

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 25 марта 2005 года № 12 (429) «О результатах проверки исполнения федерального закона о замене льгот денежными компенсациями на федеральном и региональном уровнях в I квартале 2005 года»:*

*Утвердить отчет о результатах проверки исполнения Федерального закона № 122-ФЗ о замене льгот денежными компенсациями на федеральном и региональном уровнях в I квартале 2005 года.*

*Направить представления Счетной палаты... Министру здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Директору Федерального фонда обязательного медицинского страхования.*

*Направить письмо в Правительство Российской Федерации с приложением отчета о результатах проверки.*

*Направить информационные письма... в Фонд социального страхования Российской Федерации, Пенсионный фонд Российской Федерации.*

*Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах.*

*Подготовить записку по результатам данной проверки к очередной встрече Председателя Счетной палаты с Президентом Российской Федерации.*

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах комплексной проверки исполнения федерального закона о замене льгот денежными компенсациями на федеральном и региональном уровнях в I квартале 2005 года**

**Основание для проверки:** пункты 3.1.16 и 4.10.6 плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2005 год.

#### **Цель проверки**

Комплексная проверка исполнения Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ о замене льгот денежными компенсациями на федеральном и региональном уровнях.

#### **Предмет проверки**

Исполнение Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). Исполнение нормативно-правовых актов и иных документов, обосновывающих исполнение указанного Федерального закона.

#### **Объекты проверки**

Администрации субъектов Российской Федерации, их структурные подразделения, администрации закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО), учреждения, организации и предприятия, ответственные за реализацию льгот, Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации,

Пенсионный фонд Российской Федерации и его отделения в субъектах Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации и его региональные отделения в субъектах Российской Федерации, Федеральное агентство по здравоохранению и социальному развитию, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования Российской Федерации, ОАО «Российские железные дороги», Московский военный округ, Ленинградский военный округ, Главное финансово-экономическое управление Министерства обороны Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Пограничная служба Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации в соответствии с планом работы на 2005 год.

**Сроки проведения проверки:** с 21 января по 21 марта 2005 года.

**Характеристика материалов, использованных при подготовке отчета о результатах комплексной проверки исполнения Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ о замене льгот денежными компенсациями на федеральном и региональном уровнях в I квартале 2005 года**

При анализе проблемы исполнения федерального закона о замене льгот денежными компенсациями на федеральном и региональном уровнях, были использованы:

- материалы контрольных мероприятий, проведенных в I квартале 2005 года в республиках Карелия, Марий Эл, Дагестан и Чеченской Республике, Приморском крае, Амурской и Тульской областях, г. Санкт-Петербурге, ЗАТО г. Мирный Архангельской области;

- материалы контрольных мероприятий, проведенных в I квартале 2005 года в отделениях Пенсионного фонда Российской Федерации по Республике Карелия, Республике Марий Эл, г. Москве и Московской области, г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области; в Санкт-Петербургском региональном отделении Фонда социального страхования Российской Федерации, региональных отделениях Фонда социального страхования Российской Федерации по Республике Карелия, Республике Марий Эл, Ямало-Ненецкому автономному округу;

- информация органов исполнительной власти Российской Федерации, информация органов государственной власти субъектов Российской Федерации и ЗАТО; информация контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации; результаты мониторинга по оперативной информации Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации и Федерального фонда обязательного медицинского страхования по вопросу реализации положений федерального закона о замене льгот денежными компенсациями.

В процессе проводимого в I квартале 2005 года мониторинга реализации Федерального закона «О государственной социальной помощи» в части льготного лекарственного обеспечения отдельных категорий граждан обобщены результаты информации, поступившей от 73 субъектов Российской Федерации в январе-марте 2005 года.

Таким образом, в рамках целевой направленности контрольного мероприятия была получена и проанализирована информация, позволившая рассмотреть ряд проблем, возникших в ходе исполнения федерального закона о замене льгот денежными компенсациями на федеральном и региональном уровнях в текущем периоде 2005 года.

Для целей настоящего Отчета при использовании терминов «монетизация льгот», «федеральный закон о замене льгот денежными компенсациями» и «федеральный закон о федеральном бюджете на 2005 год» подразумевается:

- «монетизация льгот» - денежная компенсация льгот, гарантий и компенсаций отдельным категориям граждан;

- «Федеральный закон о замене льгот денежными компенсациями» - Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями);

- «Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2005 год» - Федеральный закон от 23 декабря 2004 года № 173-ФЗ «О федеральном бюджете на 2005 год».

## **1. Реализация Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ в субъектах Российской Федерации (аудитор Счетной палаты Российской Федерации С.Н.Рябухин)**

### **1.1. Анализ нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих меры социальной поддержки соответствующих категорий граждан, являющихся расходными обязательствами субъектов Российской Федерации, и принятых для реализации Федерального закона № 122-ФЗ**

В целях реализации федерального закона о замене льгот денежными компенсациями органами государственной власти субъектов Российской Федерации был осуществлен комплекс мероприятий по разработке и принятию региональных нормативных правовых актов.

Анализ нормативной правовой базы субъектов Российской Федерации показал, что в регионах формируются различные модели реализации закона о замене льгот денежными компенсациями: от полного перехода на монетизацию льгот (Республики Татарстан и Тыва, Вологодская и Тверская области) до переноса сроков перехода на монетизацию (Республика Дагестан), либо отказа от нее (Республики Калмыкия и Хакасия, Чувашская Республика, Красноярский и Хабаровский края, Амурская, Новгородская, Свердловская, Смоленская, Тюменская, Ульяновская, Челябинская области, Ханты-Мансийский, Чукотский, Эвенкийский автономные округа). Однако в большинстве регионов принята смешанная схема, при которой ряд льгот предоставляется в натуральной форме.

В ряде субъектов Российской Федерации принятые в целях исполнения федерального закона о замене льгот денежными компенсациями региональные законы до настоящего времени в полном объеме не реализуются из-за отсутствия необходимых подзаконных актов.

В Республике Ингушетия, Волгоградской области, Корякском автономном округе по состоянию на 14 января 2005 года законодательные акты о социальном обеспечении ветеранов труда и тружеников тыла не были приняты.

Следует отметить, что в законах некоторых субъектов Российской Федерации расширен перечень льготных категорий граждан либо сохранено предоставление отдельным категориям граждан льгот, которые Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ не предусмотрены. Так, законодательством Приморского края предусмотрены дополнительные категории льготников - граждане, имеющие особые заслуги перед Отечеством и Приморским краем.

Необходимо отметить и тот факт, что оказываемая Правительством Российской Федерации финансовая помощь регионам для решения проблем транспортного обеспечения льготных категорий граждан, возникающих при монетизации льгот, фактически поступала транспортным организациям, а не гражданам, имеющим право на льготный проезд в городском транспорте, что в целом противоречит идеологии федерального закона о замене льгот денежными компенсациями.

## **1.2. Анализ структуры задолженности и сроков ее образования по ранее предоставленным льготам**

Анализ информации, связанной с исполнением федерального закона о замене льгот денежными компенсациями, показал, что реализация указанного закона в ряде регионов проходит в условиях неурегулированности вопроса погашения задолженности федерального бюджета по ранее предоставленным льготам. Так, по ряду субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2005 года кредиторская задолженность составила:

- по Федеральному закону «О ветеранах»: в Иркутской области - 1060400,0 тыс. рублей, в Воронежской области - 947000,0 тыс. рублей, в Орловской области - 445200,0 тыс. рублей, в Камчатской области - 192500,0 тыс. рублей, в Республике Северная Осетия - Алания - 48327,2 тыс. рублей, в Амурской области - 10100,0 тыс. рублей, в Тульской области - 323432,5 тыс. рублей;

- по Федеральному закону «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»: в Иркутской области - 137899,0 тыс. рублей, в Орловской области - 46753,0 тыс. рублей, в Республике Северная Осетия - Алания - 45736,0 тыс. рублей, в Амурской области - 24528,0 тыс. рублей, в Липецкой области - 1400,0 тыс. рублей, в Камчатской области - 1300,0 тыс. рублей;

- по Закону Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий»: в Амурской области - 9667,0 тыс. рублей, в Читинской области - 5392,6 тыс. рублей, в Орловской области - 3700,0 тыс. рублей, в Республике Саха (Якутия) - 2500,0 тыс. рублей, в Республике Северная Осетия - Алания - 1701,9 тыс. рублей, в Камчатской области - 1400,0 тыс. рублей.

В ряде регионов остается непогашенной кредиторская задолженность по Федеральному закону «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (в Амурской области - 6464,3 тыс. рублей), по Закону Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» (в г. Санкт-Петербурге - 479,4 тыс. рублей, в Камчатской области - 48,6 тыс. рублей), по Закону Российской Федерации «О донорстве крови и ее компонентов» (в Камчатской области - 1037,3 тыс. рублей), а также задолженность по предоставлению льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг (далее - ЖКУ), услуг связи, проезда на общественном транспорте городского и пригородного сообщения и прочих льгот гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, аварии на производственном объединении «Маяк» и ядерных испытаниях на Семипалатинском полигоне (в Иркутской области - 2302,0 тыс. рублей).

По информации Минфина России (письмо от 10 марта 2005 года № 06-02-37) по состоянию на 1 января 2005 года в целом по Российской Федерации кредиторская задолженность по предоставлению субсидий населению на оплату жилья и коммунальных услуг составляла 3487963 тыс. рублей; по предоставлению федеральных льгот в соответствии с Федеральным законом «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» - 2370236 тыс. рублей; по предоставлению льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг, услуг связи, проезда на общественном транспорте

городского и пригородного сообщения и прочих льгот гражданам, подвергшимся радиационному воздействию на Чернобыльской АЭС, аварии на производственном объединении «Маяк» и ядерных испытаниях на Семипалатинском полигоне - 105006 тыс. рублей.

Для ряда регионов наличие кредиторской задолженности, на фоне изменений межбюджетных отношений и налогового законодательства, является серьезной проблемой. Так, по данным Иркутской области, не представляется возможным погасить задолженность, образовавшуюся по оплате льгот, предусмотренных законодательством Российской Федерации, которая составила на 1 января 2005 года 1,6 млрд. рублей, при этом дефицит консолидированного бюджета области - более 7 млрд. рублей.

### **1.3. Анализ расчета субвенции, необходимой на компенсацию затрат по предоставлению льгот, установленных Законом Российской Федерации «О донорстве крови и ее компонентов» и на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан. Отдельные вопросы реализации Федерального закона Российской Федерации от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ**

**1.3.1.** В соответствии с Законом Российской Федерации от 9 июня 1993 года № 5142-1 «О донорстве крови и ее компонентов» (с изменениями и дополнениями) гражданам, награжденным нагрудным знаком «Почетный донор России», предоставляется ежегодная денежная выплата в размере 6,0 тыс. рублей в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации. Для обеспечения данной выплаты в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2005 год» бюджетам субъектов Российской Федерации из Фонда компенсаций предусмотрена субвенция в сумме 3465830,0 тыс. рублей. Указанная сумма распределена по субъектам Российской Федерации не в полном объеме. Нераспределенный резерв составляет 607118,0 тыс. рублей.

Финансовое обеспечение расходов, связанных с выплатой указанных средств, является расходным обязательством Российской Федерации. Правила расходования и учета средств на предоставление субвенции и Правила предоставления ежегодной денежной выплаты указанной категории граждан утверждены постановлениями Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2004 года № 663 и № 664.

В январе-феврале текущего года субъектам Российской Федерации перечислено 476480,0 тыс. рублей, или 13,8% годового объема, предусмотренного на эти цели.

Анализ данных, полученных от субъектов Российской Федерации, показал, что отдельным регионам средств, предусмотренных на 2005 год на оплату мер социальной поддержки гражданам, награжденным нагрудным знаком «Почетный донор России», оказалось уже недостаточно. Так, Владимирской области не хватит запланированных на 2005 год средств для обеспечения ежегодной денежной выплаты 2023 донорам, Липецкой - 783, Тамбовской - 721, Московской - 13519 донорам и т. д. Правительство Челябинской области, помимо недостаточности средств на указанные цели, отмечает необходимость разъяснения порядка осуществления этих выплат (ежемесячно, ежеквартально, или 1 раз в год), а также организаций, осуществляющих выплаты (почта, отделения Центрального банка Российской Федерации или иные) и оплаты их услуг. Кроме того, обращается внимание на то, что в бюджете Российской Федерации на 2005 год не предусмотрены средства на индексацию данной выплаты.

**1.3.2.** Федеральным законом о федеральном бюджете на 2005 год установлена субвенция бюджетам субъектов Российской Федерации на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан в сумме 26670000,0 тыс. рублей и

бюджетам закрытых административно-территориальных образований на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан в сумме 472760,0 тыс. рублей, которые распределены по субъектам Российской Федерации в полном объеме.

Минфин России своевременно перечислил средства бюджетам субъектов Российской Федерации. В январе-феврале 2005 года субъектам Российской Федерации перечислено 6667500,0 тыс. рублей данной субвенции, или 25% годовых назначений.

Начавшаяся реализация федерального закона о замене льгот денежными компенсациями совпала с введением с 1 января 2005 года новых тарифов на оплату жилья и ЖКУ и переходом на 100% оплату ЖКУ.

По информации, представленной Роспотребнадзором (письмо от 11 марта 2005 года № 0100/1733-0533), основанием для повышения ставок и тарифов на услуги ЖКХ, а также на соответствующие транспортные услуги, явился рост цен на энергоносители, то есть отпускных цен на газ, электроэнергию и топливо. Кроме того, в отдельных случаях изменение тарифов связано со сменой поставщиков энергоносителей. В результате средний рост тарифов на ЖКУ в отдельных регионах составил: в Республике Адыгея - 23,3%, в Республике Башкортостан - от 13% до 30%, в Республике Тыва - 120,6%, в Ставропольском крае - 26%, в Воронежской области - от 108% до 180%, в Иркутской области - от 10% до 15%, в Калининградской области - 27%, в Калужской области - 24%, в Ленинградской области - 33,3%, в Магаданской области - 81,4%, в Мурманской области - 31,8%, в Нижегородской области - от 10% до 20%, в Оренбургской области - от 40% до 54,9%, в Орловской области - 53,9%, в Рязанской области - 20%, в Самарской области - 20%, в Сахалинской области - от 13% до 35%, в Смоленской области - от 23,4% до 84,1%, в Тамбовской области - от 12% до 40%, в Ярославской области - 30 процентов. В ряде регионов рост тарифов в 2005 году лишь прогнозируется, в частности: в Республике Мордовия - на 81,4%, в Республике Удмуртия - на 21%, в Липецкой области - на 14% (с 1 июня 2005 года), в Пермской области - на 18,9 процента.

По отдельным регионам зафиксирован рост тарифов на газоснабжение и электроэнергию, водоснабжение, теплоснабжение, ставок оплаты жилья и стоимости проезда в общественном транспорте. Изменения стоимости услуг телефонной связи (абонентская плата) было зафиксировано территориальными органами Роспотребнадзора лишь в некоторых регионах: в Республике Хакасия - на 33%, в Воронежской области - на 162%, в Омской области - на 75 процентов.

В этой связи, субъекты Российской Федерации отмечают недостаток выделяемых им из федерального бюджета средств субвенции на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан (Курская, Тамбовская, Челябинская и Липецкая области, г. Москва), а также то, что объемы субвенций не учитывают средства, необходимые для погашения кредиторской задолженности (Республика Саха (Якутия), Липецкая область). Так, г. Москве предусмотрено выделение указанной субвенции в сумме 2539200,0 тыс. рублей. Реальная потребность г. Москвы, рассчитанная из действующих ставок и тарифов на ЖКУ и фактической численности граждан льготных категорий, составляет 375200,0 тыс. рублей, то есть дефицит составляет 1212800,0 тыс. рублей. По данным правительства Курской области, недостаток средств на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан составляет 178100,0 тыс. рублей. На указанные цели ЗАТО Мирный Архангельской области недостает 353,0 тыс. рублей.

В связи с вышеизложенным Правительству Российской Федерации было бы целесообразно увязать осуществление государственного регулирования тарифов на

услуги естественных монополий с комплексом мер, направленных на реализацию федерального закона о замене льгот денежными компенсациями.

**1.3.3.** Проверкой, проведенной в Тульской области, установлено, что принятое Правительством Российской Федерации постановление от 31 декабря 2004 года № 907 «О социальной поддержке граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» усложнило процедуру назначения и выплат компенсаций, которые предусмотрено производить с месяца, следующего за месяцем подачи заявлений гражданами за их назначением в органы социальной защиты населения. Граждане не могли обратиться за назначением компенсаций в декабре 2004 года и фактически лишены права на их получение за январь и февраль 2005 года.

В Тульской области проживает и работает более 583 тысяч человек на территориях, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, и с изменением порядка доставки резко возрастает численность граждан, получающих компенсации в организациях почтовой связи, что увеличивает сроки выплаты компенсаций. Осуществление доставки только почтовыми переводами увеличивает расходы федерального бюджета, которые составляют от суммы перевода: сбор - 4%, НДС - 18%, оплата оформления ведомостей - 1,5%, всего - 23,5 процента.

Правительство Российской Федерации постановлением от 14 февраля 2005 года № 73 «О финансовом обеспечении в 2005 году расходных обязательств Российской Федерации, связанных с выплатой ежемесячной денежной компенсации в возмещение вреда, причиненного здоровью граждан в связи с радиационным воздействием вследствие Чернобыльской катастрофы либо с выполнением работ по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС» поручило Федеральной службе по труду и занятости в 2005 году осуществлять финансирование указанных расходов за счет средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете на 2005 год, но не решило проблему финансового обеспечения расходных обязательств, связанных с выплатой денежных сумм по исполнению судебных решений, принятых в пользу граждан, подвергшихся воздействию радиации. Задолженность по исполнению судебных решений в Тульской области на 1 февраля 2005 года составила 39,26 млн. рублей.

Разрешение указанной ситуации собственными ресурсами области проблематично, а затягивание вопроса может способствовать дополнительному социальному напряжению в регионе.

**1.3.4.** В Амурской области по результатам проведенной проверки отмечено, что у граждан, включенных в федеральный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи, среднемесячный доход увеличивается, и при расчете субсидий они утратили право пользоваться социальной поддержкой в оплате жилья и коммунальных услуг.

Московской областной Думой отмечено, что Федеральным законом о замене льгот денежными компенсациями признано утратившим силу постановление Верховного Совета Российской Федерации от 6 марта 1992 года № 2464-1 «Об упорядочении платы за содержание детей в детских дошкольных учреждениях и о финансовой поддержке системы этих учреждений», по которому размер платы, взимаемой с родителей за содержание детей в детских дошкольных учреждениях, не должен был превышать 20% стоимости текущего содержания. Отмена этого постановления приведет к многократному увеличению размера платы, взимаемой с родителей за содержание детей в детских дошкольных учреждениях. По Московской области размер указанной платы уже в январе-феврале 2005 года возрос в среднем с 360 до 1800 рублей.

#### **1.4. Анализ расчета субсидии, выделенной из Фонда софинансирования социальных расходов**

**1.4.1.** Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2005 год» Федеральный фонд софинансирования социальных расходов (далее - ФФССР) утвержден на 2005 год в сумме 22997732,0 тыс. рублей, в том числе:

- на предоставление гражданам субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг, в том числе гражданам, работающим и проживающим в сельской местности, в соответствии с решениями законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сумме 6300000,0 тыс. рублей;

- на обеспечение мер социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, за исключением выплат, предусмотренных статьями 15 и 16.1 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий», в сумме 1697732,0 тыс. рублей;

- на осуществление мер социальной поддержки ветеранов труда и тружеников тыла в сумме 11000000,0 тыс. рублей с распределением по субъектам Российской Федерации;

- на выплату государственных пособий гражданам, имеющим детей, в сумме 4000000,0 тыс. рублей с распределением по субъектам Российской Федерации.

Распределение субсидий по субъектам Российской Федерации утверждено только в части мер социальной поддержки ветеранов труда и тружеников тыла, государственных пособий гражданам, имеющим детей.

Распределение субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг в виде уровней возмещения расходов бюджетов субъектов Российской Федерации на эти цели было утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2005 года № 70 или через полтора месяца после утверждения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год».

Распределение по субъектам Российской Федерации субсидий, выделяемых из ФФССР на обеспечение мер социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, на момент проверки отсутствовало. Также на момент проверки отсутствовали (за исключением распределения субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг) утвержденные методики распределения средств из ФФССР.

Правила предоставления субсидий из ФФССР на осуществление мер социальной поддержки ветеранов труда и тружеников тыла, на выплату государственных пособий гражданам, имеющим детей, и на обеспечение мер социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2005 года № 67 и не содержат методик их распределения по субъектам Российской Федерации.

В январе-феврале текущего года, по данным Минфина России, субъектам Российской Федерации перечислено:

- на обеспечение мер социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, за исключением выплат, предусмотренных статьями 15 и 16.1 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий», - 295313,7 тыс. рублей, или 17,4% годового объема;

- на осуществление мер социальной поддержки ветеранов труда и тружеников тыла - 2053340,0 тыс. рублей, или 18,7% годового объема;

- на выплату государственных пособий гражданам, имеющим детей, - 746674,0 тыс. рублей, или 18,7% годового объема.

**1.4.2.** Согласно нормам законодательства, действовавшего до 1 января 2005 года, гражданин Российской Федерации мог относиться одновременно к нескольким льготным категориям, с 1 января 2005 года фактическое получение выплаты может быть реализовано только по одной категории. Льготополучателю приходится выбирать наиболее выгодный вариант получения денежной компенсации.

Например, в Тульской области из общего количества региональных льготников (более 400 тыс. человек), 97 тыс. проживают на территориях, подвергшихся чернобыльскому загрязнению, и имеют право на выбор федеральной льготы.

**1.4.3.** Сравнение полученных в рабочем порядке от Минфина России расчетов к утвержденному распределению субсидий на осуществление мер социальной поддержки ветеранов труда и тружеников тыла и на выплату государственных пособий гражданам, имеющим детей, по субъектам Российской Федерации, с данными, представленными субъектами Российской Федерации, показало различия в численности этих категорий льготников (в десятки раз и в основном по труженикам тыла) в Республике Дагестан, в Томской, Самарской и других областях, что позволяет сделать вывод об отсутствии налаженного учета граждан, относящихся к соответствующим льготным категориям.

**1.4.4.** Многие субъекты Российской Федерации столкнулись с проблемой недостаточности собственных средств для решения задач социальной поддержки льготных категорий граждан, отнесенных к региональному уровню. Люди, относящиеся к одним и тем же категориям льготников, в различных регионах оказались поставлены в неравные условия.

Денежная компенсация труженику тыла колеблется в основном в пределах 200-400 рублей. Несколько выше она в субъектах Российской Федерации, входящих в Северо-Западный федеральный округ, - 500-550 рублей, при этом перечень видов натуральных льгот в этом округе значительно меньше, чем в других регионах.

В Республике Марий Эл Приволжского федерального округа выплата труженику тыла составляет 120 рублей с сохранением натуральных льгот по оплате ЖКУ, проезда на городском транспорте и медикаментов, а в соседней Республике Мордовии денежная компенсация составляет 300 рублей, при этом натуральные льготы предоставляются только на оплату протезно-ортопедических изделий.

В Тюменской области выплата труженику тыла составляет 52 рубля плюс натуральная льгота на оплату лекарств и зубных протезов, в соседней Курганской области - 300 рублей плюс льгота на оплату жилья и коммунальных услуг. В Омской области труженику тыла установлена выплата в 205 рублей плюс льгота на оплату транспорта, лекарств и зубных протезов; в Томской области - 500 рублей, но без натуральных льгот.

Денежная компенсация, выплачиваемая ветерану труда, меняется от 80 рублей (Московская и Ростовская области) с сохранением основных натуральных льгот (транспортных, ЖКУ, лекарственных и зубопротезных) до 500 рублей и более (Эвенкийский, Корякский автономные округа). При этом в Корякском автономном округе льгота сохранена только по оплате ЖКУ, а в Эвенкийском - на оплату зубопротезирования, ЖКУ и абонентскую плату. В большинстве регионов денежные выплаты ветеранам труда составляют 200-300 рублей на человека.

Аналогичная ситуация с выплатами на обеспечение мер социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, и государственных пособий гражданам, имеющим детей.

Диапазон выплачиваемых компенсаций на обеспечение мер социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, с

учетом оплаты предоставляемых натуральных льгот, на 1 человека в месяц колеблется от 110 рублей (Псковская область) до 811 рублей (Республика Татарстан) и 1026 рублей (Республика Ингушетия). Набор предоставляемых натуральных льгот также различен.

Анализ материалов, представленных субъектами Российской Федерации, показал, что выплата на 1 ребенка, относящегося к льготной категории, в месяц, исходя из средств, предусмотренных в законах субъектов Российской Федерации (без учета средств федерального бюджета) на 2005 год, составляет в федеральных округах: Центральном - 70-110 рублей, в Северо-Западном - 100-200 рублей (в Псковской области - меньше 80 рублей), Южном - 80 рублей (в Волгоградской области - почти 180 рублей), Приволжском - 80-100 рублей, Уральском - 100-150 рублей, Сибирском - 110-150 рублей (в Читинской области - 65 рублей) и в Дальневосточном - 100-180 рублей.

Получаемые субъектами Российской Федерации (согласно расчетам Минфина России) субсидии из ФФССР на частичное возмещение их расходов на осуществление мер социальной поддержки ветеранов труда и тружеников тыла и на выплату государственных пособий гражданам, имеющим детей, значительно различаются в зависимости от уровня бюджетной обеспеченности территорий. Однако вызывают вопросы размеры субсидий, установленных к выплате из федерального бюджета отдельным субъектам Российской Федерации. В ряде субъектов Российской Федерации (численность льготников взята по данным регионов) выплата в расчете на 1 ребенка в месяц, имеющего право на получение пособия, составляет: 2,5 рубля (Липецкая область), 9 рублей (Московская область), 3,9 рубля (Вологодская область), 3 рубля (г. Санкт-Петербург и Астраханская область), 4,2 рубля (Республика Башкортостан), 2,3 рубля (Республика Татарстан), 2,7 рубля (Самарская область) и 1,3 рубля (Ямало-Ненецкий автономный округ).

По-разному решаются в субъектах Российской Федерации вопросы предоставления транспортных льгот. Так, в ряде субъектов Российской Федерации предоставление льготных транспортных услуг включает достаточно полный натуральный набор всем или почти всем категориям региональных льготников: льготный проезд на городском пассажирском транспорте, льготная оплата стоимости проезда на железнодорожном транспорте пригородного сообщения (Воронежская, Курская, Московская области, Красноярский край и другие). При этом дополнительно выплачиваются либо денежные компенсации, либо предоставляются другие натуральные льготы. В ряде регионов выплачивается денежная компенсация, а в натуральном виде данная льгота или не предоставляется или предоставляется не всем категориям льготников. Так, при примерно одинаковом размере выплачиваемой денежной компенсации (200-300 рублей по категориям льготников), в Республике Карелия натуральные льготы предоставлены на оплату ЖКУ и зубопротезирование, в Псковской области - только на оплату ЖКХ, Орловской области - льготы по оплате проезда на железнодорожном транспорте предоставляются только категории необоснованно репрессированных граждан. В Псковской области кроме граждан старшего поколения право бесплатного проезда на общественном транспорте в г. Пскове потеряли дети из многодетных семей, получив возмещение в размере 50 рублей на ребенка при стоимости месячного проездного билета 270 рублей.

Законодательное собрание Новосибирской области считает ошибочным решение о передаче полномочий по социальной поддержке таких массовых категорий граждан, как ветераны труда и труженики тыла, с федерального уровня на уровень субъектов Российской Федерации. До принятия указанного закона эти категории граждан имели, в частности, право льготного проезда на железнодорожном транспорте пригородного

сообщения и право бесплатного проезда на городском транспорте на всей территории страны. Став «региональными» льготниками, они эти права потеряли.

**1.4.5.** Анализ данных о своевременности перечисления средств в органы, которые производят единовременные денежные выплаты, по итогам I квартала 2005 года будет осуществлен после оформления и представления указанными органами соответствующих отчетов в ходе контрольных мероприятий во II квартале 2005 года.

### **1.5. Численность граждан, включенных в федеральный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи**

**1.5.1.** Во исполнение статьи 6.4 Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» приказом Минздравсоцразвития России от 30 сентября 2004 года № 143 «Об органе, осуществляющем ведение федерального регистра лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи» установлено, что таким органом, является Пенсионный фонд Российской Федерации и его территориальные органы (далее - Пенсионный фонд).

Порядок ведения федерального регистра лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи (далее - Федеральный регистр), утвержден приказом Минздравсоцразвития России от 16 ноября 2004 года № 195.

В соответствии с указанным Порядком ведение Федерального регистра, включая программное обеспечение и технологию проведения сверки информации, полученной от органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, с базой данных Пенсионного фонда, осуществляется Пенсионным фондом и его территориальными органами в отношении граждан, указанных в статьях 6.1 и 6.7 Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».

Вместо единого федерального учета обязательств государства перед отдельными категориями льготников реализуется модель, допускающая создание более 89 регистров льготных категорий граждан, финансовое обеспечение которых относится к расходным обязательствам субъектов Российской Федерации (далее - Региональные регистры), и Федерального регистра, учитывающего лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи, финансовое обеспечение которой относится к расходным обязательствам Российской Федерации.

В связи с этим представляется целесообразным рассмотреть вопрос о создании, в рамках действующего законодательства, структуры при Пенсионном фонде Российской Федерации, на которую будут возложены функции по ведению (обеспечению) единого федерального регистра по всем категориям граждан, получающих социальную помощь, финансовое обеспечение которой является расходными обязательствами, как Российской Федерации, так и субъектов Российской Федерации.

**1.5.2.** По состоянию на 21 марта 2005 года на запрос Счетной палаты Российской Федерации (исх. № 13-129/13 от 1 марта 2005 года) Пенсионным фондом не представлены: сведения из Федерального регистра о количестве лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи по состоянию на 1 января 2005 года, на 1 февраля 2005 года и на 1 марта 2005 года; сведения о количестве лиц, исключенных из Федерального регистра по состоянию на 1 февраля 2005 года и 1 марта 2005 года; сведения о количестве лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи, включенных в Федеральный регистр по состоянию на 1 февраля 2005 года и на 1 марта 2005 года. Кроме того, не представлены сведения о размере произведенных затрат на создание и эксплуатацию Федерального регистра по состоянию на 1 января 2005 года и на 1 февраля 2005 года.

По информации, представленной Пенсионным фондом в Минздравсоцразвития России (письмо от 16 марта 2005 года № ГБ-15-15/2581), в Федеральный регистр включено на 1 января 2005 года 14419230 человек, на 1 февраля 2005 года - 14697425 человек, то есть рост численности за январь 2005 года составил 278195 человек, или 1,9 процента. Кроме того, по информации Пенсионного фонда, для организации учета включенных и исключенных записей в Федеральном регистре необходимо создание и внедрение соответствующей технологии, разработка которой осуществляется. При этом, по предварительным данным Пенсионного фонда, расходы, связанные с реализацией федерального закона о замене льгот денежными компенсациями, составили на 1 января 2005 года 245534 тыс. рублей, на 1 февраля 2005 года - 251052 тыс. рублей.

**1.5.3.** По состоянию на 21 марта 2005 года на запросы Счетной палаты Российской Федерации (исх. № 13-128/13 и № 13-129/13 от 1 марта 2005 года) Минздравсоцразвития России и Пенсионный фонд не представили копии документов, подтверждающих оформление права собственности Российской Федерации на Федеральный регистр, копию свидетельства о внесении в реестр федерального имущества сведений о Федеральном регистре, копии документов, подтверждающих постановку Федерального регистра на баланс и ввод его в эксплуатацию, копию регистрационного свидетельства на Федеральный регистр, выданного ФГУП научно-технический центр «Информрегистр» Росинформтехнологии (далее - ФГУП НТЦ «Информрегистр») в соответствии с Временным положением о государственном учете и регистрации баз и банков данных, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1996 года № 226 «О государственном учете и регистрации баз и банков данных». Отсутствие указанной информации не позволяет сделать вывод является ли Федеральный регистр собственностью Российской Федерации и, следовательно, осуществлены ли необходимые меры по его регистрации в реестре федерального имущества и Государственном регистре баз и банков данных.

**1.5.4.** Пункты 4, 10, 11, 12 Временного положения о государственном учете и регистрации баз и банков данных, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1996 года № 226 (далее - Временное положение), устанавливающих необходимость учета и регистрации баз и банков данных в установленные сроки.

В соответствии с пунктом 6 Временного положения государственный учет и регистрацию баз данных и учет банков данных осуществляет ФГУП НТЦ «Информрегистр», который ведет Государственный регистр баз данных, а также создает и эксплуатирует базу данных о зарегистрированных базах данных.

По данным ФГУП НТЦ «Информрегистр» (письмо от 9 марта 2005 года № 3/35), по состоянию на 9 марта 2004 года документы на регистрацию Федерального регистра (извещение о разработке базы данных, карта регистрации баз и банков данных, регистрационная заявка) в его адрес не поступали.

**1.5.5.** В соответствии с пунктом 3 Положения об учете федерального имущества и ведении реестра федерального имущества, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июля 1998 года № 696 «Об организации учета федерального имущества и ведения реестра федерального имущества» Федеральный регистр является объектом учета реестра федерального имущества.

По состоянию на 21 марта 2005 года из Росимущества в Счетную палату Российской Федерации не поступала информация о внесении в реестр федерального имущества сведений о Федеральном регистре.

**1.5.6.** В подавляющем числе субъектов Российской Федерации проводится работа по ведению региональных сегментов Федерального регистра. В регионах создаются и

постоянно пополняются Региональные регистры. В ряде регионов такая работа только начинается (Республика Дагестан, Чеченская Республика, Омская область, Коми-Пермяцкий автономный округ). В Амурской области Региональный регистр граждан, имеющих право на получение социальной поддержки, предусмотренный областным законодательством, отсутствует.

Создание Региональных регистров осуществлено (осуществляется) в соответствии с региональным законодательством, что ведет к образованию индивидуальных моделей Региональных регистров. Например, в Воронежской области по состоянию на 1 февраля 2005 года Региональный регистр содержит информацию о 524 тыс. граждан. Кроме указанного регистра существует регистр лиц, имеющих право на получение ежемесячного детского пособия, который содержит информацию еще о 225 тыс. детей.

По данным Правительства Республики Саха (Якутия), использование разных программных продуктов порождает проблему сверки данных Федерального и Республиканского регистров из-за их несовместимости.

**1.5.7.** В отдельных регионах возникают проблемы получения информации из Федерального регистра. Так, правительству Санкт-Петербурга в феврале 2005 года не предоставлялись сведения о лицах, содержащиеся в Федеральном регистре, в виду отсутствия порядка предоставления таких сведений, установленного на федеральном уровне. Одновременно, в Приморском крае на основании постановления Правления Пенсионного фонда Российской Федерации от 26 января 2001 года № 15 «О введении в системе Пенсионного фонда Российской Федерации криптографической защиты информации и электронной цифровой подписи» с использованием средств криптографической защиты информации и электронной цифровой подписи «Верба-О/ОВ» осуществляется обмен информацией, содержащейся в Федеральном регистре, между ГУ Отделением Пенсионного фонда Российской Федерации по Приморскому краю и администрацией Приморского края.

**1.5.8.** Отмечается общая тенденция роста числа льготных категорий граждан, информация о которых вносится в региональный сегмент Федерального регистра. Например, в период с 1 января по 1 марта 2005 года число граждан, имеющих право на ежемесячную денежную выплату (далее - ЕДВ), включенных в Федеральный регистр в Приморском крае увеличилось на 8327 человек. Прирост на 5% численности граждан, имеющих право получения ЕДВ, произошел за счет увеличения численности инвалидов на 6550 человек, членов семей погибших (умерших) инвалидов войны - на 858 человек, ветеранов боевых действий - на 757 человек, граждан из подразделений особого риска - на 475 человек, инвалидов войны - на 430 человек. Снижение численности льготной категории граждан «Участник Великой Отечественной войны» составило 556 человек, или 35,7% численности данной категории лиц. В Чеченской Республике в региональном сегменте Федерального регистра произошло увеличение в период с 19 ноября 2004 года по 1 февраля 2005 года с 203353 человек до 215019, или на 5 процентов. Также отмечается рост числа льготных категорий граждан, информация о которых вносится в Региональные регистры. Например, в Самарской области в период с декабря 2004 года по 7 февраля 2005 года с 304088 человек до 321261, или на 5,6%; в Псковской области в период с 1 октября 2004 года по 10 февраля 2005 года с 69197 человек до 73364, или на 6%. Указанную тенденцию отмечает и администрация Камчатской области.

**1.5.9.** Реализуемая модель имеет ряд негативных последствий:

- отсутствие единого программного обеспечения и дополнительные материальные затраты на обеспечение сверок соответствующих баз данных;

- трудности по обеспечению соответствующих прав собственности на содержащуюся информацию в указанных базах данных и по защите от несанкционированного доступа к ним;
- отсутствие гарантий по компенсации ущерба гражданам, в случае несанкционированного распространения о них сведений, содержащихся в базах данных.

## **2. Организация льготного лекарственного обеспечения в субъектах Российской Федерации федерального и регионального уровней (аудитор Счетной палаты Российской Федерации В.П.Горегляд)**

В процессе проводимого в I квартале 2005 года мониторинга реализации Федерального закона «О государственной социальной помощи» в части льготного лекарственного обеспечения отдельных категорий граждан обобщены результаты информации, поступившей от 73 субъектов Российской Федерации (82% всех территорий Российской Федерации) за январь-март 2005 года.

### **Результаты мониторинга показали:**

По данным мониторинга по состоянию на 1 февраля 2005 года численность граждан, имеющих право на получение государственной социальной помощи, в 34 регионах не совпадает с численностью федеральных льготников, утвержденной Минздравсоцразвития России, и в представленной Федеральным фондом обязательного медицинского страхования (далее - Федеральный ФОМС) ежемесячной форме отчетности № 5-БФ.

В результате общая численность федеральных льготников по данным субъектов Российской Федерации, составляет 13,1 млн. человек, вместо утвержденной 12,9 млн. человек, или на 217,9 тыс. человек больше.

Минздравсоцразвития России нормативные правовые акты в части реализации Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ были утверждены только в декабре 2004 года, включая и форму рецептурного бланка. Так, приказом Минздравсоцразвития России от 2 декабря 2004 года № 296 (с изменениями от 24 декабря 2004 года) был утвержден Перечень лекарственных средств, отпускаемых по рецептам врача (фельдшера) при оказании дополнительной медицинской помощи отдельным категориям граждан, имеющим право на получение государственной социальной помощи.

Однако список медицинских препаратов, включенных в Перечень льготных лекарственных средств, был существенно сокращен по сравнению с Перечнем жизненно необходимых и важнейших лекарственных средств - с 460 наименований до 362 (78,7%). В результате около 100 наименований, или 21,3% жизненно необходимых и важнейших лекарственных средств, оказались не предусмотренными для обеспечения льготников.

Таким образом, на 1 марта 2005 года при реализации данного федерального закона льготные категории граждан оказались не обеспечены всеми жизненно необходимыми и важнейшими лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения.

Отмечаются также проблемы в отношении механизма реализации программы в части выписки рецептов.

Количество отчетных документов для врача резко увеличилось (введено 7 новых учетных форм в соответствии с приказом Минздравсоцразвития России от 22 ноября 2004 года № 255 «О порядке оказания первичной медико-санитарной помощи гражданам, имеющим право на получение набора социальных услуг»). Процедура выписки рецепта существенно усложнилась, нормативное время приема врача

увеличилось с 12 до 20 минут (письмо Минздравсоцразвития России от 25 января 2005 года № 26-МЗ), что привело к росту очередей в поликлиниках и недовольству граждан.

Число аптек, которым предоставлено право отпуска льготных лекарственных средств, сократилось, в результате чего как в поликлиниках, так и в аптеках создаются большие очереди. При этом рабочие места медперсонала не компьютеризированы. До сегодняшнего дня не решен вопрос обеспечения компьютерной техникой и программно-техническим обеспечением на всех этапах работы, начиная от выписки рецепта в поликлиниках и до отпуска льготнику медикаментов в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. Источник финансового обеспечения печатания бланков льготных рецептов и новых учетных форм, дополнительного оснащения лечебно-профилактических учреждений компьютерной техникой и соответствующим программным обеспечением в нормативных правовых актах Российской Федерации не определен.

Следует отметить, что постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 864 определен новый порядок финансирования расходных обязательств Российской Федерации по предоставлению гражданам государственной социальной помощи, согласно которому средства для льготного лекарственного обеспечения направляются через систему ОМС.

Федеральным законом о «Федеральном бюджете на 2005 год» на указанные цели утверждены средства федерального бюджета в объеме 50,8 млрд. рублей.

Однако в течение 2004 года Федеральным ФОМС не были проведены необходимые мероприятия по подготовке системы ОМС к исполнению новой, ранее не свойственной ей функции.

Минздравсоцразвития России в схеме финансирования лекарственного обеспечения первоначально предусматривал оплату поставщикам лекарств из территориальных фондов медицинского страхования через страховые медицинские организации.

В процессе подготовки реализации системы льготного лекарственного обеспечения территориальными ФОМС были заключены договора с 11 страховыми медицинскими организациями, из которых 5 являются дочерними структурами крупных страховщиков, зарегистрированных в основном в г. Москве.

Приказом Федерального ФОМС от 24 декабря 2004 года № 74, зарегистрированным в Минюсте России 6 декабря 2004 года № 6167, утверждены дополнения и изменения в Типовые правила ОМС граждан, которые предусматривают использование страховыми медицинскими организациями средств, полученных от территориальных ФОМС на обеспечение необходимыми лекарственными средствами, не только на оплату стоимости лекарственных средств, но и на формирование запасного резерва, на оплату расходов на ведение дела страховыми медицинскими организациями по установленным нормативам, что противоречит требованиям статьи 28 Бюджетного кодекса Российской Федерации, определившей основными принципами бюджетной системы Российской Федерации эффективность и экономность использования бюджетных средств, адресность и целевой характер бюджетных средств.

В 2005 году по Российской Федерации средства страховых медицинских организаций на ведение дела составили бы 3%. Таким образом, средства федерального бюджета, предназначенные на закупку лекарственных средств для отдельных категорий граждан, уменьшились бы на 1,5 млрд. рублей (из 50,8 млрд. рублей, предусмотренных в федеральном бюджете на дополнительное лекарственное обеспечение).

В 86 субъектах Российской Федерации были заключены договоры между страховыми медицинскими организациями и фармацевтическими организациями на

предоставление лекарственной помощи лицам, имеющим в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ право на получение дополнительной бесплатной медицинской помощи, предусматривающей обеспечение необходимыми лекарственными средствами (при условии, что эти лица являются застрахованными по договорам страхования обеспечения лекарственными средствами при оказании амбулаторно-поликлинической помощи).

Вместе с тем страхование обеспечения лекарственными средствами как вид страхования не предусмотрено действующим законодательством (ни Законом Российской Федерации от 27 ноября 1992 года № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (с изменениями от 20 июля 2004 года), ни Законом Российской Федерации от 28 июня 1991 года № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» (с изменениями от 2 декабря 1993 года, 24 декабря 1993 года, 1 июля 1994 года, 29 мая 2002 года, 23 декабря 2003 года). Однако Федеральной службой страхового надзора выданы лицензии страховым медицинским организациям на страхование обеспечения лекарственными средствами при оказании амбулаторно-поликлинической помощи (страхование лекарственного обеспечения) на территории Российской Федерации, в которых не указывается, что страхование касается именно льготного лекарственного обеспечения. При этом средства федерального бюджета, выделяемые на льготное лекарственное обеспечение, не являются страховыми взносами, а имеют строго целевое назначение.

В настоящее время Минздравсоцразвития России принято решение об отказе от проведения средств на лекарственное обеспечение через страховые медицинские организации.

Минздравсоцразвития России приказом от 1 февраля 2005 года № 111 на I квартал 2005 года снижен подушевой норматив до 197,5 рублей в расчете на одного человека в месяц на обеспечение необходимыми лекарственными средствами граждан при оказании амбулаторно-поликлинической помощи за счет средств федерального бюджета, подлежащих перечислению в бюджет Федерального ФОМС. Утвержденный норматив на 2005 год согласно Федеральному закону от 17 июля 1999 года № 178 (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ) на оплату предоставления гражданам набора социальных услуг, предусматривающих обеспечение необходимыми лекарственными средствами по рецептам врача (фельдшера) и предоставление при наличии медицинских показаний путевки на санаторно-курортное лечение составляет 400 рублей в месяц.

Следует отметить, что средства федерального бюджета, предусмотренные Федеральными законами «О федеральном бюджете на 2005 год» и «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2005 год» на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан, имеют целевое назначение.

Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения и социального развития было отобрано 5 фармацевтических организаций. Однако должным образом не было оформлено их право на поставку в субъекты Российской Федерации лекарственных средств.

Ранее система формирования торговых надбавок на лекарственные средства определялась федеральным законодательством и соответствующими нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, которыми предельный размер торговой надбавки на лекарственные средства отечественного и импортного производства, предусмотренные в ассортиментном перечне, обязательном для

аптечных учреждений всех форм собственности, устанавливался в размере до 25 процентов.

Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения и социального развития приказом от 22 декабря 2004 года № 660-Пр/04 по согласованию с Федеральной службой по тарифам утверждены для каждого региона предельные торговые надбавки к зарегистрированным ценам на лекарственные средства для обеспечения льготных категорий граждан в размере от 20% до 103 процентов.

Однако в методике расчетов предельных торговых надбавок отсутствует экономическое обоснование. За основу расчета дифференциации региональных торговых надбавок применялись показатели методики, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 года № 670 «О распределении дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации», которая не корреспондируется с вопросами лекарственного обеспечения.

Следует также отметить повышение цен на реализуемые лекарственные средства для льготных категорий граждан.

Результаты мониторинга и сравнительный анализ цен на лекарственные средства, проведенный в ряде регионов показал, что регистрируемые цены, утвержденные Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения и социального развития с региональной предельной надбавкой, значительно выше цен, сложившихся в этих регионах.

Сравнительный анализ цен на лекарственные средства, проведенный в I квартале 2005 года в ряде регионов, показал, что выборочно по 45 торговым позициям лекарственных средств, включенных в Перечень, по 58% наименований препаратов цены оказались от 5% до 80% выше, чем на аналогичные лекарства в розничной сети. Как следствие этого, в регионах уже отмечается рост цен в аптечных учреждениях и на другие лекарственные препараты, не входящие в Перечень льготных лекарственных средств. В феврале 2005 года объяснение такого повышения цен на льготные лекарственные средства дистрибьюторы и производители находили в том, что они вынуждены были брать кредиты из-за отсутствия финансирования поставок льготных лекарственных средств.

Вместе с тем в I квартале 2005 года Федеральному ФОМС на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по обеспечению лекарственными средствами были перечислены средства федерального бюджета в сумме 12,697 млрд. рублей, или 3/12 части от годового объема. Только 25 февраля 2005 года территориальным фондам ОМС были перечислены указанные средства в сумме 2,5 млрд. рублей (только за январь месяц). Следует отметить, что Федеральным фондом обязательного медицинского страхования не была своевременно разработана методика оплаты льготных рецептов. Изданные приказы и решения Правления Федерального ФОМС не позволяют Территориальным ФОМС своевременно оплачивать лекарственные средства, так как нет механизма направления этих средств в коммерческие структуры.

В соответствии с решением правления Федерального ФОМС (от 2 февраля 2005 года № 3А/01) Федеральным фондом обязательного медицинского страхования принято решение о ежемесячном резервировании средств федерального бюджета, предусмотренных на обеспечение граждан необходимыми лекарственными средствами, в размере 40 процентов.

По состоянию на 1 января 2005 года отсутствовали точные данные о потребности регионов в лекарственных средствах, включенных в федеральный Перечень. Регионы,

отстраненные от процедуры принятия решений о включении в Перечень тех или иных медикаментов, не смогли обеспечить соответствующие заявки.

Вместе с тем результаты мониторинга реализации Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122 в части льготного лекарственного обеспечения, проведенного в субъектах Российской Федерации, показали, что из 362 международных непатентованных наименований лекарственных средств поступило в регионы до 73%, при этом около 47% наименований - не в полном объеме. При этом по отдаленным районам внутри региона поставки льготных лекарственных средств значительно меньше и составляют 18-20% месячной потребности (в Краснодарском крае, Новосибирской области и др.).

В регионах отмечаются факты недопоставки по номенклатуре лекарственных препаратов. Недостаточно поставлены лекарственные препараты, которые необходимы для лечения наиболее тяжелых заболеваний. Среди них противоопухолевые и гипотензивные препараты, сердечно-сосудистые и противосудорожные средства, средства для лечения органов дыхания, глазные капли и другие. Например, в районы Новосибирской области по 339 наименованиям лекарственных средств поставлено до 40 упаковок (в среднем по 1,25 упаковки на район), а по 18 наименованиям - свыше 1000 упаковок (до 100 упаковок на район). При этом на склады завезены препараты, не назначаемые врачами, но присутствующие в Перечне.

Согласно данным проведенного мониторинга остаточные сроки годности отдельных лекарственных препаратов, поставляемых в рамках льготного дополнительного лекарственного обеспечения, составляют 50-60 процентов. Мониторинг показал, что на 1 февраля 2005 года из общего количества выписанных рецептов на льготное лекарственное обеспечение было обслужено аптечной сетью до 60%; поставлено на отсроченное обслуживание - от 6,8% до 24%; отказано (или отсрочено свыше 10 дней) - до 33,4 процента.

Таким образом, почти каждый третий рецепт (Калининградская область, Санкт-Петербург и др.) оказался не обеспечен лекарственными средствами.

В результате принятых федеральными и региональными органами исполнительной власти мер наметились позитивные сдвиги. Так, на 10 марта 2005 года в Курской области обслужено 87,4% льготных рецептов, в Республике Карелия - 75%, в Республике Удмуртия - 86,2%, в Рязанской области - 64,4%, в Санкт-Петербурге - 83,8%, в Пермской области - 73,6 процента.

### **3. Организация обеспечения ежемесячными денежными выплатами льготных категорий населения и реализации мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по санаторно-курортному лечению и проезду к месту лечения и обратно и реализация государственной социальной помощи в виде предоставления социальной услуги по бесплатному проезду на пригородном железнодорожном транспорте (аудитор Счетной палаты Российской Федерации С.А.Агапцов)**

В ходе реализации комплексной проверки исполнения федерального закона о замене льгот денежными компенсациями на федеральном и региональном уровнях установлено:

#### **3.1. В Пенсионном фонде Российской Федерации и его региональных отделениях:**

**3.1.1.** По состоянию на 15 марта 2005 года количество лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи, которым назначена ежемесячная денежная выплата, составляло 15016,0 тыс. человек. Наибольшее количество граждан льготных категорий, которым должна выплачиваться ЕДВ, проживает в г. Москве и

Московской области - более 1,7 млн. человек, в г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области - около 1,0 млн. человек, в Тульской области - около 0,8 млн. человек.

Затраты Пенсионного фонда Российской Федерации (далее - ПФР, Фонд) на осуществление ЕДВ отдельным категориям граждан, в соответствии с нормами Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ установлены бюджетом ПФР на 2005 год в сумме 99,8 млрд. рублей.

Лимиты бюджетных обязательств на финансирование ЕДВ, установленные на январь (9031,4 млн. рублей) и февраль (8958,8 млн. рублей) 2005 года, Пенсионным фондом Российской Федерации профинансированы в полном объеме.

**3.1.2.** Учитывая данные федерального регистра о количестве лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи, которым назначена ежемесячная денежная выплата, расходы ПФР на выплату ЕДВ без учета получателей по линии «силовых» министерств и ведомств могут составить в 2005 году 109,5 млрд. рублей, а в случае проведения индексации ЕДВ с 1 августа 2005 года на 6,0% расходы могут составить свыше 113,1 млрд. рублей.

Таким образом, дополнительная потребность ПФР в средствах федерального бюджета на осуществление указанных выше выплат в 2005 году составит по предварительной оценке 13,3 млрд. рублей (при условии проведения индексации), в том числе на выплату ЕДВ лицам, проходившим (проходящим) военную службу в «силовых» структурах, с учетом индексации потребуется около 1,4 млрд. рублей.

**3.1.3.** Проверкой Отделения ПФР по Санкт-Петербургу и Ленинградской области (далее - Отделение ПФР) установлено, что выплата ЕДВ осуществлялась в сроки, установленные графиками выплаты пенсий.

Общие расходы на выплату ЕДВ по г. Санкт-Петербургу в январе 2005 года составили 567,9 млн. рублей, или 96,1% к утвержденным лимитам.

Лимит бюджетных обязательств на выплату ЕДВ утвержден постановлением Правления ПФР от 10 декабря 2004 года № 186п по Отделению ПФР без разбивки лимита по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области в сумме 2178,4 млн. рублей, в том числе на январь - 726,1 млн. рублей.

Финансирование расходов на ежемесячные денежные выплаты осуществлялось в соответствии с утвержденными лимитами в целом по Отделению ПФР.

Фактические расходы в январе составили 699,5 млн. рублей, что ниже установленного лимита бюджетных обязательств на 32,6 млн. рублей. Вместе с тем ожидаемые фактические расходы на выплату ЕДВ по Отделению ПФР в феврале-марте выше утвержденного лимита на сумму 39,1 млн. рублей. С учетом изложенного, недостаток лимита на I квартал 2005 года составит 6,5 млн. рублей.

**3.1.4.** В Отделении ПФР по Республике Марий Эл в региональном сегменте федерального регистра по состоянию на 1 января 2005 года числилось 73592 человека, что на 684 человека (0,9%) больше данных, переданных ПФР органами социальной защиты населения по состоянию на 1 декабря 2004 года. По состоянию на 1 февраля 2005 года численность регионального сегмента федерального регистра увеличилась еще на 888 человек (1,2%) и составила 74480 человек.

Сумма выплат ЕДВ за январь 2005 год превысила утвержденный Отделению ПФР по Республике Марий Эл месячный лимит на 175,0 тыс. рублей, или 3,9 процента.

В городах и районах Республики Марий Эл с начала 2005 года за назначением ежемесячной денежной выплаты в управления ПФР обратилось более 650 граждан, проходивших и проходящих военную службу в армии и правоохранительных органах, так как силовые ведомства не производили выплату ЕДВ указанной категории граждан в порядке, установленном действующим законодательством.

**3.1.5.** В I квартале 2005 года в Отделение ПФР по г. Москве и Московской области из бюджета ПФР поступило 3405,8 млн. рублей, в том числе на финансирование ЕДВ - 3367,6 млн. рублей, на финансирование мер социальной поддержки Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации, полных кавалеров ордена Славы, Героев Социалистического Труда и полных кавалеров ордена Трудовой Славы - 38,2 млн. рублей.

Лимиты бюджетных обязательств на финансирование мер социальной поддержки Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы, Героев Социалистического Труда и полных кавалеров ордена Трудовой Славы Отделению ПФР утверждены постановлением Правления ПФР от 21 января 2005 года № 5п.

Значительная часть пенсионеров г. Москвы на момент проверки не переведена на обслуживание в управления Отделения ПФР и остается клиентами управлений социальной защиты населения. В I квартале 2005 года средства на финансирование ЕДВ направлялись, кроме управлений ПФР, в Департамент социальной защиты населения г. Москвы для их доставки через органы социальной защиты населения.

По состоянию на 1 января 2005 года численность граждан льготных категорий, которым назначены ЕДВ, обслуживаемых в управлениях ПФР, составляла 439102 человека, обслуживаемых в Департаменте социальной защиты населения г. Москвы - 696193 человека. По Московской области численность населения льготных категорий составляла 537645 человек. Кроме того, в январе-феврале 2005 года была назначена ЕДВ 17322 получателям в заявительном порядке.

### **3.2. В Фонде социального страхования Российской Федерации и его региональных отделениях:**

**3.2.1.** На реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по санаторно-курортному лечению, включая проезд к месту лечения и обратно в бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации (далее - ФСС, Фонд) на 2005 год предусмотрено 9,6 млрд. рублей. В настоящее время из федерального бюджета получено 5 млрд. рублей. Указанные средства распределены по субъектам Российской Федерации и перечисляются региональными отделениями Фонда в санаторно-курортные учреждения.

Фондом разработана автоматизированная информационная система «Санаторно-курортное лечение», позволяющая вести и обрабатывать регистр льготников, реестр санаторно-курортных учреждений, графики заездов в них, анализировать выдачу путевок на лечение.

В соответствии с приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 14 октября 2004 года № 158 «О порядке отбора санаторно-курортных учреждений, в которые предоставляются путевки на санаторно-курортное лечение льготным категориям граждан в рамках государственной социальной помощи» ФСС проведен открытый конкурс среди 1100 здравниц. В результате ФСС заключил с 967 санаторно-курортными учреждениями (победителями конкурса) государственные контракты на закупку путевок.

Фондом проводится ежедневный мониторинг количества заключенных государственных контрактов с санаторно-курортными учреждениями, количества выданных путевок, количества граждан, прибывших в санаторно-курортные учреждения и получивших лечение. Средствами ЕИИС «Соцстрах» организован постоянный финансовый контроль за ходом выдачи путевок на санаторно-курортное лечение граждан-получателей социальных услуг.

С 1 января по 21 февраля текущего года региональными отделениями Фонда выдано 179130 путевок, по которым получили санаторно-курортное лечение 53814 человек. По состоянию на 21 февраля в здравницах находилось 56860 граждан. По состоянию на 15 марта текущего года региональными отделениями выдано 225204 путевки, по которым получили санаторно-курортное лечение 112224 человека, 62833 человека находятся в здравницах на момент составления настоящего отчета.

**3.2.1.1.** В ходе проведения контрольных мероприятий в Санкт-Петербургском региональном отделении ФСС установлено, что средств, выделенных ФСС на финансирование оплаты путевок на санаторно-курортное лечение для льготных категорий граждан г. Санкт-Петербурга, имеющих медицинские показания и справки, достаточно для обеспечения 51675 льготников из 74191 человека, нуждающихся в лечении.

**3.2.1.2.** В Республике Карелия по состоянию на 1 января 2005 года в регистре льготной категории граждан, имеющих право по медицинским показаниям на санаторно-курортное лечение, было учтено 5615 человек, а на 21 февраля 2005 года - 6723 человека. С начала года Отделением ФСС по Республике Карелия выдано 490 путевок для лечения льготной категории граждан, из них 169 путевок - ветеранам войны. По состоянию на 21 февраля текущего года использовали свое право на санаторно-курортное лечение 180 человек, находятся на оздоровлении в санаторно-курортных учреждениях 154 льготника.

В настоящее время Отделение ФСС по Республике Карелия не может обеспечить льготные категории граждан Республики путевками на санаторно-курортное лечение в необходимом количестве в связи с нехваткой мест в санаторно-курортных учреждениях Республики Карелия.

**3.2.1.3.** Анализ себестоимости 1 койко-дня в отдельных санаториях Республики Марий Эл выявил перерасход плановой себестоимости на 30-40% при обеспечении лечения льготных категорий граждан.

**3.2.1.4.** В I квартале 2005 года ФСС допускались случаи превышения перечисления средств на финансирование расходов по предоставлению путевок и проезду к месту лечения и обратно. Так, в указанном периоде выделенная ФСС региональному отделению ФСС по Ямало-Ненецкому автономному округу сумма на оплату путевок и проезд к месту лечения и обратно превысила заявленную отделением сумму в 1,9 раза. По состоянию на 15 февраля 2005 года средства, выделенные на санаторно-курортное лечение, использованы Отделением ФСС по Ямало-Ненецкому автономному округу на 25 процентов.

**3.2.2.** В целях осуществления контроля качества предоставляемого санаторно-курортного лечения на местах созданы межведомственные комиссии, в состав которых помимо специалистов региональных отделений Фонда включены представители органов здравоохранения, социальной защиты населения, бюро медико-социальной экспертизы и других заинтересованных ведомств, утверждены графики проведения проверок.

Согласно данным, представленным региональными отделениями Фонда, по результатам проверок, проведенных в январе 2005 года, объем предоставляемых медицинских услуг, состояние лечебно-диагностической базы, социально-бытовые условия санаторных учреждений в целом соответствуют требованиям конкурсной документации и условиям заключенных государственных контрактов.

**3.2.3.** В течение I квартала 2005 года были определены наиболее оптимальные схемы и маршруты проезда граждан к местам санаторно-курортного лечения различными видами транспорта с учетом специфики и особенностей развития транспортной

инфраструктуры каждого субъекта Российской Федерации. Проведена работа по изучению возможных объемов пассажиропотоков по каждому виду транспорта и определению финансовых средств, необходимых для обеспечения проезда к местам лечения и обратно.

В целях обеспечения перевозки авиационным транспортом граждан-получателей социальных услуг ФСС заключены государственные контракты с авиационными компаниями. Одиннадцати региональным отделениям делегировано право на заключение государственных контрактов на перевозку граждан-получателей социальных услуг внутри регионов с местными авиационными компаниями.

Для обеспечения перевозки граждан железнодорожным транспортом Фондом получено от ОАО «Российские железные дороги» 400000 талонов на право бесплатного проезда в поездах дальнего следования. С 1 января по 21 февраля текущего года региональным отделениям ФСС передано 144500 талонов, по состоянию на 15 марта текущего года - 177700 талонов.

По оперативным данным ОАО «Российские железные дороги», по выданным талонам к месту санаторно-курортного лечения по состоянию на 21 февраля текущего года перевезено более семи тысяч граждан.

Для обеспечения перевозок автомобильным транспортом во всех регионах заключено более 300 контрактов на перевозки граждан-получателей социальных услуг междугородним автомобильным транспортом.

**3.2.4.** В 2005 году на реализацию мероприятий по обеспечению инвалидов техническими средствами реабилитации (включая изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий), предусмотренных Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, бюджетом ФСС предусмотрено выделить 4654,0 млн. рублей. По состоянию на 9 марта текущего года Фонд перечислил региональным отделениям 824,7 млн. рублей, или 17,7% годовых бюджетных назначений.

По состоянию на 1 марта 2005 года направления на обеспечение техническими средствами реабилитации, протезами и протезно-ортопедическими изделиями выданы 24112 инвалидам из 43034 человек, обратившихся в региональные отделения Фонда, то есть 56,0 процента.

В Ямало-Ненецком автономном округе в обеспечении техническими средствами реабилитации нуждаются 789 инвалидов и ветеранов, в том числе в протезировании и приобретении протезно-ортопедических изделий 356 человек. Для отбора организаций, осуществляющих обеспечение инвалидов и ветеранов протезами, протезно-ортопедическими изделиями и техническими средствами реабилитации, региональным отделением ФСС по Ямало-Ненецкому автономному округу был объявлен конкурс. Однако на 15 февраля 2005 года конкурсная документация по обеспечению инвалидов техническими средствами реабилитации не была подготовлена. Выделенные на указанные цели денежные средства в сумме 625,0 тыс. рублей в I квартале 2005 года региональным отделением не использовались.

#### **4. Обеспечение денежными компенсациями военнослужащих (военных пенсионеров) и членов их семей взамен ранее предоставляемых льгот (аудитор Счетной палаты Российской Федерации А.А.Пискунов)**

Проведенный Счетной палатой Российской Федерации анализ законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы замены льгот военнослужащим денежными компенсациями (далее - монетизация), показал, что указанные решения явились социально обоснованными и экономически оправданными.

В целом, социальные гарантии при переводе их в денежную форму получили адекватное отражение в соответствующих компенсационных выплатах. В большинстве случаев не произошло ухудшение материального положения военнослужащих и членов их семей, а отдельные нормы, введенные Правительством Российской Федерации, даже повышают степень их социальной защищенности. Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2004 года № 796 вместо выплаты молодым офицерам на обзаведение имуществом первой необходимости беспроцентной ссуды в размере до 12 окладов денежного содержания на срок до 3 лет введено единовременное пособие в размере до 12 окладов месячного денежного содержания, которое, в отличие от ссуды, имеет безвозвратный характер.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 года № 909 почти в 3 раза повышены размеры денежной компенсации за поднаем жилья бесквартирным военнослужащим.

Анализом законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы замены льгот военнослужащим денежными компенсациями, установлено, что Правительством Российской Федерации и Минобороны России в основном реализованы необходимые меры по обеспечению монетизации льгот военнослужащим, военным пенсионерам и членам их семей.

В целях реализации федерального закона о замене льгот денежными компенсациями Правительством Российской Федерации в короткий срок было принято 14 постановлений, которыми определены меры по повышению размеров дополнительных выплат денежного довольствия военнослужащим, обеспечивающие компенсационные выплаты на транспортные расходы, уточнен ряд иных норм социального обеспечения указанных лиц.

Вместе с тем реализация закона для указанных лиц на начальном этапе натолкнулась на ряд проблем, связанных с задержкой в разработке отдельных подзаконных нормативных актов. Так, Правительством Российской Федерации до настоящего времени не приняты соответствующие решения в части компенсационных выплат семьям погибших (умерших) военнослужащих в сфере жилищно-коммунальных услуг и в связи с ремонтом ими индивидуальных жилых домов, оказания юридической помощи и возмещения расходов по уплате государственной пошлины за подачу жалобы в суд военнослужащими, проходящими военную службу по призыву, разработка которых ведется с нарушением установленных сроков. При этом в большинстве нормативных правовых документов, регулирующих вопросы компенсации расходов на транспортное обеспечение военнослужащих, отмена льготы не была непосредственно увязана с увеличением надбавки за сложность, напряженность и специальный режим военной службы. Вследствие этого и в условиях отсутствия должной разъяснительной работы, компенсационные выплаты в ряде случаев воспринялись в войсках как обычное повышение денежного содержания.

Таким образом, реализовать принцип адресности в предоставлении мер социальной поддержки и обеспечить дифференцированный подход в зависимости от места прохождения службы, категорий военнослужащих и фактической стоимости транспортных услуг в тех или иных регионах в полной мере не удалось.

Взамен права военнослужащих, проходящих службу по контракту, на бесплатный проезд на всех видах общественного транспорта городского, пригородного и местного сообщения приказом Министра обороны Российской Федерации от 29 ноября 2004 года № 391 было повышено денежное довольствие указанным лицам путем увеличения размера ежемесячной надбавки за сложность, напряженность и специальный режим военной службы с 70 до 120% должностного оклада.

Первоначально принятая мера не обеспечила полноту компенсации расходов на проезд отдельных категорий военнослужащих, особенно, проходящих военную службу в г. Москве, Московской области, г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области, в ряде случаев привела к снижению их жизненного уровня. В связи с этим постановлением Правительства Российской Федерации от 31 января 2005 года № 47 было принято решение об увеличении указанной надбавки в этих районах до 200% (для генералов - до 130%, для младших и старших офицеров - до 160%, для остальных военнослужащих - до 200%) оклада по должности.

Следует отметить, что усредненный подход к реализации компенсационных выплат вызвал недовольство той части военнослужащих, которая оказалась экономически ущемленной. В отличие от гражданских льготников, для военнослужащих не был предусмотрен механизм нивелирования имеющихся различий путем предоставления права выбора между денежной компенсацией и льготным проездным билетом.

С определенным ущемлением социальных прав военнослужащих (кроме отдельных их категорий) постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 года № 906 принято решение об отмене выдачи им продовольственного пайка и выплате взамен этого денежной компенсации не исходя из реальной стоимости продовольственного пайка (расчетная стоимость общевоинского пайка в настоящее время - 56 рублей в сутки), а в размере 20 рублей в сутки.

На совещании у заместителя Председателя Правительства Российской Федерации (протокол от 9 декабря 2004 года № АЖ-П4-36пр) Минобороны России и Минфину России поручено до 1 апреля 2005 года подготовить предложения об увеличении размера выплаты военнослужащим и сотрудникам правоохранительных органов в период прохождения военной службы (службы), начиная с 2006 года, компенсации взамен продовольственного пайка в увязке с изменением законодательства, определяющего расчет пенсий указанным категориям лиц.

Существенным источником социальной напряженности в Вооруженных Силах в период реализации решений по монетизации льгот военнослужащим явились также сложившиеся диспропорции в уровнях оплаты воинского труда военнослужащих центрального аппарата и окружного (флотского) и войскового звена, непроведение на протяжении нескольких лет индексации военных пенсий.

Даже с учетом мер, принятых Указом Президента Российской Федерации от 18 февраля 2005 года № 177, по значительному увеличению с 1 марта 2005 года оплаты воинского труда в войсках и на флотах сложившаяся ситуация, при которой прапорщик, проходящий службу в центральном аппарате, будет получать денежное довольствие выше, чем командир батальона, представляется явно ненормальной и требует своего решения. Консервация данной проблемы создает реальные предпосылки для фактического разрушения существующего механизма ротации военных кадров.

Следует отметить, что введенная Указом Президента Российской Федерации от 18 февраля 2005 года № 176 с 1 марта с. г. надбавка для военных пенсионеров в размере 240 рублей не перекрывает в полной мере снижение реального уровня пенсий указанных лиц, связанное с инфляцией, которая имела место в последние годы (военные пенсии не индексировались с 2003 года).

Дополнительные социально-политические риски проявлений недовольства в армейской и флотской среде создает также неопределенность порядка компенсации военнослужащим (военным пенсионерам) потерь, связанных с отменой гарантий на получение доли государственной собственности в процессе ее приватизации, права на бесплатное предоставление в собственность (по месту службы или выбранному месту жительства) земельных участков и др. В процессе углубления рыночных

преобразований это может привести к снижению уровня социальной защищенности военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей.

#### **5. Организация исполнения Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ в сфере национальной безопасности и правоохранительной деятельности (аудитор Счетной палаты Российской Федерации М.С.Сурков)**

Федеральным законом о замене льгот денежными компенсациями в отношении военнослужащих и сотрудников органов предусмотрена замена денежными компенсациями льгот по проезду в общественном транспорте, медицинскому и санаторно-курортному обеспечению, пересылке почты военнослужащих срочной службы, предоставлению детям мест в детских дошкольных учреждениях, при уплате земельного налога и налога на недвижимость.

В целях реализации федерального закона о замене льгот денежными компенсациями в федеральном бюджете на 2005 год предусмотрены средства на выплату военнослужащим и сотрудникам органов дифференцированной надбавки за сложность, напряженность и специальный режим службы в пределах 120%, на оплату приобретения детских путевок, проезда к месту лечения и обратно, оплату пересылки почты военнослужащим и т. д. Повышение размера надбавки и введение ряда дополнительных выплат предусмотрены в качестве основной формы компенсации отменяемых льгот.

Во второй половине 2004 года - начале 2005 года правоохранительными министерствами и ведомствами в соответствии с утвержденными планами были осуществлены подготовка нормативных документов и организационные мероприятия по реализации федерального закона о замене льгот денежными компенсациями. Изданы нормативные акты по вопросам реализации мер социальной поддержки военнослужащих и сотрудников органов, граждан, уволенных с военной службы, граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие радиационных катастроф. Все нормативные документы доведены до региональных управлений, частей и подразделений. Минюстом России в указанный период проведен анализ нормативных актов субъектов Российской Федерации и выявлен 3761 акт, требующий законодательного урегулирования в целях реализации федерального закона о замене льгот денежными компенсациями. Для методического обеспечения реализации положений Закона проведены организационные мероприятия (совещания, учебы, конференции, созданы телефонные справочные службы - «горячие линии»). В соответствии с решением, принятым 25 ноября 2004 года на совещании у заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.Д. Жукова, переданы в Пенсионный фонд Российской Федерации сведения об участниках Великой Отечественной войны и инвалидах Великой Отечественной войны, состоящих на пенсионном обеспечении, необходимые для предоставления им государственной социальной помощи (ежемесячных денежных выплат, набора социальных услуг), осуществлено формирование реестров лиц, имеющих право на получение социальной помощи из числа сотрудников правоохранительных органов.

С начала 2005 года действует система мониторинга по контролю за переходом на новые условия получения социальной помощи.

В ходе подготовки к реализации федерального закона о замене льгот денежными компенсациями и мониторинга за его исполнением был выявлен ряд проблем.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 31 января 2005 года № 47 ежемесячная надбавка за сложность, напряженность и специальный режим службы отдельным категориям сотрудников органов повышена до 120%, а отдельным категориям сотрудников, проходящим службу в городах Москве, Санкт-Петербурге,

Московской и Ленинградской областях - до 200%. Повышенная надбавка установлена в целях недопущения снижения уровня материального обеспечения в регионах с высоким уровнем транспортных тарифов и цен на медицинское обслуживание.

Денежное довольствие сотрудников установлено Федеральным законом от 30 июня 2002 года № 78-ФЗ с 1 июля 2002 года с учетом отмены ранее предоставлявшихся льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг и введением налога на доходы физических лиц. Этим же Законом предусмотрена ежегодная индексация денежного довольствия сотрудников с учетом уровня инфляции.

Последняя индексация денежного довольствия сотрудников проведена в октябре 2003 года в 1,11 раза. В то же время рост индекса потребительских цен за 2003-2005 годы составил порядка 136% (при двукратном увеличении жилищно-коммунальных тарифов).

Установленное с 1 марта 2005 года решением Президента Российской Федерации ежемесячное денежное поощрение в размере одного денежного оклада, оказало положительное влияние на уровень денежного довольствия сотрудников: оно увеличилось в среднем на 20-25%. Однако это не может рассматриваться в качестве достаточного решения вопроса о его индексации.

Материальное положение семей военнослужащих и сотрудников органов в настоящее время приближает их к группе малообеспеченных социальных слоев населения. Так, средний уровень денежного довольствия для младшего начальствующего состава Федеральной службы исполнения наказаний (далее - ФСИН России) составляет 5879,7 рубля, среднего - 8569,2 рубля. Аналогичные показатели для среднего начальствующего состава ГУВД Воронежской области - 6812,0 рубля, младшего начальствующего состава - 6273,0 рубля.

Недостаточен и уровень пенсий уволенных сотрудников органов. С 1 октября 2003 года по МВД России средний размер их пенсий составил: за выслугу лет - 3820 рублей, по инвалидности - 4032 рубля, по случаю потери кормильца - 1818 рублей в месяц; по ФСИН России: за выслугу лет - 4200 рублей, по инвалидности - 4300 рублей, по случаю потери кормильца - 2000 рублей.

В соответствии со статьями 153 и 154 Федерального закона о замене льгот денежными компенсациями сохраняется порядок финансирования, предусмотренный статьей 35 Закона Российской Федерации «О милиции» в части сохранения за органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления права самостоятельно увеличивать расходы на содержание органов внутренних дел в пределах имеющихся в их распоряжении средств.

В связи с этим установленный субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления порядок доплат к денежному довольствию сотрудников органов внутренних дел сохраняется на 2005 год.

Соответствующее совместное разъяснение направлено руководителям субъектов Российской Федерации Министром внутренних дел Российской Федерации и Министром финансов Российской Федерации.

Однако с 1 января 2006 года правовых оснований для осуществления указанных дополнительных выплат не имеется, что создаст дополнительные трудности в сфере материального обеспечения сотрудников МВД России. Ситуация осложняется несогласованностью действий федеральных и региональных властей при определении размеров денежного довольствия в новых условиях. Так, в Воронежской области денежное довольствие сотрудников МВД России, содержащихся за счет федерального бюджета увеличилось по сравнению в 2004 годом на 737 рублей, старшего и среднего начальствующего состава, содержащего за счет областного бюджета, - на 810 рублей, младшего начальствующего состава - на 337 рублей.

Имеются расхождения между Минфином России и правоохранительными структурами по вопросу объема средств, необходимого для выплаты компенсаций взамен отменяемых льгот. Так, Государственной фельдъегерской службе (далее - ГФС России) на указанные цели необходимо 17,8 млн. рублей, которые при расчетах средств федерального бюджета на 2005 год не учитывались и, соответственно, не предусмотрены Федеральным законом о федеральном бюджете на 2005 год. Дополнительная потребность ФСИН России на эти цели оценивается в 194,4 млн. рублей.

Анализ вопросов, задаваемых по «горячим линиям», организованным правоохранительными органами, показывает недовольство тем, что увеличение выплат не в полной мере заменяет ранее предоставляемые льготы. На оценку военнослужащими и сотрудниками органов последствий «монетизации льгот» влияет также отмена ряда льгот без соответствующей их компенсации. Примером может служить отмена права на предоставление безвозмездно земельных участков под строительство индивидуальных жилых домов и садово-огородные хозяйства за счет неиспользуемых или отведенных в ином установленном законодательством порядке для сотрудников, прослужившим в органах внутренних дел 15 лет и более.

В настоящее время большинство военнослужащих не полностью удовлетворено своим материальным положением. По мнению ряда из них, военная служба не дает возможности полноценно содержать семью. Напряженный характер служебной деятельности в совокупности с нынешним денежным довольствием порождает бытовые проблемы, которые, в свою очередь, не позволяют полностью сконцентрироваться на выполнении служебных задач.

Компенсация утраченного права на бесплатный проезд в общественном транспорте предусмотрена увеличением размера надбавки за сложность, напряженность и специальный режим службы. В целях недопущения ухудшения уровня материального обеспечения сотрудников в связи с ростом транспортных тарифов в 2005 году, установленная компенсация также требует соответствующего увеличения, что может быть осуществлено путем индексации денежного содержания. Кроме того, указанное увеличение не позволило в полной мере компенсировать отдельным категориям сотрудников (в основном оперативно-следственных подразделений и подразделений по охране общественного порядка в крупных городах) расходы на служебные поездки.

В соответствии с Федеральным законом от 30 июня 2002 года № 78-ФЗ всем аттестованным сотрудникам ФСИН России установлена надбавка за сложность, напряженность и специальный режим службы в размере до 120% к должностному окладу. Однако в соответствии с объемом финансирования, доведенного Минфином России для реализации данного Закона, средний размер надбавок реально составил 90%. По категориям сотрудников младшего начальствующего состава реальная прибавка составила около 490 рублей, что не покрывает транспортные расходы в городских условиях, а также в случае отдаленности учреждений, исполняющих наказания.

Для решения вопросов выполнения служебных обязанностей отдельным категориям сотрудников правоохранительные министерства и ведомства устанавливают максимальный размер надбавки. Соответственно, для других категорий сотрудников размер надбавки составляет от 30% до 33%, что не компенсирует их расходы по проезду на общественном транспорте.

В МЧС России для решения проблем проезда в общественном транспорте оказана материальная помощь работникам, проживающим за пределами городской черты, которым указанная надбавка не возмещает расходы, связанные с проездом к месту

службы и обратно. Организованы дополнительные маршруты служебного автотранспорта для групповых перевозок работников системы МЧС России между учреждениями и организациями МЧС России, а также к месту службы и обратно. Для повышения оснащенности пассажирским автотранспортом спланирована дополнительная закупка пассажирских автобусов и микроавтобусов.

Еще одной проблемой в правоохранительных органах является нерешенность вопроса о компенсации проезда женщинам-военнослужащим, находящимся в оплачиваемом отпуске по уходу за ребенком.

Имеются расхождения между Минфином России и правоохранительными структурами по вопросу объема средств, необходимого для финансирования транспортных расходов. Так, дополнительная потребность на эти цели оценивается ФСИН России в 194,4 млн. рублей, Федеральной службой судебных приставов - в 152,7 млн. рублей.

В МВД России в отличие от других правоохранительных органов (например, ФСКН России и ФТС России) отсутствуют законодательные нормы, регламентирующие порядок обеспечения военнослужащих и сотрудников проездными документами для проезда в служебных целях и, соответственно, финансовое обеспечение этих норм.

В связи с этим, целесообразно законодательное закрепление права обеспечения сотрудников проездными документами для проезда в служебных целях.

Учитывая, что вновь установленные нормы статьи 54 Положения о службе в органах внутренних дел, предусматривающие право сотрудников на проезд в общественном транспорте по служебному удостоверению (при реализации полномочий по пресечению правонарушения, задержанию и доставлению лица, подозреваемого в совершении правонарушения) требуют конкретизации, целесообразно дополнить указанную статью положением, предусматривающим установление соответствующего порядка реализации данного права.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2004 года № 852 установлены компенсации за наем (поднаем) жилых помещений сотрудниками органов внутренних дел, МЧС России, ФСКН России, ГФС России в размере: в городах Москве и Санкт-Петербурге - до 1500 рублей, в других городах и районных центрах - до 1200 рублей, в прочих населенных пунктах - до 900 рублей в месяц. Указанные размеры компенсаций не в полной мере учитывают сложившийся уровень расходов сотрудников за наем жилья, прежде всего, в крупных городах.

Порядок оказания медицинской помощи, санаторно-курортного обеспечения и осуществления отдельных выплат некоторым категориям военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и членам их семей установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 года № 911. Имеются расхождения между Минфином России и правоохранительными структурами по вопросу объема средств, необходимого для осуществления указанных выплат. В связи с недостаточностью средств федерального бюджета на реализацию данных выплат, постановлением предусмотрено, что размер выплат в 2005 году определяется соответствующим федеральным органом исполнительной власти, исходя из стоимости путевки детей застрахованных граждан, предусмотренной Федеральным законом «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2005 год».

Показательным примером может служить ситуация в ГФС России. Для выплаты компенсаций взамен оздоровительного отдыха на всех детей школьного возраста сотрудников необходимо 9,6 млн. рублей. Федеральным бюджетом на 2005 год ГФС России на эти цели предусмотрено только 2,0 млн. рублей.

В соответствии со статьей 54 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации сотрудники органов внутренних дел и члены их семей имеют право на санаторно-курортное лечение в санаториях и оздоровительный отдых в домах отдыха, пансионатах и туристических базах только системы МВД России. Расходы указанным учреждениям здравоохранения по оказанию медицинской помощи сотрудникам органов внутренних дел возмещаются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 года № 911 «О порядке оказания медицинской помощи, санаторно-курортного обеспечения и осуществления отдельных выплат некоторым категориям военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и членам их семей» утверждены «Правила возмещения учреждениям государственной и муниципальной систем здравоохранения расходов на оказание медицинской помощи военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, уголовно-исполнительной системы, таможенных органов и лицам начальствующего состава федеральной фельдъегерской связи». Однако денежные средства в федеральном бюджете на 2005 год для реализации вышеназванного постановления не предусмотрены.

В связи с этим МВД России, исходя из численности сотрудников и имеющегося количества мест в ведомственных санаториях и домах отдыха, может ежегодно предоставлять ГФС России 140 путевок. Численность лиц начальствующего состава федеральной фельдъегерской связи составляет 3,3 тыс. человек. Таким образом, воспользоваться правом на санаторно-курортное лечение и оздоровительный отдых сотрудник сможет примерно один раз в 23 года.

Существуют проблемы, связанные с медицинским обеспечением сотрудников правоохранительных органов, проживающих в Московской области и работающих в г. Москве.

На основании совместного постановления правительств г. Москвы и Московской области полисы обязательного медицинского страхования гражданам, проживающим в Московской области, а работающим в г. Москве и наоборот гражданам, проживающим в г. Москве, а работающим в Московской области, выдаются по месту работы.

В соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации единый социальный налог на денежное довольствие, получаемое сотрудниками правоохранительных органов, не начисляется и, соответственно, они с сумм денежного довольствия не перечисляют денежные средства в территориальные фонды обязательного страхования. Так фонд медицинского страхования по г. Москве на основании того, что ГФС России не перечисляет денежные средства в территориальный фонд обязательного медицинского страхования отказал ей в просьбе о выдаче полисов обязательного медицинского страхования на лиц начальствующего состава федеральной фельдъегерской связи.

Таким образом, сотрудники ГФС России, проживающие в Московской области не имеют возможности получить медицинскую помощь по месту жительства, а должны обращаться со всеми заболеваниями (травмами), в том числе тяжелыми, в Центральную поликлинику № 2 МВД России или оплачивать расходы на лечение из собственных средств.

В связи с отсутствием в медицинских учреждениях системы МВД России отделений для беременных женщин и родильных домов все расходы, связанные с пребыванием в этих учреждениях женщины-лица начальствующего состава федеральной фельдъегерской связи, проживающие в Московской области, вынуждены оплачивать из своих средств.

МЧС России в ходе работы по согласованию проектов постановлений с Минфином России было установлено, что предоставление мер социальной поддержки гражданам, пострадавшим в результате радиационных катастроф, является расходными обязательствами Российской Федерации, а действующее разграничение полномочий между органами власти всех уровней не позволяет возложить на органы, которые в настоящее время в соответствии с действующим законодательством предоставляют льготы и компенсации указанным категориям граждан, исполнение федеральных полномочий в части реализации мер социальной поддержки гражданам, подвергшихся радиационному воздействию вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС и ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне.

### **Выводы**

**1.** Анализ нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих меры социальной поддержки соответствующих категорий граждан, являющихся расходными обязательствами субъектов Российской Федерации, и принятых для реализации федерального закона о замене льгот денежными компенсациями, показал:

- в субъектах Российской Федерации формируются различные модели реализации указанного закона: от полного перехода на монетизацию льгот, до переноса сроков перехода на монетизацию, либо отказа от нее. В большинстве регионов принята смешанная схема, при которой предоставление ряда льгот оставлено в натуральной форме;

- в ряде субъектов Российской Федерации принятые в целях реализации федерального закона о замене льгот денежными компенсациями региональные законы до настоящего времени в полном объеме не реализуются в связи с отсутствием ряда подзаконных актов;

- в некоторых субъектах Российской Федерации расширен перечень льготных категорий граждан либо сохранено предоставление отдельным категориям граждан льгот, которые Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ не предусмотрены.

**2.** Реализация федерального закона о замене льгот денежными компенсациями в ряде регионов проходит в условиях неурегулированности вопроса погашения задолженности федерального бюджета по льготам, предоставленным по состоянию на 1 января 2005 года. Данная ситуация, на фоне изменений межбюджетных отношений и налогового законодательства, осложняет исполнение бюджетов субъектов Российской Федерации и требует принятия соответствующих мер со стороны Правительства Российской Федерации.

**3.** Предусмотренные из Фонда компенсаций средства субвенции на компенсацию затрат по предоставлению льгот, установленных Законом Российской Федерации «О донорстве крови и ее компонентов» и на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан недостаточны для реализации федерального закона о замене льгот денежными компенсациями.

**4.** Реализация федерального закона о замене льгот денежными компенсациями совпала с введением с 1 января 2005 года новых тарифов на оплату жилья и жилищно-коммунальных услуг, а также переходом на 100% оплату жилищно-коммунальных услуг. В этой связи ряд субъектов Российской Федерации отмечают недостаток средств, выделяемых им из федерального бюджета на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан.

В этих условиях Правительству Российской Федерации целесообразно было бы увязать осуществление государственного регулирования тарифов на услуги естественных монополий с комплексом мер, направленных на реализацию федерального закона о замене льгот денежными компенсациями.

5. Распределение субсидии из Федерального фонда софинансирования по субъектам Российской Федерации на оплату жилья и коммунальных услуг и Правила предоставления субсидий из указанного фонда утверждены постановлениями Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2005 года № 67 и № 70 или спустя полтора месяца после утверждения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год».

Распределение субсидии на обеспечение мер социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, Правительством Российской Федерации не утверждено.

Отсутствуют утвержденные методики расчетов распределения субсидий из Федерального фонда софинансирования (за исключением распределения субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг).

6. Субъекты Российской Федерации столкнулись с проблемой недостаточности собственных средств для решения задач социальной поддержки льготных категорий граждан, отнесенных к региональному уровню. Граждане, относящиеся к одним и тем же категориям льготников, в различных регионах оказались поставлены в неравные условия, как по сумме денежных выплат, так и по перечню натуральных льгот.

7. Вместо единого федерального учета обязательств государства перед отдельными категориями льготников реализуется модель, допускающая создание более 89 регистров льготных категорий граждан, финансовое обеспечение которых относится к расходным обязательствам субъектов Российской Федерации, и Федерального регистра, учитывающего лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи, финансовое обеспечение которой относится к расходным обязательствам Российской Федерации.

Негативными последствиями выбранной модели являются:

- отсутствие единого программного обеспечения и дополнительные материальные затраты на обеспечение сверх соответствующих баз данных;
- трудности по обеспечению соответствующих прав собственности на содержащуюся информацию в указанных базах данных и по защите от несанкционированного доступа к ним;
- отсутствие гарантий по компенсации ущерба гражданам, в случае несанкционированного распространения о них сведений, содержащихся в базах данных.

В связи с этим Правительству Российской Федерации целесообразно рассмотреть вопрос о создании, в рамках действующего законодательства, структуры при Пенсионном фонде Российской Федерации, на которую будут возложены функции по ведению (обеспечению) единого федерального регистра по всем категориям граждан, получающих социальную помощь, финансовое обеспечение которой является расходными обязательствами, как Российской Федерации, так и субъектов Российской Федерации.

8. Минздравсоцразвития России и Пенсионный фонд Российской Федерации по состоянию на 21 марта 2005 года не представили копии документов об оформлении прав собственности Российской Федерации на Федеральный регистр и его регистрации.

9. Отмечается общий рост числа льготных категорий граждан, как в Федеральном регистре, так и в региональных регистрах.

По информации Пенсионного фонда Российской Федерации, в Федеральный регистр включено на 1 января 2005 года 14419230 человек, на 1 февраля 2005 года - 14697425 человек, то есть рост численности за январь 2005 года составил 278195 человек, или 1,9 процента.

10. В ходе реализации указанного федерального закона в январе-феврале 2005 года сложилась достаточно сложная ситуация. Добиться некоторого улучшения ситуации со снабжением льготного лекарственного обеспечения отдельных категорий граждан удалось только в марте 2005 года.

11. Минздравсоцразвития России нормативные правовые акты в части реализации Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ были утверждены только в декабре 2004 года, включая и форму рецептурного бланка.

12. Приказом Минздравсоцразвития России от 1 февраля 2005 года № 111 на I квартал 2005 года снижен подушевой норматив до 197,5 рублей в расчете на одного человека в месяц на обеспечение необходимыми лекарственными средствами граждан при оказании амбулаторно-поликлинической помощи за счет средств федерального бюджета, подлежащих перечислению в бюджет Федерального ФОМС. Утвержденный норматив на 2005 год согласно Федеральному закону от 17 июля 1999 года № 178 (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ) на оплату предоставления гражданам набора социальных услуг, предусматривающих обеспечение необходимыми лекарственными средствами по рецептам врача (фельдшера) и предоставление при наличии медицинских показаний путевки на санаторно-курортное лечение составляет 400 рублей в месяц.

13. Минздравсоцразвития России не решены вопросы по источникам финансирования и порядку обеспечения бланками рецептов, компьютерной техникой и программно-техническим обеспечением в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

14. Федеральным фондом обязательного медицинского страхования в течение 2004 года не были проведены необходимые мероприятия по подготовке системы ОМС к исполнению новой, ранее не свойственной ей функции, не была своевременно разработана методика оплаты льготных рецептов.

15. Федеральный ФОМС несвоевременно перечислял территориальным ФОМС средства федерального бюджета на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по обеспечению лекарственными средствами.

16. Федеральным фондом обязательного медицинского страхования создан страховой резерв за счет средств федерального бюджета, предусмотренных на обеспечение граждан необходимыми лекарственными средствами, в результате чего 40% средств федерального бюджета ежемесячно остаются в Федеральном ФОМС.

Вместе с тем в субъектах Российской Федерации отмечаются факты недопоставки по объему и номенклатуре лекарственных препаратов. Из 362 международных непатентованных наименований лекарственных средств поступило в регионы до 73%, при этом около 47% наименований - не в полном объеме.

17. Фактическое наличие лекарственных средств в сравнении с заявленной потребностью по Перечню, утвержденному приказом Минздравсоцразвития России, в субъектах Российской Федерации составляет от 32% до 73%. При этом по отдаленным

районам внутри региона поставки льготных лекарственных средств значительно меньше и составляют 18-20% месячной потребности.

**18.** Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения и социального развития было отобрано 5 фармацевтических организаций. Однако должным образом не было оформлено их право на поставку в субъекты Российской Федерации лекарственных средств.

**19.** Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения и социального развития в методике расчетов предельных торговых надбавок на льготные лекарственные средства не представлено экономическое обоснование. За основу расчета дифференциации региональных торговых надбавок применялись показатели методики, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 года № 670 «О распределении дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации», которая не корреспондируется с вопросами лекарственного обеспечения.

**20.** Сравнительный анализ цен на лекарственные средства, проведенный в I квартале 2005 года в ряде регионов показал, что выборочно по 45 торговым позициям лекарственных средств, включенных в Перечень, по 58% наименований препаратов цены оказались от 5% до 80% выше, чем на аналогичные лекарства в розничной сети.

Как следствие этого, в регионах уже отмечается рост цен в аптечных учреждениях и на другие лекарственные препараты, не входящие в Перечень льготных лекарственных средств.

**21.** В результате проведения контрольных мероприятий в территориальных отделениях ПФР установлено, что выплата ЕДВ гражданам льготных категорий осуществлялась в сроки, установленные графиками выплаты пенсий.

**22.** Данные за декабрь 2004 года - февраль 2005 года регионального сегмента федерального регистра в Отделении ПФР по Республике Марий Эл свидетельствуют о динамике увеличения численности граждан льготных категорий, имеющих право на получение ЕДВ, что может привести к нехватке средств ПФР на ежемесячные денежные выплаты по Республике.

**23.** Значительная часть пенсионеров г. Москвы на момент проверки не переведена на обслуживание в управления Отделения ПФР по г. Москве и Московской области и остается клиентами управлений социальной защиты населения.

**24.** Работа, проведенная Фондом социального страхования Российской Федерации в I квартале 2005 года, позволила реализовать меры социальной поддержки, предусмотренные Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ для граждан льготных категорий в рамках компетенции Фонда.

**25.** Денежные средства, выделенные ФСС в I квартале 2005 года Санкт-Петербургскому региональному отделению ФСС, не обеспечили в полном объеме финансирование оплаты заявленного числа путевок на санаторно-курортное лечение для граждан льготных категорий, имеющих медицинские показания и справки.

**26.** В связи с нехваткой мест в санаторно-курортных учреждениях Республики Карелия Отделение ФСС по Республике Карелия не может обеспечить граждан льготных категорий Республики путевками на санаторно-курортное лечение в необходимом количестве.

**27.** Анализ себестоимости 1 койко-дня в отдельных санаториях Республики Марий Эл выявил перерасход плановой себестоимости на 30-40% при обеспечении лечения льготных категорий граждан.

**28.** Региональным отделением ФСС по Ямало-Ненецкому автономному округу не подготовлена конкурсная документация для проведения конкурса по обеспечению инвалидов техническими средствами реабилитации, в результате чего выделенные ФСС денежные средства в сумме 625,0 тыс. рублей названным региональным отделением ФСС не израсходованы на указанные цели, что свидетельствует об их неэффективном использовании.

**29.** Проведенный анализ законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы замены льгот денежными компенсациями, показал, что монетизация отдельных льгот, предоставляемых военнослужащим, военным пенсионерам и членам их семей, явилась социально обоснованной и экономически оправданной мерой.

В целом, социальные гарантии при переводе их в денежную форму получили адекватное отражение в соответствующих компенсационных выплатах, в результате чего не произошло ухудшения материального положения военнослужащих и членов их семей.

**30.** Правительство Российской Федерации и Минобороны России принимают последовательные правовые решения и практические меры по обеспечению замены существующих льгот денежными компенсациями и своевременному их финансированию. В целях реализации федерального закона о замене льгот денежными компенсациями Правительством Российской Федерации в короткий срок принято 14 постановлений.

Вместе с тем до настоящего времени не приняты соответствующие решения в части компенсационных выплат семьям погибших (умерших) военнослужащих в сфере жилищно-коммунальных услуг и в связи с ремонтом ими индивидуальных жилых домов, оказания юридической помощи и возмещения расходов по уплате государственной пошлины за подачу жалобы в суд военнослужащим, проходящим военную службу по призыву.

**31.** Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие правоохранительную деятельность, провели необходимые мероприятия по реализации федерального закона о замене льгот денежными компенсациями.

**32.** Анализ предварительных результатов введения федерального закона о замене льгот денежными компенсациями показал неоднозначное отношение военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов к замене льгот денежными выплатами. Предусмотренное в 2005 году увеличение денежного содержания связывается ими, в основном, с компенсацией отмены бесплатного проезда, медицинского обслуживания, льгот по уплате ряда налогов.

Изменения в системе предоставления льгот и связанные с этим трудности по адаптации военнослужащих и сотрудников органов к новой системе социального обеспечения, способствуют формированию у них мнения о снижении уровня жизни. Наряду с отменой ряда льгот, наибольшее беспокойство военнослужащих и членов их семей вызывает недостаточный уровень денежного довольствия и отсутствие его ежегодной индексации в зависимости от уровня инфляции, как это предусмотрено Федеральным законом от 7 мая 2002 года № 49-ФЗ.

**33.** Эффективное осуществление мер по замене льгот военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов в значительной мере будет зависеть от дальнейшего повышения уровня их материального обеспечения.

С целью недопущения роста социальной напряженности в воинских коллективах федеральными органами исполнительной власти, в которых законом предусмотрена

военная и приравненная к ней служба, проводится разъяснительная работа с личным составом. Одновременно для улучшения ситуации целесообразно рассмотреть вопрос об осуществлении в 2005-2006 годах следующих мер по повышению уровня материального обеспечения военнослужащих:

- индексировать денежное довольствие военнослужащих;
- предусмотреть бесплатный проезд военнослужащих и сотрудников органов на общественном транспорте (кроме такси) при исполнении обязанностей военной службы;
- разработать механизм возмещения затрат по проезду на всех видах общественного транспорта (кроме такси), женщинам-военнослужащим, находящимся в отпуске по уходу за ребенком;
- выплачивать денежную компенсацию взамен продовольственного пайка в размере его стоимости (имея в виду обеспечить рост пенсий военных пенсионеров);
- восстановить выплату в составе денежного довольствия пенсионной надбавки;
- распространить на работников бюджетной сферы, работающих в войсковых частях, организациях и учреждениях «силового блока», постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 года № 902 о повышении на 20% размера 1 разряда единой тарифной ставки.

Представленные предложения ведут к увеличению расходов федерального бюджета, источник финансирования которых бюджетом не предусмотрен.

**34.** Правительству Российской Федерации в целях реализации федерального закона о замене льгот денежными компенсациями необходимо:

- внести в Положение о службе в органах внутренних дел нормы, регламентирующие порядок обеспечения военнослужащих и сотрудников проездными документами для проезда в служебных целях;
- определить порядок и источники компенсации проезда женщинам-военнослужащим, находящимся в оплачиваемом отпуске по уходу за ребенком;
- разработать механизм, позволяющий сотрудникам ГФС России, других правоохранительных органов, проживающих в Московской области и работающих в г. Москве получать медицинскую помощь по месту жительства;
- определить федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий федеральные полномочия в части реализации мер социальной поддержки гражданам, подвергшихся радиационному воздействию вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС и ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне;
- при формировании федерального бюджета на 2006 год определить правовые основы и источники финансирования доплат к денежному довольствию сотрудников органов внутренних дел, содержащихся за счет средств субъектов Российской Федерации, имея в виду недопущение ухудшения их материального положения.

**35.** Минфину России совместно с правоохранительными министерствами и ведомствами требуется уточнить объемы средств, необходимые для выплаты в полном объеме ежемесячной надбавки за сложность, напряженность и специальный режим службы, компенсаций расходов сотрудников за наем (поднаем жилья), санаторно-курортное обеспечение, а также определить источники финансирования расходов, связанных с реализацией Правил возмещения учреждениям государственной и муниципальной систем здравоохранения расходов на оказание медицинской помощи военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, уголовно-исполнительной системы,

таможенных органов и лицам начальствующего состава федеральной фельдъегерской связи.

### **Предложения**

В соответствии со статьей 23 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» направить:

- отчет о результатах комплексной проверки исполнения Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ о замене льгот денежными компенсациями на федеральном и региональном уровнях в I квартале 2005 года Председателю Правительства Российской Федерации М.Е. Фрадкову;

- представление Счетной палаты Российской Федерации Министру здравоохранения и социального развития М.Ю. Зурабову;

- представление Счетной палаты Российской Федерации Директору Федерального фонда обязательного медицинского страхования А.М. Таранову;

- информационное письмо Председателю Правления Пенсионного фонда Российской Федерации Г.Н. Батанову;

- информационное письмо Председателю Фонда социального страхования Российской Федерации Г.Н. Кареловой;

- отчет о результатах проверки для информации в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах и Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукину.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**С. А. АГАПЦОВ**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**В. П. ГОРЕГЛЯД**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**А. А. ПИСКУНОВ**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**М. С. СУРКОВ**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**С. Н. РЯБУХИН**