средства ОМС израсходованы на приобретение пресса для деструкции медицинских отходов стоимостью 290 тыс. рублей, тогда как в тариф включены расходы на приобретение оборудования стоимостью до ста тысяч рублей за единицу. В соответствии с ч.7 ст. 35 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», п.14 р.3 Тарифного соглашения на оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию на территории Иркутской области от 27.01.2016 это является нецелевым использованием средств ОМС. Кроме того, проверкой установлено, что пресс фактически не используется, необходимость в его приобретении отсутствовала, указанные расходы являлись излишними (неэффективными);

- средства по родовым сертификатам в сумме 1 654,8 тыс. рублей использованы в нарушение п. 8 Постановления Правительства РФ от 31.12.2010 № 1233 и п. 6 приказа Минздравсоцразвития РФ от 01.02.2011 № 72н. Так, часть средств по родовым сертификатам направлена на стимулирующие выплаты работникам, которые не относятся к медицинскому персоналу, непосредственно оказывающему амбулаторно-поликлиническую и стационарную помощь женщинам в период беременности, в период родов и послеродовой период, а также к медицинским работникам, осуществляющим диспансерное (профилактическое)

наблюдение детей (Иркутский перинатальный центр - 707,7 тыс. рублей, Ангарский перинатальный центр – 28,5 тыс. рублей). Кроме того, в нарушение указанных выше правовых актов Ангарским перинатальным центром неправомерно часть средств по родовым сертификатам на сумму 918,6 тыс. рублей израсходована на приобретение продуктов питания по 38 договорам;

- нарушение действующих в учреждениях Положений об оплате труда (Ангарский перинатальный центр – 26 174,4 тыс. рублей, Иркутский перинатальный центр - 2 510,5 тыс. рублей), в основном, при осуществлении выплат стимулирующего характера;

- ведение бухгалтерского учета с нарушением действующего законодательства. Так, списание лекарственных средств в Ангарским перинатальным центром на общую сумму 61 963,2 тыс. рублей произведено в отсутствие актов о списании, которые согласно требованиям ст. 9 Федерального закона «О бухгалтерском учете», пункта 114 Инструкции № 157н, пункта 37 Инструкции № 183н служат основанием для отражения в бухгалтерском учете учреждения выбытия материальных запасов, составляется комиссией учреждения по поступлению и выбытию активов и утверждается руководителем учреждения;

- при закупках имели место отступления от норм действующих в учреждениях Положений о закупках и основных принципов и положений закупки, закрепленных статьей 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ и услуг отдельными видами юридических лиц». Недостаточное обоснование цены и некачественный анализ рынка в ряде случаев приводило к завышению цены заключаемых договоров. Не в полной мере соблюдались правила формирования плана закупки и требования к его форме, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 17.09.2012 № 932. Имели место нарушения принципа информационной открытости закупочной деятельности, в единой информационной системе и на сайте учреждений не размещались сведения о закупке. Производилась приемка и оплата товаров, не предусмотренных условиями договоров;

- в отступление от требований приказа Минздрава области от 23.10.2013 № 193-мпр «Об утверждении порядка определения нормативных затрат на оказание государственных услуг физическим и (или) юридическим лицам и нормативных затрат на содержание государственного имущества» учреждениями не определен способ распределения общехозяйственных расходов по источникам финансирования. Иркутским перинатальным центром средства на общехозяйственные нужды распределены произвольно (в 2016 году из общей сумма общехозяйственных расходов 100 336,4 тыс. рублей отнесены на ОМС – 85 654,6 тыс. рублей, или 85,4 %; на приносящую доход деятельность – 14 681,8 тыс. рублей, или 14,6 %), Ангарским перинатальным центром общехозяйственные расходы в полном объеме 35 648 тыс. рублей отнесены на ОМС;

- имеются недостатки при организации лечебного питания, не в полной мере соблюдаются утвержденные нормы лечебного питания. Так, в Ангарском перинатальном центре в отступление от Порядка организации лечебного питания, утвержденного Приказом Минздрава России от 05.08.2003 № 330 «О мерах по совершенствованию лечебного питания в лечебно-профилактических учреждениях Российской Федерации», в состав Совета по лечебному питанию не включены врачи анестезиолог-реаниматолог, терапевт, трансфузиолог, заместитель главного врача по хозяйственным вопросам. Заседания Совета вместо одного раза в три месяца проводились один раз в год. Советом по лечебному питанию не

выполнялись возложенные на него задачи по утверждению семидневных меню, картотеки блюд, номенклатуры диет; разработке форм и планов повышения квалификации сотрудников по лечебному питанию; контролю за организацией лечебного питания и анализу эффективности диетотерапии. Штатным расписанием предусмотрена должность диетической медицинской сестры, которая вакантна с 2013 года. В штате перинатальных центров отсутствуют врачи-диетологи, что не соответствует рекомендуемым штатным нормативам, предусмотренным Приказом Минздрава России от 01.11.2012 № 572н.

Фактическая стоимость питания одного пациента в день в круглосуточном стационаре, в среднем за 2016 год, в Ангарском перинатальном центре составила 98,58 рублей, или по сравнению с 2015 годом (114 рублей) снизилась на 13,5 %. При этом план ФХД по расходам на закупку продуктов питания не выполнен на 1654,7 тыс. рублей. Между тем, по состоянию на 01.01.2017 остатки средств ОМС на лицевом счете учреждения составляли 24 811,1 тыс. рублей и позволяли обеспечить питание не ниже уровня 2015 года.

В Иркутском перинатальном центре за 2016 год стоимость питания одного пациента в день в круглосуточном стационаре, в среднем, составила 126,64 рублей.

10. В нарушение п. 4 Положения о порядке принятия решения о передаче объектов государственной собственности Иркутской области во временное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти и органам местного самоуправления, утвержденного постановлением Правительства Иркутской области от 24.09.2012 № 506-пп, недвижимое имущество использовалось сторонними организациями при отсутствии документально оформленных договорных отношений. В частности, без правовых оснований в Иркутском перинатальном центре помещения площадью 700,3 кв. м. балансовой стоимостью 4 521,3 тыс. рублей использовались 4 сторонними организациями, в Ангарском перинатальном центре - помещения площадью 229,7 кв. м. балансовой стоимостью 1 643,8 тыс. рублей 5 сторонними организациями.

Кроме этого, выявлено наличие недвижимого имущества, не используемого в деятельности учреждений: в Иркутском перинатальном центре - 15 помещений общей площадью 196,4 кв. м. балансовой стоимостью 1800,3 тыс. рублей; в Ангарском перинатальном центре - 20 помещений общей площадью 340,3 кв. м. балансовой стоимостью 4 193,7 тыс. рублей.

Указанные факты свидетельствуют о недостаточном контроле со стороны министерства имущественных отношений Иркутской области за соблюдением законодательства в сфере владения, пользования и распоряжения имуществом. Согласно приказу министерства имущественных отношений области от 22.12.2014 № 47/пр, утвердившему порядок проведения проверок эффективности использования государственной собственности Иркутской области, одной из форм контроля являются проверки эффективности использования имущества, включающие выявление неиспользуемого или используемого не по назначению имущества.

11. Часть помещений перинатальных центров передана образовательным организациям для организации практической подготовки обучающихся. Ангарским перинатальным центром передано помещение площадью 55 кв. м. по договору об организации практической подготовки обучающихся от 12.01.2015 с ОГБОУ СПО «Ангарский медицинский колледж». Иркутским перинатальным центром переданы

20 помещений площадью 328,9 кв. м. по договору безвозмездного пользования от 12.02.2016 с ОГБПОУ «Иркутский базовый медицинский колледж», 9 помещений площадью 386,8 кв.м. по договору безвозмездного пользования имуществом от 12.01.2015 с Иркутской государственной медицинской академией последипломного образования – филиалом ФГБОУ ДПО «Российская медицинская академия непрерывного профессионального образования» Министерства здравоохранения РФ.

В ходе проверки образовательные программы, включающие практическую подготовку обучающихся; приказы о назначении руководителей практической подготовки; документы, подтверждающие участие студентов в оказании медицинской помощи гражданам; проведение семинаров с привлечением высококвалифицированных специалистов перинатального центра, организацию совместных лекций и докладов, перинатальными центрами не представлены. Учитывая, что необходимые документы, подтверждающие организацию надлежащим образом практической подготовки обучающихся, отсутствуют, вопрос правомерности безвозмездной передачи и использования помещений требует дополнительного исследования специалистами Минздрава области и министерства имущественных отношений Иркутской области.

12. Постановлением Правительства Иркутской области от 24.12.2010 № 340-пп (ред. от 03.10.2012) «Об утверждении Порядка определения видов особо ценного движимого имущества областных государственных бюджетных или автономных учреждений и перечней особо ценного движимого имущества областных государственных автономных учреждений» установлено, что к особо ценному движимому имуществу не может быть отнесено имущество, приобретенное областными государственными бюджетными или автономными учреждениями за счет доходов, полученных от осуществляемой в соответствии с уставом деятельности.

Данная норма не соответствует Постановлению Правительства РФ от 26.07.2010 № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества», пунктом 4 которого критерии отнесения движимого имущества к особо ценному имуществу установлены независимо от источника финансового обеспечения его приобретения (т.е. включая доходы от оказания платных услуг, в том числе от оказания медицинских услуг в системе обязательного (добровольного) медицинского страхования, иной приносящей доход деятельности).

Постановление Правительства РФ от 31.05.2007 № 337 «О порядке определения видов особо ценного движимого имущества автономного учреждения», содержащее аналогичную норму, утратило силу с 1 января 2011 года в связи с принятием Постановления Правительства РФ от 26.07.2010 № 538. Вследствие этого постановление Правительства Иркутской области от 24.12.2010 № 340-пп подлежало приведению в соответствие с действующим порядком отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества, установленным Постановлением Правительства РФ от 26.07.2010 № 538.

13. Руководствуясь постановлением Правительства Иркутской области от 24.12.2010 № 340-пп, учредители областных государственных бюджетных и автономных учреждений к категории особо ценного движимого имущества не относят имущество, приобретенное за счет доходов от оказания платных услуг

(работ), иной приносящей доход деятельности, средств ОМС, отвечающее критериям отнесения движимого имущества к особо ценному движимому имуществу (балансовая стоимость превышает 300 тыс. рублей; имущество, без которого осуществление областными государственными бюджетными или автономными учреждениями предусмотренных уставами основных видов деятельности будет существенно затруднено).

Например, Минздравом области не отнесено к особо ценному имуществу медицинское оборудование, приобретенное в 2016 году Иркутским перинатальным центром за счет целевых средств из нормированного страхового запаса ТФОМС стоимостью 4 009,9 тыс. рублей (транспортный инкубатор с портативным аппаратом для проведения искусственной вентиляции легких у новорожденных), за счет средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности общей стоимостью 3 582,7 тыс. рублей (гистерорезектоскопическая стойка стоимостью 2 029,8 тыс. рублей, аппарат искусственной вентиляции легких стоимостью 1 213 тыс. рублей, автоматизированное рабочее место врача-гинеколога на базе колькоскопа стоимостью 339,9 тыс. рублей).

14. Всего по результатам контрольного мероприятия выявлено нарушений на сумму 114 586,3 тыс. рублей (справка о выявленных нарушениях прилагается).

РЕКОМЕНДАЦИИ

С учетом изложенного Контрольно-счетная палата Иркутской области **предлагает:**

1. Правительству Иркутской области принять меры по приведению постановления Правительства Иркутской области от 24.12.2010 № 340-пп «Об утверждении Порядка определения видов особо ценного движимого имущества областных государственных бюджетных или автономных учреждений и перечней особо ценного движимого имущества областных государственных автономных учреждений» в соответствие с нормами Постановления Правительства РФ от 26.07.2010 № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества».

2. Министерству имущественных отношений Иркутской области принять результативные меры по вовлечению в оборот неиспользуемого недвижимого имущества и устранению фактов неправомерного предоставления помещений в пользование сторонним организациям.

3. Министерству здравоохранения Иркутской области:

- совместно с подведомственными учреждениями проанализировать результаты настоящего контрольного мероприятия, принять действенные меры по устранению выявленных нарушений и недостатков;

- принять меры по приведению деятельности учреждений в соответствие с учредительными документами, при необходимости внести в уставы изменения с учетом фактически осуществляемых видов деятельности;

- привести Примерное положение об оплате труда, утвержденное приказом Минздрава области от 06.11.2015 № 119-мпр, в соответствие с требованиями Закона Иркутской области от 27.12.2016 № 131-ОЗ «Об оплате труда работников государственных учреждений Иркутской области», в частности, определить

показатели и критерии эффективности деятельности работников государственных учреждений; порядок индексации заработной платы в связи с ростом потребительских цен на товары и услуги;

- в целях оказания методической помощи направить в адрес подведомственных учреждений рекомендации и разъяснения по вопросам оплаты труда и порядке установления стимулирующих выплат, уделив особое внимание вопросам оплаты труда за счет доходов от оказания платных услуг;

- принять меры по повышению эффективности контроля за деятельностью подведомственных учреждений, исполнительской дисциплины должностных лиц подведомственных учреждений, усилению взаимодействия с учреждениями, оказания им методологической и практической помощи по наиболее проблемным вопросам.

4. Заинтересованным органам, указанным в настоящем отчете, о принятых мерах проинформировать Контрольно-счетную палату Иркутской области в срок до 05.06.2017.