



**Контрольно-счетная палата города Азова**  
**Заключение**

на проект решения Азовской городской Думы  
«О предоставлении льготы на проезд лицам, нуждающимся в проведении  
процедур гемодиализа к месту проведения процедур гемодиализа и  
обратно»

20.02.2023

№ 2

Настоящее заключение подготовлено по результатам рассмотрения проекта решения Азовской городской Думы «О предоставлении льготы на проезд лицам, нуждающимся в проведении процедур гемодиализа к месту проведения процедур гемодиализа и обратно», на основании распоряжения КСП г. Азова от 07.02.2023 № 4, обращения Азовской городской Думы (исх. от 03.02.2023 №50/Д-2/52).

**Предмет экспертизы:** проект решения Азовской городской Думы «О предоставлении льготы на проезд лицам, нуждающимся в проведении процедур гемодиализа к месту проведения процедур гемодиализа и обратно» с учетом прилагаемых к проекту решения материалов и документов.

**Цель экспертизы:** оценка соответствия проекта решения действующему законодательству и обоснованности вносимых изменений.

Рассмотрение предоставленного проекта решения Азовской городской Думы «О предоставлении льготы на проезд лицам, нуждающимся в проведении процедур гемодиализа к месту проведения процедур гемодиализа и обратно» (далее - Проект решения) осуществлялось Контрольно-счетной палатой города Азова с 10.02.2023 по 20.02.2023.

Проект решения внесен в Азовскую городскую Думу Главой Администрации г. Азова.

Проектом решения предлагается установить «льготу на проезд лицам, место жительства которых расположено на территории г.Азова, которые имеют документальное подтверждение необходимости проведения им гемодиализа».

В соответствии с пунктом 14 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2013 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) к вопросам местного значения городского округа относится, в том числе создание условий для оказания медицинской помощи населению на

территории муниципального, городского округа в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

Полномочия по организации оказания специализированной медицинской помощи в специализированных медицинских учреждениях относятся к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, при этом возможность осуществления муниципальными образованиями расходов по транспортировке пациентов, страдающих хронической почечной недостаточностью от места их проживания до места получения медицинской помощи и обратно определена Постановлением Правительства Ростовской области от 19.12.2022 № 1114 "О территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Ростовской области на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов". Рассматривая вопрос организации транспортировки пациентов, следует отметить, что транспортная доступность для оказания указанной медицинской помощи в городе Азове обеспечена (процедура проводится на территории города). Транспортная доступность и так называемая географическая доступность означает, что каждый человек может обратиться к врачу в пределах границ населенного пункта, где он проживает, либо в течение разумного времени передвижения до медицинского учреждения с учетом доступных транспортных средств.

В соответствии со статьей 86 Бюджетного кодекса РФ:

- расходные обязательства муниципального образования возникают в том числе в результате принятия муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и иным вопросам, которые в соответствии с федеральными законами вправе решать органы местного самоуправления, а также заключения муниципальным образованием (от имени муниципального образования) договоров (соглашений) по данным вопросам;

- расходные обязательства муниципального образования, перечисленные выше, устанавливаются органами местного самоуправления самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита соответствующего местного бюджета;

- органы местного самоуправления вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти, и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации

Федерации, только при наличии собственных финансовых средств (за исключением межбюджетных трансфертов).

Таким образом, Проект решения предлагает установить новое расходное обязательство муниципального образования «Город Азов». При этом, *Проект решения и (или) документы к Проекту решения не содержат информации о предполагаемом порядке компенсации вводимой льготы (меры социальной поддержки, субсидия предприятиям, предоставляющим льготу и т.д.)*.

В соответствии со статьей 790 Гражданского кодекса РФ за перевозку пассажиров и багажа взимается провозная плата, установленная соглашением сторон, если иное не предусмотрено законом или иными правовыми актами. В случаях, когда в соответствии с законом или иными правовыми актами установлены льготы или преимущества по провозной плате за перевозку грузов, пассажиров и багажа, понесенные в связи с этим расходы возмещаются транспортной организацией за счет средств соответствующего бюджета.

В соответствии с частью 5 статьи 20 Федерального закона № 131-ФЗ:

- органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право; при этом, финансирование мер социальной поддержки не является обязанностью муниципального образования, осуществляется при наличии возможности и не является основанием для выделения дополнительных средств из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

*Таким образом, органы местного самоуправления:*

- *в случае установления льготы за проезд обязаны возместить убытки транспортной организации;*

- *вправе за счет средств муниципального образования оказывать меры социальной поддержки отдельным категориям граждан.*

В зависимости от способа предполагаемой компенсации устанавливаемой льготы определяется возможность (законность) финансового обеспечения будущих расходов и их порядок.

Кроме того, возможность принятия новых бюджетных обязательств следует рассматривать с учетом необходимости соблюдения ограничений (условий), установленных статьей 136 Бюджетного кодекса РФ и Соглашением между Министерством финансов Ростовской области и

Администрацией г. Азова (учитывая получение городом в 2022 году бюджетных кредитов и дотации на сбалансированность местного бюджета).

В ходе экспертизы Проекта решения в адрес Администрации г. Азова 13.02.2023 направлен запрос о предоставлении соответствующей информации (документов, пояснений). По состоянию на 20.02.2023 – информация в КСП г. Азова не предоставлена, в связи с чем, не представляется возможным подтвердить обоснованность (законность) предлагаемых к рассмотрению документов.

Кроме того, выявлены ряд иных недостатков, допущенных при подготовке документов:

- в пояснительной записке к Проекту решения в качестве оснований для разработки документа отражены нормативные правовые акты, утратившие силу с 01.01.2023 года (Областной закон Ростовской области от 07.09.2021 № 660-ЗС, Постановление Правительства Ростовской области от 30.12.2021 №1161);

- преамбула Проекта решения, где указываются документы-основания для подготовки проекта, и документы к нему не позволяют однозначно определить вид устанавливаемого расходного обязательства (меры социальной поддержки, финансовое обеспечение (компенсация) расходов на транспортировку) и, соответственно, проанализировать законность вновь принимаемого обязательства;

- Перечень муниципальных правовых актов, подлежащих признанию утратившими силу, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием проекта решения Азовской городской Думы, не содержит информацию о необходимости внесения изменений в решение о бюджете, муниципальные программы и т.д.;

- финансово-экономическое обоснование не содержит информацию об источниках финансового обеспечения дополнительных расходов.

#### **Выводы и Предложения:**

Контрольно-счетная палата города Азова рекомендует разработчику Проекта Решения:

- для оценки законности вновь принимаемого бюджетного обязательства необходимо предоставить недостающую информацию и устранить иные недостатки, отраженные в настоящем заключении.

Азовской городской Думе вернуть разработчику Проекта решения документы для устранения замечаний.

Председатель  
Контрольно-счетной палаты города Азова

В.А. Пшеничный

правовой актов регламентирующий порядок назначения льготы на проезд лицам нуждающимся в проведении процедур гемодиализа, к месту проведения процедур гемодиализа и обратно определяется администрацией г.Азова.

Порядок направления граждан на проведение заместительной почечной терапии, в том числе граждан, постоянно проживающих на территории других субъектов Российской Федерации, находящихся на территории Ростовской области, определяется министерством здравоохранения Ростовской области.

Ограничения – бюджетный кредит, статья 136? у муниципального образования возникает расходное обязательство, не предусмотренное ст. 86 БК РФ,

Вывод – льготы как меры социальной поддержки можно, но в пояснительной ссылке на недействующие НПА. Не отражено, каким образом будет компенсироваться льгота – меры социальной поддержки? Или субсидия предприятиям? Финансово-экономическое обоснование (Регламент Думы)? следует рассматривать как установление органами местного самоуправления дополнительной меры социальной поддержки отдельной категории граждан.

Новые обязательства – нельзя! ? Льготы - исключение

Согласно ст.1 Областного закона Ростовской области от 07.09.2021 №660-ЗС «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Ростовской области по организации оказания медицинской

помощи» - утратил силу с 01.01.2023, полномочия Министерства здравоохранения Ростовской области, предусмотренные п.5 ч.1 ст.16 Федерального закона от 21.11.2011 №323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" переданы органам местного самоуправления.

Финансовое обеспечение оказания социальных услуг и предоставления мер социальной защиты (поддержки) пациента, в том числе в рамках деятельности выездных патронажных бригад, осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Категории граждан, подлежащих транспортировке для проведения заместительной почечной терапии, и порядок ее организации рекомендуется устанавливать в территориальной программе государственных гарантий.

**Челябинск** Во исполнение решения суда, которое исполнялось принудительно, региональное министерство здравоохранения определило способ доставки больных. В настоящее время доставка граждан для проведения гемодиализа осуществляется лечебными учреждениями и финансируется за счет средств областного бюджета, доведенных до них через отделение Фонда обязательного медицинского страхования РФ.

В соответствии с принципами действующего законодательства, п. 7 и п. 8 ст. 10 Федерального закона от 21.11.2011 N 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" доступность и качество медицинской помощи обеспечиваются транспортной доступностью медицинских организаций для всех групп населения, в том числе инвалидов и других групп населения с ограниченными возможностями передвижения, а также возможностью беспрепятственного и бесплатного использования медицинским работником транспортных средств для перевозки пациента в ближайшую медицинскую организацию в случаях, угрожающих его жизни и здоровью. В силу ст. 16 вышеуказанного Федерального закона организация оказания специализированной медицинской помощи в специализированных медицинских учреждениях относится к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области охраны здоровья граждан.

**Постановлением** Правительства РФ от 10.12.2018 N 1506 "О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов" за счет бюджетных ассигнований соответствующих бюджетов может осуществляться финансовое обеспечение транспортировки пациентов, страдающих хронической почечной недостаточностью, от места их фактического проживания до места получения медицинской помощи методом заместительной почечной терапии и обратно.

Кроме того, Верховный Суд РФ, проанализировав действующее законодательство и правоприменительную практику нижестоящих судов, пришел к выводу и дал разъяснение, что проезд к месту получения специализированной медицинской помощи методом заместительной почечной терапии является неотъемлемой частью оказываемой специализированной медицинской помощи.

В соответствии с нормами Областного закона Ростовской области от 07.09.2011 N 660-ЗС "О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Ростовской области по организации оказания медицинской помощи" организация оказания медицинской помощи на территории Ростовской области в соответствии с

территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи возложена на органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Ростовской области.

В силу приведенных норм закона в связи с передачей указанных полномочий муниципальным районам обязанность по доставке (транспортировке) больных гемодиализом в учреждение здравоохранения лежит на исполнительном органе муниципального района, в данном случае на администрации Аксайского района, а предоставление соответствующего транспортного средства - на МБУЗ "ЦРБ" Аксайского района.

проезд от места жительства к месту получения данной процедуры является неотъемлемой частью вида медицинских услуг. Таким образом, транспортировка больных хронической <...> в медицинское учреждение, оказывающее специализированную медицинскую помощь в виде заместительной терапии методом программного гемодиализа, является составляющей частью мероприятий по ее оказанию, в силу чего обязанность по организации и обеспечению бесплатной медицинской услуги по транспортировке Ф., страдающего хронической <...>, от места жительства до места получения медицинской помощи методом гемодиализа и обратно в соответствии с графиком гемодиализа, должна быть возложена на Министерство здравоохранения Алтайского края, КГБУЗ «Павловская ЦРБ»

Министерством социальной защиты принято решение об оказании материальной помощи на компенсацию затрат, связанных с расходами на междугородный проезд (включая такси) к месту лечения и обратно, гражданам, получающим заместительную почечную терапию методом гемодиализа, письмом от ДД.ММ.ГГГГ подтверждается поступление финансирования на компенсацию затрат.

В целях организации оказания населению медицинской помощи органы государственной власти субъектов Российской Федерации утверждают территориальные программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, включающие в себя территориальные программы обязательного медицинского страхования, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации об обязательном медицинском страховании (ч. 1 ст. [81](#) Федерального закона № 323-ФЗ).

В соответствии с ч. 2 ст. [83](#) Федерального закона № 323-ФЗ финансовое обеспечение оказания гражданам специализированной медицинской помощи осуществляется за счет: средств обязательного медицинского страхования; бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации, выделяемых в рамках территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи (в части медицинской помощи, не включенной в территориальные программы обязательного медицинского страхования, а также расходов, не включенных в структуру тарифов на оплату медицинской помощи, предусмотренную в территориальных программах обязательного медицинского страхования); бюджетных ассигнований федерального бюджета, источником которых в том числе являются межбюджетные трансферты из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования, выделяемых медицинским организациям,

подведомственным федеральным органам исполнительной власти (в части медицинской помощи, не включенной в базовую программу обязательного медицинского страхования, а также расходов, не включенных в структуру тарифов на оплату медицинской помощи, предусмотренную в базовой программе обязательного медицинского страхования); иных источников в соответствии с настоящим Федеральным законом.

унктом 16 Письма Минздрава Российской Федерации от 21 декабря 2018 г. N 11-7/10/1-511 «О формировании и экономическом обосновании территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов» предусмотрено, что заместительная почечная терапия методами гемодиализа и перитонеального диализа застрахованным лицам проводится в рамках первичной специализированной и специализированной медицинской помощи и оплачивается по тарифам, утвержденным в установленном порядке за счет средств обязательного медицинского страхования, в том числе в части приобретения расходных материалов; при этом проезд пациентов до места оказания медицинских услуг не включен в тариф на оплату медицинской помощи.

Перевозка граждан, нуждающихся в соответствующей медицинской помощи, в лечебные учреждения, оказывающие специализированную медицинскую помощь в виде процедуры гемодиализа, не относясь непосредственно к медицинской услуге, является составной частью мероприятия по оказанию услуги, охватывается понятием медицинской помощи, обязанность по организации которой, в силу закона, возложена на субъект Российской Федерации

гемодиализ на территории населенного пункта, где проживает истец (<адрес>) не проводится, необходимая доступность медицинской помощи не обеспечена, У нас обеспечена!!!!

Суд также исходит из того, что администрация <адрес> гарантировала за счет средств обязательного медицинского страхования застрахованным лицам на территории Алтайского края оказание специализированной медицинской помощи, включая проведение лечения методом диализа, следовательно, обязанность по организации и обеспечению бесплатной медицинской услугой по транспортировке Ф. от места жительства до места получения специализированной медицинской помощи методом гемодиализа и обратно в соответствии с графиком гемодиализа лежит на Министерстве здравоохранения Алтайского края, в связи с чем, исковые требования подлежат удовлетворению.

Транспортная доступность и так называемая географическая доступность означает, что каждый человек может обратиться к врачу в пределах границ населенного пункта, где он проживает, либо в течение разумного времени передвижения до медицинского учреждения с учетом доступных транспортных средств.

Ссылка ответчика об отсутствии норм права о включении транспортировки больных для оказания специализированной медицинской помощи в состав специализированной медицинской помощи и в стандарт по оказанию такой помощи является необоснованной, т.к. по существу противоречат нормам ст. ст. 10, 11 Федерального закона Российской Федерации № 323-ФЗ, согласно которым оказываемая медицинская помощь (в т.ч. и специализированная) должна быть доступна, отказ в медицинской помощи недопустим, а фактически из-за отдаленности лечебного учреждения нуждающиеся в постоянной медицинской помощи граждане



лишены возможности получить жизненно необходимую процедуру гемодиализа, которая должна предоставляться им бесплатно.

Отсутствие принятых нормативных актов субъекта о возможности возмещения расходов по транспортировке, не указание такого обязательства в качестве расходного обязательства не может нарушать конституционное право граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41 Конституции Российской Федерации), при наличии обязанности субъекта Российской Федерации по финансированию таких расходов (п. 2 ч. 1 ст. 83 Федерального закона № 323-ФЗ, п. 21 ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Доводы представителя ответчика о том, что на территории Алтайского края механизм доставки граждан, страдающих почечной недостаточностью определен путем возмещения расходов по оплате проезда на междугородный проезд к месту лечения и обратно, судом не принимается, так как согласно представленной информации материальному истцу за счет средств краевого бюджета выделена единовременная материальная помощь в размере <...> руб. через Министерство социальной защиты населения <адрес>. Таким образом, истцу оказана материальная помощь на компенсацию затрат по расходам на междугородний транспорт, в полном объеме затраты истца на проезд от места проживания и до места проведения процедуры гемодиализа не возмещены, при этом, при обращении с заявлением о компенсации затрат гражданин предоставил платежный документ, подтверждающий транспортные расходы до места лечения и обратно за 3 месяца, предшествующих дате обращения.

Требования прокурора об организации доставки материального истца на гемодиализ и обратно, заявленные к КГБУЗ «Павловская ЦРБ» удовлетворению не подлежат, поскольку, как установлено судом, именно на Министерство здравоохранения Алтайского края, а не на КГБУЗ «Павловская ЦРБ» возложена законом обязанность по организации оказания медицинской помощи в виде заместительной терапии методом гемодиализа и перитонеального диализа.

**- в соответствии с абз. 2 ч. 5 ст. 20 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.**

