

# ОТЧЕТ АУДИТА ЭФФЕКТИВНОСТИ

## «Эффективность предоставления протезно-ортопедических услуг лицам с ограниченными возможностями здоровья (ЛОВЗ) и их реабилитация в Центре реабилитации ЛОВЗ»



Бишкек, Октябрь 2019 года

### Оглавление

1. ОБОБЩЕНИЕ .....	4
--------------------	---

2.	ВВЕДЕНИЕ.....	10
2.1.	Общая ситуация по проблематике .....	10
2.2.	Краткая история развития протезно-ортопедической службы и реабилитационных услуг.....	11
2.3.	Общие сведения о Республиканском учреждении протезно-ортопедических изделий и Центре реабилитации лиц с ограниченными возможностями здоровья .....	12
2.3.1.	Республиканское учреждение протезно-ортопедических изделий (далее - РУПОИ).....	12
2.3.2.	Центр реабилитации лиц с ограниченными возможностями здоровья (далее ЦР) .....	12
3.	СФЕРА И ПОДХОД К АУДИТУ .....	13
3.1.	Основание, тема, цель и объекты аудита .....	13
3.2.	Масштаб аудита .....	13
3.3.	Подцели аудита .....	13
3.4.	Подход к аудиту .....	14
3.5.	Источники данных .....	14
4.	ОБНАРУЖЕНИЯ АУДИТА .....	15
4.1.	Установлены ли Правительством Кыргызской Республики надлежащие политики в отношении предоставления ЛОВЗ протезно-ортопедических услуг?.....	15
4.1.1.	Отсутствует четкая политика государства по вопросу обеспечения протезно-ортопедическими услугами.....	15
4.1.2.	У Правительства/МТСП нет точной информации о количестве ЛОВЗ и лиц, нуждающихся в протезно-ортопедических изделиях.....	16
4.1.3.	В действующем законодательстве имеются коллизии относительно условий предоставления протезно-ортопедических услуг .....	16
4.1.4.	Существующее законодательство не дает четкого определения видов и объемов предоставления протезно-ортопедических услуг .....	17
4.1.5.	Перечень выпускаемых протезно-ортопедических изделий требует пересмотра.....	20
4.2.	Соответствуют ли правовой статус и имеющиеся ресурсы РУПОИ обеспечению ЛОВЗ протезно-ортопедическими изделиями? .....	23
4.2.1.	У Правительства нет единого подхода в создании и управлении учреждениями, являющимися государственными организациями .....	23
4.2.2.	Нынешний статус РУПОИ как учреждение противоречит его функционированию как производственного предприятия .....	24
4.2.3.	Финансирование РУПОИ со стороны МТСП не отражает его экономическую сущность.....	25
4.2.4.	Финансирование РУПОИ противоречит требованиям Бюджетного кодекса .....	26
4.2.5.	Отсутствует надлежащий учет доходов РУПОИ .....	28
4.2.6.	Платные услуги, оказываемые населению РУПОИ, не утверждены антимонопольным органом .....	29

4.2.7. Планирование бюджета РУПОИ осуществляется без учета потребностей ЛОВЗ в протезно-ортопедических изделиях .....	31
<b>4.3. Обеспечивает ли РУПОИ эффективную организацию процесса производства протезно-ортопедических изделий для удовлетворения потребностей ЛОВЗ? .....</b>	<b>32</b>
4.3.1. Корпоративная информационная система социальной помощи (КИССП) полностью не внедрена и не используется для формирования отчетов в РУПОИ.....	32
4.3.2. Оборудование РУПОИ устаревшее и не разработан план модернизации.....	33
4.3.3. Отсутствие приоритетов в изготовлении протезно-ортопедических изделий приводит к несвоевременному обеспечению ими населения .....	34
4.3.4. Отсутствие системы очередности в РУПОИ приводит к несвоевременному и некачественному предоставлению услуг ЛОВЗ.....	35
4.3.5. Обеспечение протезно-ортопедическими изделиями лиц, не имеющих инвалидность, является нецелевым использованием бюджетных средств .....	39
4.3.6. Направление на изготовление протезно-ортопедических изделий выписанное РУПОИ, не соответствует установленным требованиям законодательства .....	40
4.3.7. Процедура принятия заказов не регламентирована.....	41
4.3.8. В РУПОИ не утверждены технологические процессы и не внедрена эффективная система оценки качества .....	42
4.3.9. Имеющиеся производственные площади используются нерационально.....	42
4.3.10. Действующее штатное расписание РУПОИ недостаточно обосновано и не обеспечивает рациональное использование имеющихся ресурсов.....	44
4.3.11. Частный сектор предоставляет услуги по изготовлению ортопедической обуви значительному количеству нуждающегося населения республики .....	45
<b>4.4. Соответствует ли взаимодействие между ЦР и РУПОИ лучшему (качественному) предоставлению ЛОВЗ протезно-ортопедических услуг?.....</b>	<b>46</b>
4.4.1. Деятельность ЦР четко не регламентирована в НПА.....	46
4.4.2. В Кыргызской Республике отсутствуют стандарты оказания реабилитационных услуг ЛОВЗ .....	47
4.4.3. Взаимодействие между РУПОИ и ЦР требует улучшения .....	48
<b>5. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ .....</b>	<b>49</b>
<b>6. СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ .....</b>	<b>54</b>

## 1. Обобщение

Счетная палата Кыргызской Республики инициировала аудит эффективности в Республиканском учреждении протезно-ортопедических изделий (РУПОИ) на тему «**Эффективность предоставления протезно-ортопедических услуг лицам с ограниченными возможностями здоровья (ЛОВЗ) и их реабилитация в Центре реабилитации ЛОВЗ**».

Аудит был проблемно-ориентированным, в связи с отсутствием критериев оценки обеспечения протезно-ортопедическими изделиями ЛОВЗ и его основными вопросами являлись:

- установлены ли Правительством Кыргызской Республики надлежащие политики в отношении предоставления ЛОВЗ протезно-ортопедических услуг;
- соответствуют ли правовой статус и имеющиеся ресурсы РУПОИ обеспечению ЛОВЗ протезно-ортопедическими изделиями;
- обеспечивает ли РУПОИ эффективную организацию процесса производства протезно-ортопедических изделий для удовлетворения потребностей ЛОВЗ;
- соответствует ли взаимодействие между Центром реабилитации ЛОВЗ и РУПОИ лучшему предоставлению ЛОВЗ протезно-ортопедических услуг.

По итогам анализа соответствия предоставления протезно-ортопедических услуг потребностям ЛОВЗ в РУПОИ были сделаны следующие **общие выводы**:

*1. Отсутствует надлежащая политика государства по вопросу обеспечения протезно-ортопедическими услугами и существующее законодательство не дает четкого определения пользователей, видов и объемов предоставления протезно-ортопедических услуг. Ни один государственный орган не располагает точными данными о количестве лиц, нуждающихся в протезно-ортопедических изделиях в том числе из числа ЛОВЗ.*

На 1 октября 2019 года в Кыргызстане числится 181 тыс. человек с ограниченными возможностями здоровья. Их количество с каждым годом растет и за последние 7 лет выросло на 21,5%. Министерство труда и социального развития Кыргызской Республики объясняет это в первую очередь демографическим ростом населения. Лица с инвалидностью составляют 3% от всего населения.<sup>1</sup>

В стране на сегодняшний день отсутствует точная информация о количестве проживающих в республике людей, имеющих статус ЛОВЗ. Кроме того, ни один государственный орган не располагает точными данными о количестве

---

<sup>1</sup><https://cabar.asia/ru/kak-kyrgyzstan-budet-realizovyvat-konventsiyu-oon-o-pravah-invalidov/>

лиц, нуждающихся в протезно-ортопедических изделиях в том числе из числа ЛОВЗ.

В стране не имеется стратегического документа, определяющего приоритетные направления политики государства в сфере развития государственных услуг для ЛОВЗ, включая обеспечение протезно-ортопедическими изделиями.

Закон КР «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике» предусматривает, что социальные услуги оказываются бесплатно, с льготной (частичной) оплатой и платно. При этом право на бесплатность, частичную платность услуги зависит от среднедушевого дохода самого ЛОВЗ или семьи, в которой проживает ЛОВЗ, о чем не упомянуто в Законе КР «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья». В дополнение к этому Закон КР «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья» расширяет круг получателей бесплатно протезно-ортопедических изделий членами семей ЛОВЗ.

Также в законодательстве нет четкого определения, что следует относить к протезно-ортопедическим изделиям, что к техническим, что к вспомогательным, а что к специализированным средствам для ЛОВЗ, от видов которых зависит условия платности их предоставления.

Соответственно и на законодательном уровне нет единого подхода в определении видов и объемов предоставления протезно-ортопедических услуг для ЛОВЗ в КР.

## ***2. Юридический статус РУПОИ как учреждение противоречит его фактическому функционированию как производственного предприятия***

Порядок создания и управления, предмет деятельности, вопросы финансирования и иные аспекты деятельности учреждений, являющихся государственными организациями (находящихся в государственной собственности) нормативно не регламентировано.

По Уставу, утвержденному постановлением Правительства Кыргызской Республики от 28 декабря 2015 года №888 (далее – Устав) РУПОИ является хозяйствующим субъектом, созданным в организационной правовой форме учреждения, то есть для осуществления социальных функций некоммерческого характера.

В то же время, по Уставу предусматривается получение прибыли от производственно-хозяйственной деятельности. Согласно Положению о распределении и использовании прибыли, утвержденному по согласованию профсоюзным комитетом РУПОИ, за счет полученной прибыли учреждение формирует фонды, которые использует для материального поощрения, социального развития и развития производства. При этом тарифы на платные услуги РУПОИ не утверждены антимонопольным органом.

### ***3. Финансирование РУПОИ не соответствует требованиям законодательства***

РУПОИ финансируется за счет республиканского бюджета по единой статье расходов ст. 2721 «Пособия по социальной помощи населению», что является нецелевым расходованием бюджетных средств.

Планирование бюджета РУПОИ осуществляется исходя из ретроспективных данных за последние годы, а не из количества нуждающихся в протезно-ортопедических изделиях.

Из общего объема бюджета РУПОИ более 98,0% составляют средства из республиканского бюджета, около 2% - средства, поступившие от оказания платных услуг.

При этом, в ежегодной консолидированной смете МТСП средства РУПОИ не выделены обособлено. Кроме того, в МТСП не обеспечен надлежащий учет доходов РУПОИ, поступивших от оказания платных услуг. РУПОИ не является получателем бюджетных средств и не имеет идентифицирующую кодификацию в системе Казначейства и осуществляет свои операции, минуя Единый казначейский счет, посредством использования расчетного счета в коммерческом банке.

### ***4. МТСП не осуществляет эффективную, адресную и целевую политику обеспечения ЛОВЗ протезно-ортопедическими изделиями, а также не осуществляет надлежащий контроль за целевым и эффективным использованием РУПОИ средств республиканского бюджета***

МТСП не в полной мере осуществляет полномочия главного распорядителя бюджетных средств, в части распределения бюджетных ассигнований между распорядителями и получателями бюджетных средств, не осуществляет ведомственный финансовый контроль.

МТСП не утверждает годовой объём (заказ) готовой продукции и не ведёт контроль: какие объёмы средств были израсходованы на оказание услуг (работ) для ЛОВЗ, т.е. направлены на реализацию положений Закона КР «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья» и каким был объём средств, израсходованный на оказание услуг (работ) лицам, не имеющим инвалидности, и обслуженных на основании направления врача.

### ***5. Принятая Правительством политика обеспечения протезно-ортопедическими изделиями лиц, не имеющих инвалидность и не являющихся лицами, которые нуждаются в социальной защите вызывает противоречие в законодательстве и влияет на своевременное и качественное обеспечение протезно-ортопедическими изделиями ЛОВЗ.***

РУПОИ на платной основе обеспечивает лиц, нуждающиеся в протезно-ортопедических изделиях, но не имеющие группы инвалидности, по направлению врача.

Например, за счет бюджетных средств были покрыты расходы для производства изделий для лиц, не имеющих инвалидность 1963,2тыс. сомов за 2018 год. Нормативные акты не определяют требование или критерии оценки того, являются ли данные заказчики лицами, которым требуется социальная защита. Таким образом, финансирование РУПОИ по статье «Пособия по социальной помощи населению» не отражает суть оказываемых социальных услуг.

В РУПОИ изготавливаются изделия, которые отсутствуют в перечне протезно-ортопедических изделий, указанных в Положении «О порядке обеспечения населения Кыргызской Республики протезно-ортопедическими изделиями», утвержденном постановлением Правительства от 27 марта 2014 года №182 (далее – Положение). Вместе с тем, ряд изделий, предусмотренных Положением РУПОИ не предоставляется ЛОВЗ.

Кроме того, пункт 19 Положения определяет, что замена протезно-ортопедических изделий производится через год со дня выдачи изделий, но фактическая практика работы РУПОИ показывает, что нормы Положения не соблюдаются и являются необоснованными.

Принятые Правительством нормативные акты не соответствуют актуальным потребностям лиц с инвалидностью и влияют на эффективное и целевое использование бюджетных средств.

#### ***6. Отсутствует должный уровень организации работы в РУПОИ***

В РУПОИ не выработан план стратегического развития, в том числе не разработаны долгосрочные или краткосрочные планы по первостепенной замене и модернизации устаревшего оборудования производства, а также планы развития и обучения персонала.

Отсутствует утвержденный документ по типовым штатным нормативам. Следовательно, не ясно исходя из каких норм определены целесообразность, наименования и количество должностей в штатном расписании РУПОИ.

Процессы изготовления протезно-ортопедических изделий не регламентированы во внутренних нормативных документах и не внедрена единая система контроля качества готовой продукции.

В РУПОИ не соблюдается очередность заказов. Заказы в журнале регистрируются в порядке очередности, однако сдача заказов в производство происходит на основании субъективно принятых решений.

Созданная система управления и контроля не обеспечивает соблюдение нормативных актов, в том числе не предоставляются услуги в сроки, указанные в нормативных актах. Всего лишь 20,7% от заказов для

изготовления ортопедической обуви, поступивших в мае 2018 года и 12,4% в мае 2019 года, изготовлены в установленный срок, соответствии с Положением в течение 35 рабочих дней.

Так же превышая полномочия РУПОИ выписывает направление на изготовление протезно-ортопедических изделий на платной основе, не выдаётся заказчику справка о приеме заказа с указанием срока явки для примерки и получения готового изделия, а личные дела заполняются на основе устаревшего законодательства.

Вся информация в РУПОИ формируется вручную и не используется программное обеспечение, что затрудняет ведение учета приема заказов и изготовления протезно-ортопедических изделий, а также контроль за выполнением заказов и возможность оперативного анализа.

### ***7. Взаимодействие между ЦР и РУПОИ не соответствует надлежащему предоставлению ЛОВЗ протезно-ортопедических услуг***

Взаимодействие между ЦР и РУПОИ заключается в том, что заказчики протезов и ортопедической обуви по усмотрению РУПОИ могут направляться в ЦР для прохождения реабилитации в период изготовления изделия. Механизмы взаимодействия двух учреждений проводится по пяти формам, четыре из которых на сегодняшний день не реализовываются.

При этом в Кыргызской Республике отсутствуют стандарты оказания реабилитационных услуг для ЛОВЗ. В виду отсутствия стандартов оказания реабилитационных услуг в стране оценить эффективность/результативность и полноту/объем предоставления реабилитационных услуг не представляется возможным.

### **Основные рекомендации:**

- Разработать стратегический документ по развитию социальной защиты населения, предусматривающего улучшение обеспечения ЛОВЗ протезно-ортопедическими и реабилитационными услугами с учетом реализации мероприятий по выполнению обязательств Кыргызской Республикой в рамках Конвенции по правам инвалидов. Законодательно четко определить категории пользователей, видов и объемов предоставления протезно-ортопедических услуг.
- Регламентировать создание и функционирование учреждений, являющихся государственными организациями в соответствии с требованиями Гражданского кодекса. Рассмотреть вопрос функционирования РУПОИ в статусе учреждения, с целью исключения противоречий его финансово-хозяйственной деятельности с законодательными и нормативными правовыми актами Кыргызской Республики.



- Бюджетирование РУПОИ осуществлять в соответствии с потребностями нуждающегося контингента потребителей услуг с учетом специфики деятельности РУПОИ. Необходимо обеспечить надлежащий учет доходов РУПОИ в соответствии с требованиями с Бюджетного кодекса и нормативных правовых документов, обеспечив достоверность консолидированной финансовой отчетности на уровне МТСР.
- Привести ряд норм Правительства Кыргызской Республики в соответствии с требованиями Закона «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья» и обеспечить целевое использование бюджетных средств в части обеспечения протезно-ортопедическими изделиями только ЛОВЗ.
- Разработать стратегию развития РУПОИ, предусмотрев планы модернизации производства и внедрение технологических процессов на выпускаемую продукцию, утвердить административные регламенты, предусматривающие критерии оценки качества процесса производства и выпускаемых продукции. Требуется упорядочить процесс соблюдения очередности, с использованием автоматизированной системы регистрации и учета заказов.
- Рассмотреть вопрос оптимизации площадей и структуры РУПОИ, исходя из реальных производственных потребностей, а также необходимой численности персонала путем разработки штатных нормативов и нормы нагрузки работников.
- С целью эффективного функционирования и адекватной оценки качества деятельности, разработать стандарты оказания реабилитационных услуг и критерии оценки деятельности центров реабилитации ЛОВЗ. Обеспечить надлежащее взаимодействие между Центром реабилитации ЛОВЗ и РУПОИ по предоставлению реабилитационных услуг, исключив обнаруженные аудитом противоречия в нормативных правовых документах, которые указаны в настоящем отчете.

Счетная палата Кыргызской Республики выражает благодарность проекту Европейского союза «Техническая поддержка реализации контракта по реформированию сектора социальной защиты: Кыргызстан» за техническую поддержку, оказанную в ходе аудита.

## 2. Введение

### 2.1. Общая ситуация по проблематике

Во всем мире принято считать, что степень цивилизованности государства зависит от его отношения к старикам, детям и людям с инвалидностью, которое выражается как в национальном законодательстве страны, так и в качестве жизни этих категорий населения. Люди с инвалидностью представляют собой значительную часть населения в мире. Согласно последним данным Всемирной организации здравоохранения<sup>2</sup> (далее – ВОЗ), в мире проживает более одного миллиарда людей с инвалидностью, что составляет примерно 15% населения мира, в том числе, около 95 миллионов детей (5,1%). Увеличение числа людей с инвалидностью в мире связано с различными факторами, в том числе: ростом продолжительности жизни людей; распространенности хронических заболеваний; и непреднамеренных травм.

Среди важнейших социальных проблем, стоящих перед государством в настоящее время, одной из основных является реабилитация и социальная защита лиц с ограниченными возможностями здоровья, которые позволили бы им стать полноправными членами общества в равной степени со здоровыми людьми, принимать активное участие в общественной жизни, во всем ее многообразии.

24 марта 2019 года Конвенция о правах инвалидов ООН вступила в силу в Кыргызской Республике. Это значит, что страна берет на себя обязательства по обеспечению лиц с инвалидностью доступной средой и инфраструктурой, полному вовлечению их в повседневную жизнь и предоставления всех прав и свобод<sup>3</sup>.

С принятием Конвенции следует ожидать увеличение количества людей, имеющих статус инвалидности. Следовательно, предоставление услуг по реабилитации и интеграции ЛОВЗ должно стать одним из приоритетных направлений социальной политики государства.

В этой связи объектом настоящего аудита выбрана протезно-ортопедическая помощь ЛОВЗ и их реабилитация.

*Протезно-ортопедическая помощь* – это обеспечение инвалида разнообразными протезами и иными социальными приспособлениями, облегчающие его жизнедеятельность.

*Реабилитация лиц с ограниченными возможностями здоровья* - комплекс медицинских, психологических, педагогических, образовательных, профессиональных, социальных, юридических мероприятий по восстановлению самостоятельной жизнедеятельности, здоровья и

---

<sup>2</sup><https://www.who.int/ru/news-room/fact-sheets/detail/disability-and-health>

<sup>3</sup><https://cabar.asia/ru/kak-kyrgyzstan-budet-realizovyvat-konventsiyu-oon-o-pravah-invalidov/>

трудоспособности лиц с ограниченными физическими и психическими возможностями здоровья. Одной из основных реабилитационных услуг является обеспечение протезно-ортопедической помощью ЛОВЗ.

В настоящее время в Кыргызстане проблема предоставления протезно-ортопедической помощи населению нуждается в кардинальном улучшении.

## **2.2. Краткая история развития протезно-ортопедической службы и реабилитационных услуг**

Республиканское учреждение протезно-ортопедических изделий изначально организовано как протезно-ортопедическая мастерская по изготовлению протезов верхних и нижних конечностей для инвалидов Великой Отечественной войны в 1942 году, которая через год преобразована в Протезный завод.

В 1968 году Протезный завод был преобразован во Фрунзенское протезно-ортопедическое предприятие. В 1988 году был введен в эксплуатацию новый Экспериментальный протезно-ортопедический восстановительный центр со стационаром для протезируемых инвалидов на 30 койко-мест и в 1990 году расширен на 50 койко-мест.

12 марта 2004 года Экспериментальный протезно-ортопедический восстановительный центр был реорганизован в Республиканское предприятие протезно-ортопедических изделий с разделением производства и стационарного отделения.

В этом же году на базе стационарного отделения и действующих врачебно-трудовых экспертных комиссий создан Центр медико-социальной экспертизы и реабилитации инвалидов, который в 2010 году был реорганизован путем разделения на Центр медико-социальной экспертизы и Центр реабилитации лиц с ограниченными возможностями здоровья.

В 2011 году постановлением Правительства Кыргызской Республики от 25 августа №511 Республиканское предприятие протезно-ортопедических изделий преобразовано в Республиканское учреждение протезно-ортопедических изделий.

В связи с возобновлением статуса Министерства, постановлением Правительства Кыргызской Республики от 29 июля 2011 года № 429 создан Центр реабилитации лиц с ограниченными возможностями здоровья при МТСП.

## **2.3. Общие сведения о Республиканском учреждении протезно-ортопедических изделий и Центре реабилитации лиц с ограниченными возможностями здоровья**

### **2.3.1. Республиканское учреждение протезно-ортопедических изделий (далее - РУПОИ)**

Согласно Уставу, РУПОИ является хозяйствующим субъектом, созданным в организационной правовой форме государственного учреждения.

В настоящее время РУПОИ имеет филиал в гор. Ош, который обслуживает весь южный регион республики. Кроме того, имеются протезно-ортопедические мастерские в городах Балыкчы, Нарын, Талас, Джалал-Абад и Лейлекском районе, производящие на местах несложный ремонт протезов и специализированной ортопедической обуви.

Кроме того, для обслуживания ЛОВЗ, с нарушениями опорно-двигательного аппарата, проживающих в отдаленных регионах организовываются выездные бригады.

Основной целью учреждения является обеспечение населения протезно-ортопедическими изделиями.

Основными задачами учреждения является своевременное и адресное обеспечение протезно-ортопедическими изделиями, техническими средствами реабилитации и бытовыми приспособлениями ЛОВЗ с нарушениями опорно-двигательного аппарата.

РУПОИ финансируется за счет республиканского бюджета. Утвержденная смета расходов на 2018 года составила 60,5 млн. сомов.

Действующая численность сотрудников РУПОИ согласно утвержденному штатному расписанию составляет 159 единицы, включая филиал в г. Ош.

### **2.3.2. Центр реабилитации лиц с ограниченными возможностями здоровья (далее ЦР)**

Согласно Положению «О Центре реабилитации лиц с ограниченными возможностями здоровья» при МТСР, утвержденному постановлением Правительства Кыргызской Республики от 29 июля 2011 года №429, Центр реабилитации ЛОВЗ является подведомственным учреждением МТСР, является юридическим лицом, созданным на праве оперативного управления в отношении закрепленного за ним имущества. Организационно-правовая форма – учреждение.

Целью деятельности Центра реабилитации является создание условий для комплексной реабилитации лиц с ограниченными возможностями здоровья и способствование их интеграции в общество и семью.

Задачами Центра реабилитации являются:

- создание комплексной системы реабилитации лиц с ограниченными возможностями здоровья;
- повышение качества услуг по реабилитации лиц с ограниченными возможностями здоровья.

ЦР финансируется за счет республиканского бюджета. Утвержденная смета расходов на 2018 года составила 11,1 млн. сомов.

Действующая численность сотрудников ЦР согласно утвержденному штатному расписанию составляет 46,5 единиц.

### 3. Сфера и подход к аудиту

#### 3.1. Основание, тема, цель и объекты аудита

Счетная палата Кыргызской Республики инициировала данный аудит в рамках обязательств, предусмотренных Соглашением, заключенным между 4-мя Высшими Органами Аудита государств-членов Шанхайской организации сотрудничества<sup>4</sup>, которое предусматривает проведение параллельного аудита эффективности в сфере социальной защиты. Аудит на тему «**Эффективность предоставления протезно-ортопедических услуг лицам с ограниченными возможностями здоровья, и их реабилитация в Центре реабилитации ЛОВЗ**» направлен на оценку предоставления протезно-ортопедических услуг ЛОВЗ в Кыргызской Республике.

**Основная цель аудита** состоит в оценке предоставления своевременных и адекватных протезно-ортопедических услуг, и их соответствия потребностям ЛОВЗ.

**Объектами аудита** выбраны Республиканское учреждение протезно-ортопедических изделий и Центр реабилитации лиц с ограниченными возможностями здоровья.

#### 3.2. Масштаб аудита

В связи с ограниченностью ресурсов настоящим аудитом не был охвачен Ошский филиал РУПОИ, а деятельностью ЦР рассмотрена только с точки зрения взаимодействия с РУПОИ.

#### 3.3. Подцели аудита

Для анализа и выявления проблем в отношении предоставляемых протезно-ортопедических услуг аудиторская группа сформулировала следующие подцели:

---

<sup>4</sup> Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан, Офис национального аудита Китайской Народной Республики, Офис Генерального аудита Исламской Республики Пакистан и Счетная палата Кыргызской Республики.

- Установлены ли Правительством Кыргызской Республики надлежащие политики в отношении предоставления ЛОВЗ протезно-ортопедических услуг?
- Соответствуют ли правовой статус и имеющиеся ресурсы РУПОИ обеспечению ЛОВЗ протезно-ортопедическими изделиями?
- Обеспечивает ли РУПОИ эффективную организацию процесса производства протезно-ортопедических изделий для удовлетворения потребностей ЛОВЗ?
- Соответствует ли взаимодействие между ЦР и РУПОИ лучшему предоставлению ЛОВЗ протезно-ортопедических услуг?

#### 3.4. Подход к аудиту

После проведения предварительного изучения объекта аудита, был сделан выбор в пользу **проблемно-ориентированного подхода**. Такой подход был выбран по причине отсутствия критериев оценки обеспечения протезно-ортопедическими изделиями населения.

#### 3.5. Источники данных

Обнаружения и выводы, изложенные в данном отчете, основаны на анализе НПА, проведенных встречах в Центре электронного здравоохранения Министерства здравоохранения Кыргызской Республики, Республиканском центре медико-социальной экспертизы при МТСР, Компании «Орто Мастер», Городском Реабилитационном центре для ЛОВЗ, ОО Союзе инвалидов Иссык-Кульской области «Равенство», личных наблюдениях, доказательствах собранных в РУПОИ, ЦР ЛОВЗ, МТСР, а также опросе сотрудников РУПОИ, ЦР и пользователей их услуг.

## 4. Обнаружения аудита

### 4.1. Установлены ли Правительством Кыргызской Республики надлежащие политики в отношении предоставления ЛОВЗ протезно-ортопедических услуг?

#### 4.1.1. Отсутствует четкая политика государства по вопросу обеспечения протезно-ортопедическими услугами

В 2006 году 120 странами-членами ООН была принята Конвенция о правах инвалидов. Кыргызстан присоединился к Конвенции лишь в 2019 году, ратифицировав через Парламент, тем самым приняв на себя ряд обязательств по защите прав и свобод ЛОВЗ.

Политика в области обеспечения протезно-ортопедическими услугами населения регулируется следующими нормативными правовыми актами:

- Закон КР «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья»,
- Закон КР «Об основных основах социального обслуживания»,
- «Положение о порядке обеспечения населения Кыргызской Республики протезно-ортопедическими изделиями», утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 27 марта 2014 года №182;
- «Устав Республиканского учреждения протезно-ортопедических изделий Министерства труда и социального развития Кыргызской Республики», утвержденный постановлением Правительства Кыргызской Республики от 25 августа 2011 года №511
- Государственная базовая программа реабилитации ЛОВЗ, утвержденная постановлением Правительства Кыргызской Республики от 24 октября 2006 года №560;

При этом следует отметить, что в настоящее время «Программа развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2015-2017 годы», утвержденная постановлением правительства КР от 14 октября 2016 года №522 утратило силу и стратегического документа, определяющего приоритеты развития протезно-ортопедической помощи населению, не имеется.

Кроме того, стратегического документа не имеется ни в МТСП, ни в РУПОИ.

#### **Рекомендация Правительству КР/МТСП:**

*Разработать стратегический документ по развитию социальной защиты населения, предусматривающего улучшение обеспечения ЛОВЗ протезно-ортопедическими и реабилитационными услугами с учетом реализации мероприятий по выполнению обязательств Кыргызской Республикой в рамках Конвенции по правам инвалидов.*

#### **4.1.2. У Правительства/МТСП нет точной информации о количестве ЛОВЗ и лиц, нуждающихся в протезно-ортопедических изделиях**

В соответствии со стандартами ВОЗ в странах переходного периода, к которым относится Кыргызская Республика, общий уровень инвалидности должен составлять 10 %.

Как установлено аудитом, на сегодняшний день отсутствует точная информация о количестве проживающих в республике людей, имеющих статус ЛОВЗ, в том числе нет информации о количестве людей, нуждающихся в протезно-ортопедических изделиях. В справках, выдаваемых ЛОВЗ Медико-социальными экспертными комиссиями (далее – МСЭК), являющихся основанием для предоставления протезно-ортопедических изделий указывается лишь группа инвалидности, а не потребности ЛОВЗ.

Так, по имеющимся данным МТСП в Кыргызстане на 2018 год общий уровень инвалидности составляет 3% (181,0 тыс. человек) от общей численности населения республики. Данный факт свидетельствует о недостаточном охвате или недостаточном учете всех ЛОВЗ действующей системой. Следует отметить, что количество ЛОВЗ растет каждый год и за последние 7 лет выросло на 21,5%<sup>5</sup>.

Количество обратившихся ЛОВЗ в РУПОИ в 2018 году составило 13784 человек, из них дети 4888.

#### ***Рекомендация МТСП/РУПОИ:***

*Разработать систему учета ЛОВЗ, нуждающихся в протезно-ортопедических и реабилитационных услугах и обеспечить ее автоматизацию*

#### **4.1.3. В действующем законодательстве имеются коллизии относительно условий предоставления протезно-ортопедических услуг**

Закон КР «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья» устанавливает, что ЛОВЗ и их семьям предоставляется бесплатное обеспечение протезно-ортопедическими изделиями. Статья 13 Закона «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья» гарантирует ЛОВЗ, которые приобрели технические средства за счет собственных средств, выплату компенсации от государства, а ЛОВЗ, получившие заболевание по вине работодателя, обеспечиваются техническими и специальными средствами за счет средств работодателя.

При этом в Законе КР «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике» установлено, что бесплатная протезно-ортопедическая помощь ЛОВЗ оказывается только в случае проживания в стационарных организациях на постоянной или временной основе.

---

<sup>5</sup><https://cabar.asia/ru/kak-kyrgyzstan-budet-realizovyvat-konventsiyu-oon-o-pravah-invalidov/>



Кроме того, Законом КР «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике» предусматривает, что социальные услуги оказываются бесплатно, с льготной (частичной) оплатой и платно. При этом право на бесплатность услуги, частичную платность услуги зависит от среднедушевого дохода самого ЛОВЗ или семьи, в которой проживает ЛОВЗ, о чем не упомянуто в Законе КР «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья».

***Рекомендация Правительству КР/МТСП:***

*Провести ревизию всех законодательных и нормативных правовых актов, предусматривающих права и гарантии ЛОВЗ при предоставлении социальных услуг с целью выявления и исключения имеющихся коллизий.*

**4.1.4. Существующее законодательство не дает четкого определения видов и объемов предоставления протезно-ортопедических услуг**

Законом КР «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья» от 03 апреля 2008 года №38 (далее – Закон О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья) определено, что ЛОВЗ –это лица, имеющие инвалидность или нарушение здоровья связанное со стойким расстройством функций организма. В качестве социальной гарантии государства таким лицам (ЛОВЗ) протезно-ортопедические изделия представляются бесплатно, а технические вспомогательные и иные специализированные средства в порядке, установленном законодательством.

Согласно вышеуказанного Положения («О порядке обеспечения населения Кыргызской Республики протезно-ортопедическими изделиями», утвержденное постановлением Правительства КР от 27 марта 2014 года № 182), лица ежегодно имеют право на бесплатное получение следующих протезно-ортопедических изделий:

- протезы рук;
- приспособления к протезам рук;
- кисте держатели;
- протезы ног;
- шерстяные и трикотажные чехлы на культы;
- ортопедические аппараты;
- корсеты, бандажи;
- подколенники;
- шина Цито (ортопедическое стекло с раздвижкой до 20 см);
- шина Виленского (железная раздвижка от 20 до 60 см);
- ортопедическая обувь, стельки;
- вкладные башмаки;
- реклинаторы;
- кожаные брюки с подошвами;
- малогабаритная платформа (коляска);
- бытовые приспособления (костыли, трости);

- кожаные перчатки.

При этом Закон не определяет: что следует относить к протезно-ортопедическим изделиям, что к техническим, что к вспомогательным, а что к специализированным средствам для ЛОВЗ. Положение относит к протезно-ортопедическим изделиям и бытовые приспособления, и коляски, и бандажи, и кожаные перчатки, также не давая определения техническим, вспомогательным и специализированным изделиям (средствам).

В то же время в Реестр государственных услуг, оказываемых государственными органами, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями, утвержденный постановлением Правительства КР от 10 февраля 2012 года №85, включены:

- изготовление, представление и ремонт протезно-ортопедических изделий для ЛОВЗ в качестве бесплатных услуг- с февраля 2012 года;
- для прочих лиц, имеющих направление врача, но не имеющих инвалидности, сверх установленного перечня, в качестве платных – с 27 августа 2013 года (постановление ПКР № 468).

Выписка из Реестра государственных услуг:

Таблица 1

№ п/п	Наименование государственной услуги	Уполномоченный государственный орган, ответственный за стандартизацию государственной услуги	Государственные органы и организации, предоставляющие данные услуги	Условие предоставления государственной услуги (платность или бесплатность)
12	Определение потребности лиц с ограниченными возможностями здоровья во вспомогательных средствах передвижения, изготовление и предоставление протезно-ортопедических изделий, инвалидных кресел-колясок, бытовых приспособлений (трость и костыль) для лиц с ограниченными возможностями здоровья (согласно установленному перечню изделий)	МТСП	МТСП	бесплатно
13	Ремонт протезно-ортопедических изделий и бытовых приспособлений для лиц с ограниченными возможностями здоровья (согласно установленному перечню изделий)	МТСП	МТСП	бесплатно
	Изготовление и предоставление протезно-ортопедических изделий сверх установленного			

28	перечня нуждающимся гражданам, не имеющим группу инвалидности, по направлению врача	МТСП	МТСП	платно
----	---	------	------	--------

Таким образом, Реестр государственных услуг определяет, как отдельные самостоятельные позиции поставку протезно-ортопедических изделий, инвалидных кресел-колясок и бытовых приспособлений (трость и костыль). Вследствие этого возникает неопределенность в части определения порядка обеспечения ЛОВЗ требуемыми изделиями, поскольку протезно-ортопедические изделия выдаются ЛОВЗ бесплатно, а технические, вспомогательные и специализированные, согласно норм законодательства.

Постановлением Правительства КР (ПКР) от 25 июля 2003 года № 469 утверждено Положение «О порядке обеспечения лиц с ограниченными возможностями здоровья комнатными инвалидными креслами-колясками», обеспечение которыми возложено на РУПОИ через МТСП. Согласно этому постановлению кресла –коляски выдаются ЛОВЗ бесплатно на пять лет, а не ежегодно, как-то определено Положением в части малогабаритной платформы (коляски). Кресла-коляски улучшенной модификации по постановлению №469 выдаются на льготных условиях (с частичной оплатой) с зачетом стоимости бесплатно выдаваемого кресла-коляски. При этом в НПА не уточнено имеются ли отличия между малогабаритной платформой (коляской) и инвалидной кресло-коляской или это одно и то же изделие. Кроме того, нет нормативного документа, утверждающего базовую или модифицированную кресло-коляску.

Согласно данным представленным РУПОИ, в настоящее время кресла-коляски закупаются Департаментом социального обеспечения МТСП и находятся только на ответственном хранении у РУПОИ.

Кроме того, в Перечне гарантированных социальных услуг, оказываемых населению Кыргызской Республики (утвержденном постановлением Правительства Кыргызской Республики от 27 мая 2011 года № 255), принятым во исполнение указанного закона и наблюдается два разных подхода:

- обеспечение нуждающихся слуховыми аппаратами, очковой оптикой, протезно-ортопедическими изделиями, отнесено к социально-медицинским услугам, предоставляемым в стационарных организациях социального обслуживания,

- предоставление слуховых аппаратов, очковой оптики, протезно-ортопедических изделий, зубопротезирование (за исключением протезов из драгоценных металлов и других дорогостоящих материалов), при наличии медицинских показаний обеспечение индивидуальными техническими

средствами передвижения (индивидуальное кресло-коляска, трости, костыли), отнесено к социально-медицинским услугам, предоставляемым на дому одиноким пожилым гражданам и лицам с ограниченными возможностями здоровья.

Таким образом, аудитом выявлено что в области обеспечения протезно-ортопедическими изделиями ЛОВЗ в КР, на законодательном уровне нет единого подхода в определении видов и объемов предоставления протезно-ортопедических услуг.

**Рекомендация Правительству КР/МТСП:**

*Внести в действующие нормативные правовые акты предложения в части необходимых уточнений видов и объемов предоставления населению протезно-ортопедических услуг.*

**4.1.5.Перечень выпускаемых протезно-ортопедических изделий требует пересмотра**

В соответствии с Положением о порядке обеспечения населения Кыргызской Республики протезно-ортопедическими изделиями РУПОИ изготавливает ортопедическую обувь (ботинки, полуботинки и обувь на ортопедические аппараты) сложных и малосложных видов и протезно-ортопедические изделия (протезы рук, приспособления к протезам рук, кистедержатели, протезы ног, шерстяные и трикотажные чехлы на культы, ортопедические аппараты, корсеты, бандажи, подколенники, шины Цито, шины Виленского стельки, вкладные башмаки, реклинаторы, кожаные брюки с подошвами, малогабаритные платформы (коляски), трости, костыли, кожаные перчатки).

Выпуск протезно-ортопедических изделий РУПОИ за последние 2 года выглядит следующим образом:

Таблица 2 (сом)

№ п / п	Наименование	2018 год		План на 2019г		План на 9 месяцев 2019г		Факт. Выпуск за 9 месяцев	
		кол-во	сумма	кол-во	сумма	кол-во	сумма	кол-во	сумма
1	<b>Протезголени</b>	172	5 142 250	194	5761616	146	4 321 212	162	4 272 760
2	<b>Протезбедра</b>	198	6 887 831	205	7139000	154	5 354 250	163	5 537 492
3	<b>Фиксаппаратов</b>	66	2 245 481	65	2211600	49	1 658 700	57	1 812 337
4	<b>Протез рук и кисти</b>	88	1 932 688	70	1508028	53	1 131 021	59	1 007 327
5	<b>Бандажи</b>	634	1 223 032	678	1787100	509	1 340 325	480	935 258
6	<b>реклинатор</b>	341	353 295	430	442700	323	332 025	292	308 822
7	<b>корсет</b>	1036	1 993 810	1050	2021300	788	1 515 975	634	1 217 655
8	<b>Шины все виды</b>	633	1 829 919	580	1645200	435	1 233 900	537	1 719 863
9	<b>Тутора рук и ног</b>	472	1 221 940	485	1252400	364	939 300	405	1 162 611

1 0	Вытяжной пояс	1	2 461	3	8100	2	6 075	6	15 579
	<b>Итого:</b>	<b>3641</b>	<b>22 832707</b>	<b>3760</b>	<b>23777044</b>	<b>2 820</b>	<b>17 832 783</b>	<b>2795</b>	<b>17 989 704</b>
1 1	Оттобок	142	5 782 359	143	5826756	107	4 370 067	109	4 232 341
	<b>Всего:</b>	<b>3783</b>	<b>28 615 066</b>	<b>3903</b>	<b>29603800</b>	<b>2 927</b>	<b>22 202 850</b>	<b>2904</b>	<b>22 222 045</b>
	<b>Общий выпуск по РУПОИ</b>	<b>13382</b>	<b>60796081</b>	<b>12471</b>	<b>58500000</b>	<b>9353</b>	<b>43875000</b>	<b>9448</b>	<b>44661905</b>

Что касается производства обуви, то за два последних года ситуация, следующая:

Таблица 3 (сом)

№ п / п	Наименование	2018 год		Планна 2019г		Планна 9 месяцев 2019г		Факты выпуска за 9 месяцев	
		кол-во	сумма	кол-во	сумма	кол-во	сумма	кол-во	сумма
1	<b>Полуботинки, орт. полубот.</b>	1225	4 730 024	1165	4483780	874	3 362 835	1103	4 168 703
2	<b>Ботинки, ортботинки</b>	1640	6 840 357	1442	5985620	1 082	4 489 215	1185	4 797 458
3	<b>Орт. сапоги, ортполусапоги</b>	603	2 843 956	570	2693000	428	2 019 750	311	1 411 264
4	<b>Дет. ортбот, ботинки</b>	3048	12 742 044	2588	11164300	1 941	8 373 225	1978	8 550 818
5	<b>Дет. Полубот, орт.полубот.</b>	122	392 797	122	388100	92	291 075	94	298 040
6	<b>Туфли, орттуф, тапочки</b>	380	1 174 212	336	989100	252	741 825	319	945 518
7	<b>Стельки</b>	437	218 239	240	114000	180	85 500	177,5	94 084
8	<b>Прочие (вкл. баш, чулки съем. корс, брюки)</b>	84,5	404 305	55	245100	41	183 825	24	107 663
9	<b>Итого:</b>	<b>7540</b>	<b>29 345934</b>	<b>6518</b>	<b>26063000</b>	<b>4 889</b>	<b>19 547 250</b>	<b>5192</b>	<b>20 373 548</b>

Как видно из Таблиц 2 и 3 в РУПОИ изготавливаются изделия, такие как татора рук и ног (лангеты), вытяжной пояс, чулки, съемный корсет которые отсутствуют в перечне протезно-ортопедических изделий, указанных в Положении. Вместе с тем, РУПОИ не предоставляет изделия, такие как кистедержатели, подколеники, кожаные перчатки, шерстяные и трикотажные чехлы на культы, предусмотренные Положением. Кроме того, РУПОИ не предоставляет ЛОВЗ с 2014 года малогабаритные платформы (коляски), они находятся лишь на ответственном хранении.

Кроме того, пункт 19 Положения определяет, что замена протезно-ортопедических изделий производится через год со дня выдачи изделий. Получается, что ежегодно, лицо, получившее изделие, может получить новое изделие бесплатно. В отношении обуви, шерстяных и трикотажных чехлов на культы, кожаных перчаток и т.п. такой подход оправдан, т.к. эти изделия быстро изнашиваются, но ежегодная замена протезов ног, рук, колясок,

тростей, костылей и других изделий не имеет разумного обоснования и должна производиться в более длительные сроки. Как было установлено в ходе аудита из бесед со специалистами РУПОИ, норма пункта 19 ими не воспринималась в вышеизложенной трактовке, и выдача, например, протезов, осуществляется по мере необходимости нуждающихся лиц, выдача колясок производится согласно постановлению № 469, выдача корсетов, бандажей, ортопедических аппаратов регламентируется врачебными направлениями. То есть фактическая практика работы РУПОИ показывает, что нормы Положения не соблюдаются и являются необоснованными.

Как было указано ранее, лицам предоставляются протезно-ортопедические изделия, согласно пункта 10 Положения, и пунктом 11 этого же Положения лица, имеющие право на бесплатное протезно-ортопедическое обслуживание, а это ЛОВЗ или лица, имеющие инвалидность, при наличии протезно-ортопедических показаний, имеют право на дополнительную выдачу сверх данного перечня следующих изделий:

- обувь на протезы и ортопедические аппараты в количестве двух пар в год;
- дополнительно - рабочий протез;
- два шерстяных или хлопчатобумажных чехла на культю лицам, получающим протезы рук и ног.

Получается, что ЛОВЗ имеют право на ежегодное получение, например, 1 пары ортопедической обуви, согласно пункта 10, и, при наличии протезно-ортопедических показаний, еще на 2 пары обуви в год. Итого максимально можно выдать на лицо 3 пары обуви в год. Как установлено аудитом: кто выдает протезно-ортопедические показания, в каком порядке - законодательством и подзаконными нормативными актами не урегулировано. РУПОИ фактически выдает:

- обратившимся к ним ЛОВЗ, бесплатно, за счет средств республиканского бюджета, максимально по две пары обуви на лицо в год;
- и прочим лицам, имеющим направление врача, также максимально по две пары, 90 % стоимости которых покрывается из средств республиканского бюджета и 10 % стоимости за счет собственных средств этого лица.

Таким образом, перечень протезно-ортопедических изделий, предусмотренный Положением, не соответствует фактически выпускаемому перечню.

#### ***Рекомендация МТСП:***

1. *Осуществить пересмотр перечня протезно-ортопедических изделий, указанных в Положении «Об обеспечении населения Кыргызской Республики протезно-ортопедическими изделиями», утвержденное*

*постановлением Правительства Кыргызской Республики от 27 марта 2014 года №182 в соответствии с потребностями ЛОВЗ;*

2. МТСП обеспечить контроль за соблюдением норм пересмотренного Положения.

#### **4.2. Соответствуют ли правовой статус и имеющиеся ресурсы РУПОИ обеспечению ЛОВЗ протезно-ортопедическими изделиями?**

##### **4.2.1. У Правительства нет единого подхода в создании и управлении учреждениями, являющимися государственными организациями**

РУПОИ действует на основании Устава, в то время как ЦР ЛОВЗ действует на основании Положения. Иными словами, организации, одинаковой организационно-правовой формы, обладающие одинаковым статусом в системе управления МТСП, регламентируются учредительными документами разной формы и наименования.

Также отмечаем, что использование разных форм учредительных документов (устав и положение) наблюдается не только в РУПОИ и Центре реабилитации ЛОВЗ, но и в иных учреждениях системы МТСП, например, Детские учреждения интернатного типа (далее – ДУИТ).

Необходимо обратить внимание, что в соответствии со статьей 87 Гражданского кодекса Кыргызской Республики юридические лица Кыргызской Республики действуют на основании устава, либо учредительного договора и устава, либо только учредительного договора.

При этом допускается, что юридическое лицо, не являющееся коммерческой организацией, может действовать на основании общего положения об организациях данного вида, но в случаях, прямо предусмотренных законодательным актом.

Аудитом отмечается, что в настоящее время нет не только законодательного акта, содержащего нормы, регламентирующие создание и правовое положение учреждений, являющихся государственными организациями, как обособленного вида организаций, но и подзаконного нормативного правового акта.

Единственным подзаконным актом, регулирующим данную сферу правоотношений, является постановление Правительства Кыргызской Республики «О вопросах образования подведомственных подразделений министерств, государственных комитетов, административных ведомств и иных органов исполнительной власти Кыргызской Республики и создания государственных предприятий» от 6 июня 2007 года № 211 (далее ППКР №211). Данное постановление фрагментарно регламентирует вопросы образования подведомственных подразделений государственных органов, и не содержит важных правовых норм, таких как определение, что является подведомственным подразделением, как оно отличается от иных учреждений, например, структурных подразделений.

Иных подзаконных актов, регламентирующих порядок создания и управления, предмет деятельности, вопросы финансирования и иные аспекты деятельности учреждений, являющихся государственными организациями (находящихся в государственной собственности) не обнаружено.

Кроме того, отмечаем, что в нарушение абзаца пятого пункта 1 ППКР №211 отдельные руководители подведомственных подразделений назначаются руководителями министерств, государственных комитетов, административных ведомств и иных органов исполнительной власти Кыргызской Республики, а не Премьер-министром. Например, руководитель РУПОИ назначается Премьер-министром, а руководитель ЦР ЛОВЗ, и руководители ДУИТов министром труда и социального развития.

В связи с чем аудит констатирует, что Правительство в произвольном порядке создает учреждения, как в виде государственных органов, их структурных и подведомственных подразделений, так и иных формах. Назначение руководителей и управление учреждениями также осуществляется в произвольном порядке.

Помимо этого, наблюдается расширяющаяся практика создания организаций в форме «государственных учреждений» как некой обособленной формы учреждений, но при этом не предусмотренной Гражданским кодексом Кыргызской Республики.

#### ***Рекомендация Правительству КР:***

*Регламентировать создание и функционирование учреждений, являющихся государственными организациями в соответствии с требованиями Гражданского кодекса.*

#### **4.2.2. Нынешний статус РУПОИ как учреждение противоречит его функционированию как производственного предприятия**

До 2011 года РУПОИ действовало в форме государственного предприятия и осуществляло производственную деятельность.

Согласно информации РУПОИ, в виду принятия Правительством Кыргызской Республики постановления «О совершенствовании управления государственными предприятиями» от 22 февраля 2011 года № 62, установившего, что по итогам годовой финансово-хозяйственной деятельности не менее 50 процентов чистой прибыли государственных предприятий подлежит перечислению на расчетный счет Фонда по управлению государственным имуществом при Правительстве Кыргызской Республики с последующим направлением в республиканский бюджет, РУПОИ было реорганизовано в учреждение.

В настоящее время РУПОИ действует в соответствии с Уставом, утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 25 августа 2011 года № 511.



Организационно-правовая форма РУПОИ – учреждение, т. е. государственная организация, созданная Правительством для осуществления социальных функций некоммерческого характера и полностью или частично им финансируемая.

Аудитом установлено, что Устав РУПОИ вступает в противоречие с Гражданским кодексом (ст. 85 и 164) Кыргызской Республики, который устанавливает, что учреждения являются некоммерческими организациями, не имеющими целью извлечение прибыли. Устав РУПОИ предусматривает возможность получения прибыли и ее самостоятельного использования.

Об этом свидетельствует нижеследующая таблица, указывающая суммы чистой прибыли, полученной РУПОИ за последние три года:

Таблица 4

2017 год	2018 год	9 м-в 2019 года
3 061 275 сомов	2 544 581 сомов	2 705 157 сомов

Устав РУПОИ демонстрирует, что РУПОИ осуществляет производственно-хозяйственную деятельность. Однако текущая правоприменительная практика свидетельствует, что бюджетные учреждения обычно не являются производственными организациями, производственные организации, находящиеся в собственности государства, представляют собой государственные предприятия, акционерные общества, а также изредка общества с ограниченной ответственностью.

Все это демонстрирует, отсутствие понимания у МТСР и Правительства роли и места РУПОИ в системе субъектов права Кыргызской Республики и государственных / бюджетных учреждений, в частности.

#### **Рекомендация Правительству КР/МТСР:**

*Рассмотреть вопрос функционирования РУПОИ в статусе учреждения, с целью исключения противоречий его финансово-хозяйственной деятельности с законодательными и нормативными правовыми актами Кыргызской Республики, установленных настоящим аудитом и определения подходов и механизмов, обеспечивающих дальнейшее его развитие с учетом современных требований технологического процесса производства и потребностей населения в качественных протезно-ортопедических услугах.*

#### **4.2.3. Финансирование РУПОИ со стороны МТСР не отражает его экономическую сущность**

Финансирование РУПОИ осуществляется за счет средств республиканского бюджета через МТСР, выступающего главным распорядителем бюджетных средств. При этом РУПОИ получает бюджетные средства на ежемесячной основе в размере 1/12 согласованного МТСР бюджета РУПОИ. Финансирование РУПОИ осуществляется МТСР по статье экономической

классификации 2721 «Пособия по социальной помощи населению» и по классу 71093 функциональной классификации «Услуги социальной защиты, оказываемые через учреждения не интернатского типа» что, является неправомерным.

Кроме того, соотношение использования статьи экономической классификации 2721 - «Пособия по социальной помощи населению», и класса 71093 функциональной классификации - «Услуги социальной защиты, оказываемые через учреждения не интернатского типа», демонстрирует двоякое понимания МТСП деятельности РУПОИ.

Иными словами, МТСП не в полной мере осуществляет полномочия главного распорядителя бюджетных средств, в части распределения бюджетных ассигнований между распорядителями и получателями бюджетных средств и не осуществляет ведомственный финансовый контроль.

Таким образом, финансирование РУПОИ со стороны МТСП по вышеуказанным статьям экономической и функциональной классификаций является нецелевым расходованием бюджетных средств, поскольку МТСП за счет средств, предназначенных на оплату пособий по социальной помощи населению, финансирует РУПОИ. Таким образом, финансирование по статье «Пособия» не отражает экономическую сущность финансирования и вводит в заблуждение пользователей финансовой отчетности в лице Правительства, Парламента и общественности в целом.

В ежегодной консолидированной смете МТСП средства РУПОИ не выделены обособлено, кроме мер Программного бюджета, что свидетельствует о том, что МТСП не ведет детальный контроль использования ресурсов, а также в отчетах не предоставляется информация о фактическом использовании бюджетных средств.

#### ***Рекомендация Минфин/МТСП:***

- *Финансирование РУПОИ привести в соответствие со статьями действующей экономической и функциональной классификаций.*
- *МТСП осуществлять соответствующий контроль финансирования РУПОИ*

#### **4.2.4. Финансирование РУПОИ противоречит требованиям Бюджетного кодекса**

Учет фактического финансирования от МТСП в адрес РУПОИ и учет фактических расходов РУПОИ, по оказанию услуг и поставке протезно-ортопедических изделий, осуществляется РУПОИ посредством применения плана счетов для хозяйствующих, предпринимательских структур, в нарушение норм законодательства и Бюджетного кодекса КР, введенного в действие Законом КР от 16 мая 2016 года № 60.

Согласно статьи 119 Бюджетного кодекса КР:

- пункт 1 - бухгалтерский учет осуществляется в соответствии с Единым планом счетов, разработанным на основе Бюджетной классификации. Единый план счетов - структурированный перечень бухгалтерских счетов, предназначенных для бухгалтерского учета операций по исполнению бюджетов и хозяйственной деятельности бюджетных учреждений.

Согласно статьи 105 Бюджетного кодекса КР:

- пункт 4 - бюджетные учреждения не вправе открывать счета в коммерческих банках без специального разрешения уполномоченного государственного органа.

Согласно статьи 106 Бюджетного кодекса КР:

- пункт 3 - кассовое обслуживание исполнения бюджетов предусматривает:
  - 1) учет операций со средствами бюджетов на Едином казначейском счете;
  - 4) проведение всех операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета на Едином казначейском счете и учет в соответствии с Единым планом счетов.
- пункт 5 - все ресурсы бюджетов Кыргызской Республики подлежат обязательному и незамедлительному перечислению на Единый казначейский счет.
- пункт 10 - остатки бюджетных средств, находящиеся вне Единого казначейского счета, неиспользованные получателями бюджетных средств, не позднее двух последних рабочих дней бюджетного года подлежат перечислению получателями бюджетных средств на счета соответствующих бюджетов.
- пункт 12 - неиспользованные бюджетными учреждениями остатки средств на специальном счете переносятся на очередной бюджетный год как остаток на начало очередного бюджетного года.

Аудитом выявлено, что РУПОИ не проводит все финансовые расчеты через казначейские счета Министерства финансов, но используют и собственные счета в коммерческих банках (ОАО РСК Банк). Разрешения Министерства финансов КР на открытие счетов в коммерческих банках у РУПОИ не имеется. Остатки неиспользованных РУПОИ средств на конец бюджетного года на счета бюджета МТСП не перечисляются, либо как остаток специальных средств на следующий бюджетный год не переносятся.

***Рекомендация Минфин /МТСП/РУПОИ:***

*Учет фактического финансирования и фактических расходов РУПОИ вести в соответствии с Бюджетным кодексом КР.*

#### **4.2.5. Отсутствует надлежащий учет доходов РУПОИ**

Доходы РУПОИ формируются за счет средств республиканского бюджета и поступлений от оказания платных государственных услуг<sup>6</sup> и за три последних года выглядят следующим образом:

Таблица 5(сом)

<b>год</b>	<b>Доходы, поступившие от МТСР</b>	<b>Доходы от платных услуг, товаров</b>	<b>Всего</b>
2017	60 843 226	1 474 949	62 318 175
2018	60 164 438	1 384 707	61 549 145
9м-в 2019	43 908 881	871 294	44 780 175

Получаемая ежемесячно от МТСР, по статье 2721 «пособия по социальной помощи населению» на счета РУПОИ в коммерческих банках, сумма средств приходится в качестве дохода от деятельности РУПОИ, с дальнейшим расходованием на нужды производственной деятельности, согласно имеющихся потребностей. Приходящая получаемые средства, в качестве дохода от деятельности, РУПОИ тем самым принимает на себя обязательство по оказанию на данную сумму услуг и работ, гарантированных государством для ЛОВЗ и прочих лиц в качестве бесплатной социальной помощи.

Доход от деятельности РУПОИ в структуре специальных средств учреждения, как поступления от оказания услуг и реализации товаров собственного производства, в отчетности МСТР не учитывается и из доходной части республиканского бюджета и консолидированной бюджетной отчетности выпадает. За 2017-2018 годы и 9 месяцев 2019 года выпадение доходов республиканского бюджета от деятельности РУПОИ составило 168,7млн. сомов.

В МТСР не обеспечен надлежащий учет доходов РУПОИ, так как поступления от оказания услуг РУПОИ не включаются в состав средств специальных счетов, закрепляемых за МТСР на соответствующий бюджетных год.

6

<b>142</b>	<b>Доходы от продажи товаров и оказания услуг</b>
<b>1423</b>	<b>Поступления от оказания платных услуг</b>
14233	Социальные услуги
14233600	Плата за изготовление и предоставление протезно-ортопедических изделий

14233600 Учитываются услуги по изготовлению и предоставлению протезно-ортопедических изделий, сверх установленного перечня нуждающимся гражданам, не имеющим группу инвалидности, по направлению врача, в соответствии Реестрами государственных и муниципальных услуг.

При этом следует отметить, что доходы от оказания платных услуг в финансовой отчетности МТСП не отражаются, а распределяются по фондам. Соответственно в консолидированной финансовой отчетности на уровне МТСП они не показаны и в отчете об исполнении республиканского бюджета отсутствуют, что свидетельствует о недостоверности указанных отчетов.

Согласно Положению о распределении и использовании прибыли, утвержденному по согласованию профсоюзным комитетом РУПОИ, за счет полученной прибыли, несмотря на то, что РУПОИ является бюджетным учреждением, оно формирует фонды, которые используются следующим образом:

- Фонд материального поощрения (70%, на выплаты премии и материальной помощи сотрудникам) – 1848,4 тыс. сомов в 2018 году.
- Фонд социального развития (15%, на проведение культурно-массовых мероприятий, представительские и рекламные расходы) – 335,2 тыс. сомов в 2018 году.
- Фонд развития производства (15%, на развитие и усовершенствование производимой продукции, приобретение и ремонт оборудования и основных средств, приобретение технической документации и программного обеспечения, обучающие мероприятия) – 361,0 тыс. сомов в 2018 году.

#### ***Рекомендация МТСП/Минфин/РУПОИ:***

*Обеспечить:*

- *надлежащий учет доходов РУПОИ;*
- *достоверность консолидированной финансовой отчетности на уровне МТСП.*

#### **4.2.6. Платные услуги, оказываемые населению РУПОИ, не утверждены антимонопольным органом**

Несмотря на включение с 2013 года платных услуг РУПОИ в Реестр государственных услуг, оказываемых государственными органами, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями тарифы на оказываемые услуги до настоящего времени не согласованы с государственным антимонопольным органом Кыргызской Республики. Проблемы согласования вытекают из проблем финансирования РУПОИ и ведения бухгалтерского учета.

Согласно раздела V Порядка определения размера оплаты за оказание государственных и муниципальных услуг (работ), утвержденного постановлением Правительства КР №637 от 26 октября 2000 года (далее – Порядок), в себестоимость платных работ, услуг:

- не включаются заработная плата основного персонала, финансируемая из бюджетных средств. Включаются только затраты на оплату труда только государственных органов и их подведомственных

подразделений, находящихся на самофинансировании, и структур, работникам которых заработная плата предусматривается штатным расписанием за счет средств специального счета;

- не включается сумма амортизации, начисляемая на основные средства, приобретенные за счет бюджетных средств;
- текущий ремонт включается в размере 10 процентов от балансовой стоимости материалов, приобретенных за счет средств специального счета;
- не включаются затраты на оплату электрической и тепловой энергии, водоснабжения, услуги связи, покрытые за счет бюджета.

Поскольку РУПОИ не ведет учет по специальным средствам, и не находится на самофинансировании, а получает средства на ведение деятельности через МТСП из республиканского бюджета, антимонопольный орган не принимает к расчетам при формировании тарифов вышеперечисленные статьи расходов, которые составляют в структуре общих затрат на производство до 60%.

Уставом РУПОИ финансирование деятельности РУПОИ предусмотрено из средств республиканского бюджета и РУПОИ распоряжается бюджетными ресурсами согласно утвержденной сметы следующим образом:

Таблица 6 (тыс. сом)

№	Наименование статьи расходов на производство	2018 год	2019 год
1	Заработная плата*	26 200	26 100
2	Отчисления в СФ*	4 520	4 502
3	Материальные затраты	22 550	22 000
4	Коммунальные услуги, * в том числе	2 786	2 568
4.1	т/энергия*	2 290	2 086
4.2	эл/энергия*	440	440
4.3	Вода*	56	42
5	Транспортные расходы	400	400
6	Прочие расходы (почта, мусор, банковские услуги и т.п.)	1 089	1 027
7	Спец.питание	281	293
8	Командир.расходы	200	200
9	Амортизация*	340	300
<b>10</b>	<b>Всего затраты на производство</b>	<b>58 366</b>	<b>57 420</b>
<b>11</b>	<b>Затраты, не принимаемые к расчету по тарифу *</b>	<b>33 846</b>	<b>33 470</b>

Также Уставом РУПОИ предусмотрено получение прибыли от деятельности, которая расходуется на развитие производства, в то время как Порядок определения размера оплаты за оказание государственных и муниципальных услуг (работ) не предполагает включение прибыли в состав тарифа, который формируется только из расходов государственных органов, связанных с оказанием этих услуг, работ.

Фактически расчеты по финансируемым бюджетным средствам ведутся РУПОИ на основе собственных тарифов (цен) на поставляемые услуги и товары, утвержденных директором учреждения, по каждому типу продукции и услуг. Эти расчеты применяются к услугам и работам, оказываемым РУПОИ как на платной, так и на бесплатной основе.

Калькуляции расходов основаны на нормах расхода материалов, нормах распределения трудовых, накладных и общих административных расходов, а также включают в себя прогнозируемую рентабельность производства (прибыль), прямые и косвенные налоги, уплачиваемые в соответствии с законодательством на предоставляемые услуги и товары.

МТСР КР данные тарифы (цены на продукцию), разработанные и утвержденные РУПОИ, не анализируются и не утверждаются, несмотря на тот факт, что именно эти тарифы ложатся в основу расчетов с РУПОИ по полученным бюджетным средствам. МТСР также не владеет информацией: какие объемы средств были израсходованы на оказание услуг (работ) для ЛОВЗ, т.е. направлены на реализацию положений Закона КР «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья» и каким был объем средств, израсходованный на оказание услуг (работ) лицам, не имеющим инвалидности, и обслуженных на основании направления врача.

***Рекомендация МТСР/РУПОИ:***

*Принять меры исходя из решений согласно п. 4.2.1. и п. 4.2.2.*

**4.2.7. Планирование бюджета РУПОИ осуществляется без учета потребностей ЛОВЗ в протезно-ортопедических изделиях**

Бюджетирование РУПОИ происходит исходя из ретроспективных показателей финансирования РУПОИ за предыдущие годы с учетом роста цена на расходные материалы и контрольных цифр, ежегодно определяемых Министерством финансов для выплаты пособий по социальной помощи населению. При этом МТСР не обладает актуальной и достоверной информацией ни о количестве нуждающихся в протезно-ортопедических изделиях, ни о требуемом ассортименте и качестве изделий.

Фактически финансовые потребности РУПОИ определяются без учета целей и задач по обеспечению ЛОВЗ протезно-ортопедическими изделиями, планов работ и бюджетных программ, как это установлено в Бюджетном кодексе Кыргызской Республики. Объем финансирования определяется в зависимости от штатной численности, количества находящегося имущества, в том числе

зданий и помещений, и исходя из ретроспективных показателей по расходам в предыдущие бюджетные циклы, но практически на протяжении нескольких лет практически остается в неизменном объеме, о чем свидетельствует нижеследующая таблица указывающая плановые поступления бюджетных средств:

Таблица 7(тыс. сом)

2017 год	2018 год	2019 год
58 500	60 500	59 500

Кроме того, РУПОИ несет коммунальные расходы Центра реабилитации ЛОВЗ, что является нецелевым расходованием бюджетных средств, не предназначенными на обеспечение ЛОВЗ протезно-ортопедическими изделиями. Суммы коммунальных услуг, оплаченных РУПОИ за последние три года, указаны в нижеследующей таблице:

Таблица 8 (сом)

2017 год	2018 год	9 м-в 2019 года
977 619	1 005 106	478 990

**Рекомендация Минфин/МТСП:**

*Бюджетирование РУПОИ осуществлять в соответствии с потребностями нуждающегося контингента потребителей услуг с учетом специфики деятельности РУПОИ.*

**4.3. Обеспечивает ли РУПОИ эффективную организацию процесса производства протезно-ортопедических изделий для удовлетворения потребностей ЛОВЗ?**

**4.3.1. Корпоративная информационная система социальной помощи (КИССП) полностью не внедрена и не используется для формирования отчетов в РУПОИ.**

Вся информация о принимаемых заказах регистрируется в столе заказов (регистратуре), в цехе по изготовлению протезов, а также в цехе готовой продукции вручную в журналах. При этом в РУПОИ только на уровне приема заказов (стол заказов) начали внедрять КИССП, но на данном этапе электронная система используется лишь для внесения информации о заказчике и предоставления заказчику номера для личного дела (карточки). Однако, вся вышеуказанная информация и данные по заказу затем заносятся в журналы, что приводит к дублированию выполняемых процедур по регистрации заказов. Вместе с тем, в РУПОИ отсутствует план по дальнейшему внедрению КИССП.



Используемая система журналов даёт возможность отследить исполнение конкретного заказа, но не даёт возможность установить и отследить соблюдение очередности.

Оперативная информация или отчеты из журналов подготавливаются вручную, что доказывает отсутствие регулярного и оперативного контроля со стороны руководства РУПОИ за соблюдением очередности и выполнением услуг.

***Рекомендация МТСП/РУПОИ:***

*Разработать план внедрения КИССП в соответствии с функциями РУПОИ и принять меры по его применению для оптимизации процедур по приему и выполнению заказов, а также установлению контроля за соблюдением очередности.*

**4.3.2. Оборудование РУПОИ устаревшее и не разработан план модернизации**

В соответствии с информацией представленной руководством РУПОИ последняя модернизация и внедрение новых технологий произошло в 1996 году. После этого средства были выделены только для обновления или ремонт отдельного оборудования или небольших изменений процесса производства. Так, например, в 2018-2019 гг. за счет средств спонсоров были приобретены 3 новые швейные роликовые машины и произведен обмен двух колонковых машин на роликовые для усовершенствования пошива верха ортопедической специализированной обуви. Кроме того, приобретены токарные станки, станки для ремонта обуви и запчасти для оборудования.

Также в 2018 году для детей с диагнозом ДЦП и с врождёнными патологиями стопы разработаны и внедрены в производство ортопедические обуви с жестким корсетом с применением натуральных подкладок.

В штатном расписании (приказ №38 от 23.07.2018 г. МТСП) утверждены должности главного инженера и специалиста по модернизации производства. В соответствии с их должностными инструкциями за модернизацию отвечают:

- Главный инженер, который подчиняется непосредственно директору и в инструкции указаны его обязанности: «обеспечивать эффективность проектных решений, своевременную и качественную подготовку производства, техническую эксплуатацию, ремонт и модернизацию оборудования, достижения высокого качества продукции в процессе производства».
- Специалист по модернизации производства, который подчиняется директору и в его обязанности вменены: «координация работы руководителей технических служб и руководства учреждения по определению очередности этапов модернизации». Основной задачей специалиста по модернизации является на основе анализа состояния дел с оборудованием вести разработку проектов по его обновлению.

Стоит отметить, что в указанных должностных инструкциях понятие «модернизация» связана лишь с заменой устаревшего оборудования, хотя в широком понимании этого слова под «модернизацией» подразумевается «обновление объекта, приведение его в соответствие с новыми требованиями и нормами, техническими условиями, показателями качества».<sup>7</sup>

В РУПОИ разработан план основных мероприятий специалиста по модернизации производства РУПОИ на 2019 год, в котором планируется 8 мероприятий, в том числе организовать 3 обучения, обновить компьютеры, произвести ремонт Производственного корпуса. По мнению аудита, вышеуказанные мероприятия не относятся к процессу модернизации, так как последнее должно охватывать, прежде всего, выявление и анализ проблем и проработка стратегии, и бизнес плана.

Как установлено аудитом, специалист по модернизации производства РУПОИ участвует в переписке для поиска возможных спонсоров по привлечению внебюджетных средств для целей модернизации, но при этом отсутствует анализ состояния оборудования и проекты по обновлению оборудования.

Также в РУПОИ не разработаны долгосрочные или краткосрочные планы по первостепенной замене и модернизации устаревшего оборудования производства.

**Рекомендация МТСП/РУПОИ:**

*Разработать долгосрочную и краткосрочную стратегии развития РУПОИ, предусматривающую модернизацию устаревшего оборудования и технологического процесса производства.*

**4.3.3. Отсутствие приоритетов в изготовлении протезно-ортопедических изделий приводит к несвоевременному обеспечению ими населения**

Согласно данным, представленным РУПОИ переходящие остатки заказов на изготовление протезно-ортопедических изделий за последние 3 года выглядит следующим образом:

Таблица 9

№ п / п	Наименование	Ед. изм.	Остаток заказов на 01.01.17	2017г.		Остаток заказов на 01.01.18	2018г.		Остаток заказов на 01.01.19
				Принятые заказы	Выпуск заказов		Принятые заказы	Выпуск заказов	
1	Орт.обувь	пар	<b>1910</b>	8100	7005	<b>3005</b>	8008	7535	<b>3478</b>
2	Протезно-ортопедические изделия	шт.	<b>366</b>	4980	4918	<b>428</b>	4614	4447	<b>595</b>
	ИТОГО:		<b>2276</b>			<b>3433</b>			<b>4073</b>

<sup>7</sup> Википедия

Годовой факт.объем прозводства	шт. пар	11 923			11 982			8 304
Процент от фактич. объема прозводства	%	19 %			29 %			49%

Как показывают данные Таблицы 9 объем количество невыполненных заказов из года в год увеличивается. При этом РУПОИ в ходе аудита не представил данные по невыполненным заказам в разрезе видов протезно-ортопедических изделий.

Как видно из Таблиц 2 и 3 РУПОИ за 2018 год изготовило 666 шт. протезов (протезы голени, бедра, рук и аппараты) на 21990,6 тыс. сомов. В тоже время на остальные 3117 шт. протезно-ортопедических изделий (бандажи, корсеты, шины и т.д.) израсходовано 6624,4 тыс.сомов.

Рост количества невыполненных заказов связан по мнению РУПОИ с недостаточностью финансирования и сроки обеспечения протезно-ортопедическими изделиями составляют в среднем 7-8 месяцев. В то же время по мнению аудита, отсутствие приоритезации в изготовлении протезно-ортопедических изделий приводит к несвоевременному обеспечению ими населения.

**Рекомендация МТСП/РУПОИ:**

*Принять меры в соответствии с решениями согласно п. 4.1.4. и п. 4.1.5.*

**4.3.4. Отсутствие системы очередности в РУПОИ приводит к несвоевременному и некачественному предоставлению услуг ЛОВЗ**

Согласно Таблице 9 за 2018 год в РУПОИ принято 8008 заказов на специализированную ортопедическую обувь и изготовлены – 7540 пар на общую сумму 29345,9 тыс.сомов.

Хотя за последние 5 лет объём производства ортопедической обуви сохраняется на одном уровне, РУПОИ не может обеспечить своевременное выполнения всех заказов. Так, на 01.01.2019. года не выполнены 3478 заказов.

Диаграмма 1



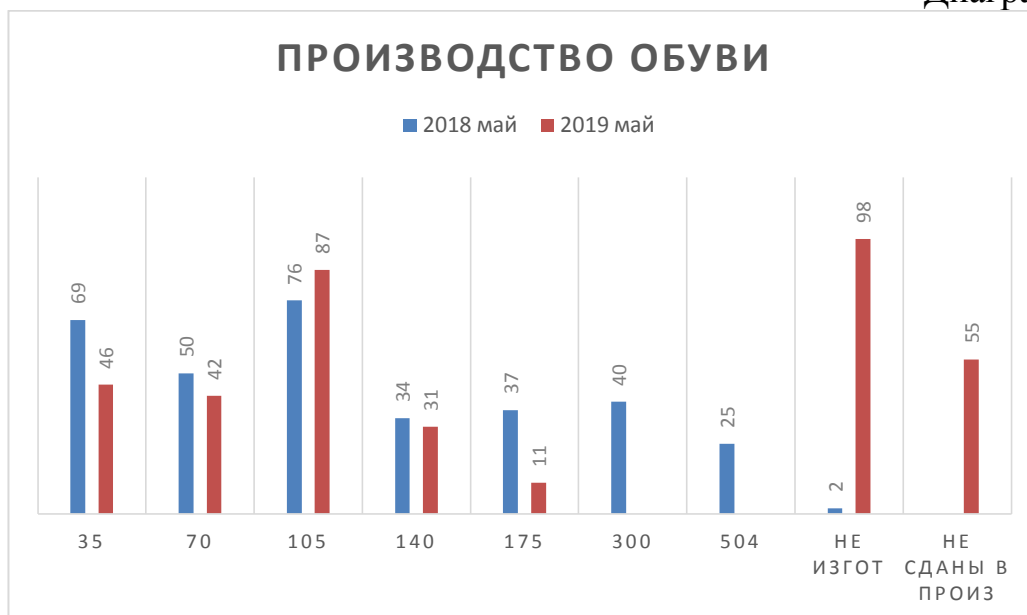
**Источник:** Данные из РУПОИ за период 2015-2019 г (9 месяцев).

Аудиторами были изучены записи из журнала регистрации ортопедической обуви за май 2018 и 2019 годов, данные которых были систематизированы и проанализированы. Анализ показал следующее:

- Записи в журнале регистрации ведутся вручную (дата, номер заказа (в порядке очередности), фамилия, адрес заказчика, вид изделия, дата сдачи в производство и изготовления заказа, категория заказчика (ребёнок или взрослый), платность услуги, первичный заказчик).
- В журнале обувь регистрируется под разными сокращениями и не указывается вид ортопедической обуви (сложная или малосложная),
- В целом в мае 2018 года было принято 333 заказов, в том числе 147 детских, в мае 2019 года - 370 заказов, в том числе 179 детских соответственно. В большинстве случаев клиенты сразу заказывают 2 пары ортопедической обуви (летнюю и зимнюю). Однако, только 11% из принятых в мае 2019 года изделий зимних сданы в производство в течение 7 дней, а 34% (55 заказов) из 162 зимних на 05.11.2019 года ещё не сданы в производство.
- Номер заказа в журнале регистрируется в порядке очередности, однако сдача заказов в производство происходит на основании решения Заведующей медико-техническим отделом или диспетчера, что свидетельствует о субъективности принятия решений и отсутствия надлежащего порядка очередности. По информации Заведующей медико-техническим отделом заказы для детей сдаются в производство в первоочередном порядке. Однако аудитом установлено, что данный порядок не регламентирован и большинство заказов летней ортопедической обуви для детей отдается на производство в течение 2-3 месяцев. Также выявлено, что 5 заказов для детей в количестве по две пары обуви (зимняя и летняя) поступивших мае 2019 года по состоянию на 05.11.2019 года не исполнены.

- Всего лишь 20,7% от заказов, поступивших в мае 2018 года и 12,4% в мае 2019 года, изготовлены в установленный срок, соответствии с Положением в течение 35 рабочих дней, а 41,4% по состоянию на 05.11.2019 года ещё не исполнены.

Диаграмма 2



*Источник:* Данные систематизированные аудиторской группой на основании данных из журнала регистрации РУПОИ.

Созданная система не обеспечивает своевременное предоставление услуг, а также РУПОИ не соблюдает очерёдность принятия заказов. Анализ процесса подтверждает, что система основана на субъективных критериях и решениях должностных лиц, что повышает возможные коррупционные риски.

Во 2 главе Положении «О порядке обеспечения населения Кыргызской Республики протезными ортопедическими изделиями» описаны виды ортопедической обуви и в РУПОИ имеются стандарты изготовления ортопедической обуви. Однако в отношении обеспечения протезами населения, которые занимают более 30% бюджета РУПОИ в Положении ничего не сказано. При этом в РУПОИ отсутствуют внутренние нормативные документы, определяющие виды протезов (деревянный, кожаный, немецкий (фирмы Отто-Бокк) или комбинированный), порядок принятия решения на определенный вид протеза и определения очередности. Не разработаны стандарты и утверждены стандарты изготовления протезов. Аудит определил процесс изготовления протезно-ортопедических изделий в Приложении 1, где отметил зоны риска (выделено красным цветом).

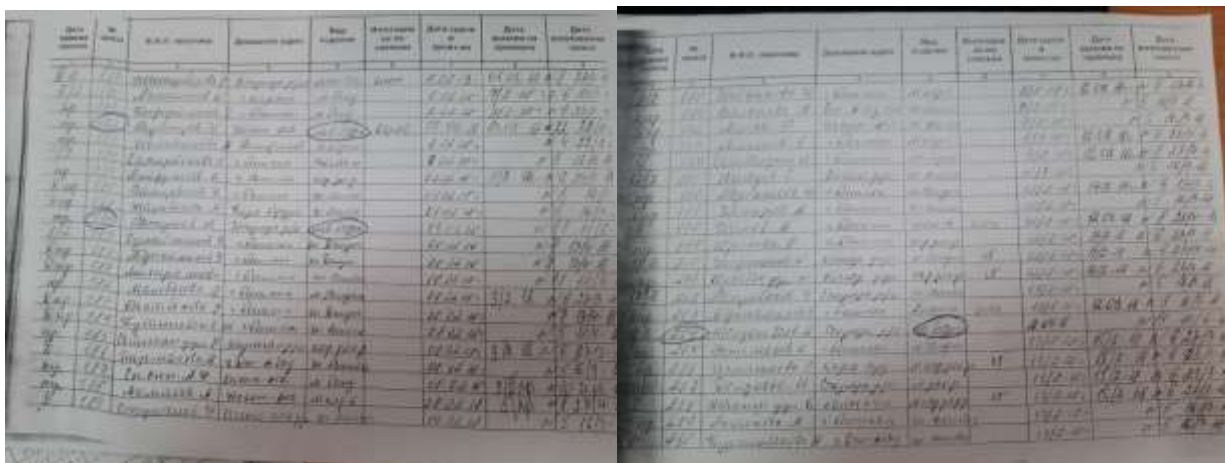
Основным риском является, то что Заведующая медико-техническим отделом (далее - Медотдел) единолично принимает решение относительно вида ПОИ, оформлении заказа, срочности исполнения заказа, а также направления пациента в ЦР. При этом в случае отсутствия в перечне документов пациента направления врача медицинского учреждения, такое направление

выписывается Заведующей Медотделом, что может привести к риску злоупотреблений.

Регистрация заказов протезно-ортопедических изделий ведется в журнале регистратуры (Стола заказов), кроме изготовления протезов по немецкой технологии Отто-Бокк. Последние регистрируются непосредственно в Протезном цехе в Журнале регистрации прохождения заказов на экспериментальном участке и такие заказы не централизованы через Стол заказов.

В ходе аудита выборочно были рассмотрены предоставление ПОИ за январь-февраль 2018 и 2019 гг. В результате из 276 заказов за два месяца 2018 года и 251 заказа в 2019 году только по 42 заказа были протезы. Основные заказы приходились на шины Виленского, лангеты, бандажи, корсеты, как видно из фото ниже:

Фото 1



Согласно требованиям вышеуказанного Положения, изготовление протезно-ортопедических изделий осуществляется в течение 35 дней. Из рассмотренных 84 случаев изготовления протезов в январе-феврале 2018 и 2019 года, в течение 35 рабочих дней были изготовлены только 25 протезов, 16 протезов были изготовлены в срок более 150 дней. Как и в случаях с изготовлением ортопедической обуви сроки сдачи в производство протезов зависят от субъективного решения Заведующей Медотделом и диспетчера стола Заказов и не регламентированы. Что касается изготовления протезов по немецкой технологии Отто-Бокк, в журнале Протезного цеха дата изготовления протезов не фиксируется.

### ***Рекомендация РУПОИ***

*Упорядочить процесс соблюдения очередности, путем разработки нормативного документа, исключив возможные риски и субъективные факторы.*

#### **4.3.5. Обеспечение протезно-ортопедическими изделиями лиц, не имеющих инвалидность, является нецелевым использованием бюджетных средств**

Закон КР «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья» устанавливает, что только ЛОВЗ и их семьям предоставляется бесплатное обеспечение протезно-ортопедическими изделиями. РУПОИ изготавливает ортопедическую обувь на бесплатной основе лицам, имеющим группу инвалидности, а на платной основе обеспечиваются лица, нуждающиеся в протезно-ортопедических изделиях, но не имеющие группы инвалидности, по направлению врача. Только в случае обращения лиц, приехавших в город Бишкек из отдаленных регионов республики, направление выписывается РУПОИ<sup>8</sup>.

В соответствии с постановлением Правительства Кыргызской Республики от 10 февраля 2012 года №85 «Об утверждении Единого реестра (перечня) государственных услуг, оказываемых государственными органами, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями» изготовление и предоставление протезно-ортопедических изделий сверхустановленного перечня нуждающимся гражданам, не имеющим группу инвалидности, по направлению врача, предусмотрено на платной основе.

Однако, на платной основе ортопедическая обувь предоставляется лицам, не имеющим группы инвалидности, по направлению врача, в размере 10% от стоимости ортопедической обуви или 40% стоимости бандажных изделий (корсет, реклинатор, бандажи) и бытовых приспособлений (костыли, трости). В соответствии с калькуляцией РУПОИ стоимость ортопедической обуви составляет от 2912 до 4212 сомов.

Например, за 2018 год были изготовлены 387,5 пар ортопедической обуви на платной основе, заказчики оплатили изделия на общую сумму 118,8 тыс. сомов, 1154 шт. других изделий на сумму 596,2 тыс. сомов. Следовательно, за счет бюджетных средств были покрыты 1068,9 тыс. сомов за обувь и 894,3 тыс. сомов за другие изделия, всего 1963,2 тыс. сомов за 2018 год для лиц, являющихся не ЛОВЗ, что означает неэффективное использование бюджетных средств. Таким образом финансирование РУПОИ по статье «Пособия по социальной помощи населению», а также использование вышеуказанных сумм не для социальной защиты населения, вследствие того, что отсутствуют критерии оценки того, являются ли данные заказчики лицами, которым требуется социальная защита свидетельствуют об отсутствии контроля использования средств со стороны МТСП. Аналогичная ситуация имеет место быть с 2014 года, то есть с момента введения в действие «Положения о порядке обеспечения населения КР протезно-ортопедическими изделиями» и по всем видам выпускаемых изделий.

Также законодательством не урегулировано: в каких случаях и при каких заболеваниях врач выдает направление. При таких условиях право на

---

<sup>8</sup>Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 27 марта 2014 года № 182 пункт 8

получение социальных гарантий от государства, например, в виде льготы на оплату трости или костылей в 60 % от стоимости, могут иметь лица, не имеющие инвалидности, получившие сложные переломы конечностей и находящиеся в процессе реабилитации, а также очень многие другие категории больных. При этом, согласно установленных постановлением Правительства КР норм, их имущественное положение, степень финансовой обеспеченности и нуждаемости в пособиях государства не принимаются во внимание, т.е. льготу получает то лицо, которое об этом осведомлено и обратилось к врачу, и в РУПОИ. В то время как чаще всего именно малоимущие и нуждающиеся слои населения бывают хуже осведомлены о наличии у них прав на льготы от государства и не имеют возможностей для их использования.

Таким образом, вышеуказанным постановлением и Положением Правительство КР расширило свои полномочия и фактически обеспечивает протезно-ортопедическими изделиями лиц, не имеющих ОВЗ, имеющих или не имеющих (выписанное РУПОИ) направления врача

***Рекомендация Правительству КР/МТСП/ РУПОИ:***

*Привести норму постановления Правительства Кыргызской Республики от 10 февраля 2012 года №85 «Об утверждении Единого реестра (перечня) государственных услуг, оказываемых государственными органами, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями» и Положения «О порядке обеспечения населения Кыргызской Республики протезно-ортопедическими изделиями», утвержденного постановлением Правительства от 27 марта 2014 года №182 в соответствии с требованиями Закона «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья» и обеспечить целевое использование бюджетных средств.*

**4.3.6. Направление на изготовление протезно-ортопедических изделий выписанное РУПОИ, не соответствует установленным требованиям законодательства**

Согласно Положению, изготовление протезно-ортопедических изделий осуществляется на основании поступивших заказов при наличии направления врача медицинского учреждения. В случае обращения лиц, приехавших в город Бишкек из отдаленных регионов республики, направление выписывается РУПОИ.

По результатам проверки заказов за август 2019 года обнаружено, что из 30 платных заказов для изготовления бандажей, 24 были без направления врача, в том числе 17 заказов от лиц, проживающих в гор. Бишкек. Кроме того, все заказы на изготовление корсетов были без направления врача, в том числе 5 заказов были от лиц, проживающих в г. Бишкек, о чем свидетельствует таблица, приведенная ниже:



Таблица 10

	Бандажи	Шины Веленского	Корсеты	Реклинаторы
<b>Количество заказов</b>	30	32	13	2
с направлением	6	31		1
без направлением вместе, том числе из:	24	1	13	1
Бишкек	17	1	5	
регионы	7			

В нарушение требований Положения направление на услуги даже для жителей Бишкека выписывается заведующей медико-техническим отделом РУПОИ, что может привести к злоупотреблениям должностным положением отдельных сотрудников РУПОИ

**Рекомендация РУПОИ:**

*Внедрить дополнительные меры контроля по соблюдению норм Положения в части выписки направлений, исключив возможные злоупотребления со стороны отдельных сотрудников РУПОИ.*

**4.3.7. Процедура принятия заказов не регламентирована**

В соответствии с информацией, представленной сотрудниками РУПОИ для получения специализированной ортопедической обуви клиент обращается в регистратуру РУПОИ, где открывается личное дело (карточка). Клиентам, которые обращаются за платной услугой карточка не открывается.

Аудитом выборочно проверено 25 личных дел (карточек) клиентов и выявлено следующее:

- Личные карточки ведутся по формам, утверждённым в Киргизской ССР от 20.07.1983 №.34, форма не обновлена в соответствии с изменениями в законодательстве в Кыргызской Республики.
- Записи в личных делах заполняются вручную, не полностью и не единообразно.
- В личных делах отсутствуют копии документов, предусмотренных пунктом 8 Положения.
- Только в 5 личных делах есть назначения врача медицинского учреждения, в 15-ти - отсутствуют копии справок Медико-социальной экспертной комиссии (далее – МСЭК).
- В личных делах заказчик подписывает при получении заказа, но дата выдачи заказа не указывается, что свидетельствует об отсутствии достоверных данных своевременного исполнения заказа.

- Не соблюдается пункт 14 Устава<sup>9</sup> РУПОИ о выдаче заказчику справки о приеме заказа с указанием срока явки для примерки и получения готового изделия.

***Рекомендация РУПОИ:***

*Регламентировать процедуру принятия и оформления заказов, в том числе формы личных карточек.*

**4.3.8. В РУПОИ не утверждены технологические процессы и не внедрена эффективная система оценки качества**

В соответствии с должностной инструкцией технолог РУПОИ разрабатывает и внедряет технологические процессы и режимы производства на выпускаемую учреждением продукцию и все виды различных по сложности работ. На 01.11.2019 года в РУПОИ не разработаны и внедрены технологические процессы, за исключением процесса производства ортопедической обуви.

Так как технологические процессы и административные регламенты государственных услуг не утверждены, отсутствуют ясные критерии и ответственные лица за оценки качества всего процесса, в том числе отдельных изделий.

По информации РУПОИ качество изделий проверяется на разных стадиях производственного процесса, однако нет единого подхода, регулярного контроля качества и документирования результатов контроля.

Аудиторы в складе готовой продукции констатировали, что одна из пар уже готовой ортопедической обуви была с очевидным браком, что подтверждает отсутствие эффективной системы оценки качества.

***Рекомендация РУПОИ:***

*Разработать и внедрить технологические процессы на выпускаемую продукцию, утвердить административные регламенты, предусматривающие критерии оценки качества процесса производства и выпускаемых продукции*

**4.3.9. Имеющиеся производственные площади используются неэффективно**

РУПОИ располагает комплексом зданий, который включает в себя административный корпус (1 этаж), производственный корпус, состоящий из 2 этажей. Общая площадь составляет 3870,4 кв.м., из них административный корпус – 649,2 кв.м., производственный корпус -3221,2 кв.м.

В расчете на одну штатную единицу в учреждении приходится 33,0 кв.м. площади, в расчете на одного фактически работающего сотрудника еще

---

<sup>9</sup>Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 25 августа 2011 года № 511

больше. Как показал обход производственного корпуса, имеющиеся площади используются крайне нерационально, в огромных помещениях размещены по 1-2 сотрудника, некоторые помещения пустуют.

При этом, расходы на коммунальные услуги комплекса составляют 2786,0 тыс.сомов (по смете расходов на 2018 год), из них 1000,0 тыс.сомов – расходы коммунальных услуг Центра реабилитации.

В связи с тем, что расходы по коммунальным услугам РУПОИ учитываются в себестоимости выпускаемой продукции, стоимость продукции учреждения, не в состоянии конкурировать с продукцией частных предприятий.

Следует отметить, что расходы на коммунальные услуги Центра реабилитации не включаются при определении себестоимости продукции РУПОИ.

О нерациональном использовании площадей свидетельствуют фото ниже.

Фото 2



***Рекомендация МТСП/РУПОИ:***

*Рассмотреть вопрос оптимизации площадей, занятых производственным и административным персоналом РУПОИ исходя из реальных производственных потребностей и показателей.*

**4.3.10. Действующее штатное расписание РУПОИ недостаточно обосновано и не обеспечивает рациональное использование имеющихся ресурсов**

Общее количество штатных единиц установлено в соответствии с постановлениями Правительства Кыргызской Республики от 22 августа 2011 года №473 «О предельной численности министерств, административных ведомств и иных государственных органов Кыргызской Республики» и от 4 мая 2017 года №253 «О предельной штатной численности технического и обслуживающего персонала министерств, государственных комитетов, административных ведомств и иных государственных органов Кыргызской Республики».

Однако, не ясно исходя из каких нормативов, определены наименования и количество должностей, поскольку отсутствует утвержденный документ по типовым штатным нормативам.

Вследствие этого, установить нормы нагрузки на работников, а также определить, необходимость в той или иной должности представляется сложным.

При утверждении штатного расписания не принята во внимание экономическая обоснованность и целесообразность содержания штатной численности персонала, направление хозяйственной деятельности учреждения и объемы выполняемых работ.

Так, в РУПОИ при наличии 2 штатных единиц водителей и 3 автомашин в штатном расписании имеется должность заведующего гаражом.

Имеется должность психолога, целесообразность которой вызывает сомнение, так, как работа психолога с ЛОВЗ составляет часть реабилитационных услуг, предусмотренных в деятельности Центра реабилитации.

Наименования и численность основных и вспомогательных рабочих определены также без учета производственных потребностей и показателей. В штатном расписании имеются должности, которые не участвуют в технологическом процессе (фрезеровщик, никелировщик).

Ряд должностей являются вакантными и выполнение их функций возложено на другие в порядке совмещения.

Оплата труда сотрудников РУПОИ регулируется Постановлением Правительства Кыргызской Республики «Об условиях оплаты труда работников Республиканского учреждения протезно-ортопедических изделий Министерства труда и социального развития Кыргызской Республики» от 23 ноября 2016 года № 612. Устав РУПОИ не соответствует данному постановлению, поскольку закрепляет за учреждением право устанавливать размеры оплаты труда работникам.

В РУПОИ не разработан план обучения и поддержки квалификации сотрудников, а также не внедрена оценка качества работы сотрудников РУПОИ.

#### ***Рекомендации МТСП/РУПОИ:***

- 1. Разработать и утвердить типовые штатные нормативы, определяющие количество, наименование и нормы нагрузки работников РУПОИ.*
- 2. Рассмотреть вопрос оптимизации структуры и численности персонала РУПОИ с учетом потребностей и экономического обоснования.*
- 3. Разработать план обучения и систему оценки качества работы сотрудников РУПОИ*

#### **4.3.11. Частный сектор предоставляет услуги по изготовлению ортопедической обуви значительному количеству нуждающегося населения республики**

Из-за длительности сроков изготовления и неудовлетворительного качества, о чем свидетельствуют результаты опроса (см. Приложение 2) многие пациенты РУПОИ (нуждающиеся в ортопедической обуви) вынуждены обращаться в частные предприятия. Одним из таких примеров является

частное предприятие «Орто мастер», которое занимается изготовлением ортопедической обуви значительно в короткие сроки и соответствующие современным требованиям и потребностям пациентов.

В настоящее время многие изделия, которые изготавливает РУПОИ, за исключением протезов, реализуются в ортопедических салонах и аптечной сети.

#### ***Рекомендация Правительству КР:***

*Рассмотреть вопросы взаимодействия с частным сектором по обеспечению нуждающихся лиц протезно-ортопедическими услугами*

#### **4.4. Соответствует ли взаимодействие между ЦР и РУПОИ лучшему (качественному) предоставлению ЛОВЗ протезно-ортопедических услуг?**

##### **4.4.1. Деятельность ЦР четко не регламентирована в НПА**

Положение «О Центре реабилитации лиц с ограниченными возможностями здоровья при Министерстве социального развития Кыргызской Республики, утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 29 июля 2011 года № 429 определяет, что целью деятельности ЦР является создание условий для комплексной реабилитации ЛОВЗ и способствование их интеграции в общество и семью. При этом, задачами ЦР являются:

- создание комплексной системы реабилитации лиц с ограниченными возможностями здоровья;
- повышение качества услуг по реабилитации лиц с ограниченными возможностями здоровья.

Таким образом, вышеуказанное Положение регламентирует госпитализацию в ЦР всех ЛОВЗ независимо от заболевания.

Вместе с тем Инструкция об организации работы и внутреннем распорядке ЦР ЛОВЗ, утвержденная в 2019 году МТСР регламентирует, что показаниями к госпитализации являются ЛОВЗ I, II, III группы со всей республики с проблемами опорно-двигательного аппарата.

Если реабилитационные услуги в ЦР ориентированы для ЛОВЗ имеющих проблемы опорно-двигательного аппарата, то требуется внесение соответствующих изменений в Положение.

#### ***Рекомендация Правительству КР/МТСР:***

*Привести в соответствие Инструкцию об организации работы и внутреннем распорядке ЦР ЛОВЗ, утвержденную МТСР и Положение «О Центре реабилитации лиц с ограниченными возможностями здоровья при Министерстве социального развития Кыргызской Республики, утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 29 июля 2011*

года № 429, исключив обнаруженные аудитом противоречия, уточнив конкретные задачи и функции Центра реабилитации ЛОВЗ в целях соответствия оказываемых ЦР услуг заявленной миссии.

#### **4.4.2.В Кыргызской Республике отсутствуют стандарты оказания реабилитационных услуг ЛОВЗ**

Как выше отмечено ЦР исторически был создан как стационар при РУПОИ и его роль заключалась в размещении лиц с отдаленных регионов республики, нуждающихся в протезировании конечностей на период изготовления для них протезов.

Впоследствии стационар был преобразован в ЦР для ЛОВЗ с проблемами опорно-двигательного аппарата с коечным фондом в 50-койко-мест и кабинетами для проведения реабилитационных мероприятий.

В настоящее время ЦР оказываются следующие виды комплексных реабилитационных услуг:

- медицинская реабилитация
- медико-техническая реабилитация
- психологическая реабилитация
- социально-трудовая реабилитация
- социально-культурная реабилитация.

При этом виды направлений реабилитационных услуг в ЦР очень ограничены в силу собственного потенциала и возможностей.

В виду отсутствия стандартов оказания реабилитационных услуг в стране оценить эффективность/результативность и полноту/объем предоставления вышеуказанных реабилитационных услуг не представляется возможным.

Отсутствие стандартов также привело к отсутствию критериев оценки деятельности ЦР в соответствии с требованиями Положения (создание условий для комплексной реабилитации ЛОВЗ, содействие их интеграции в общество и семью, создание комплексной системы реабилитации лиц с ограниченными возможностями здоровья, повышение качества услуг по реабилитации лиц с ограниченными возможностями здоровья).

#### ***Рекомендация МТСП***

*С целью эффективного функционирования и адекватной оценки качества деятельности, разработать стандарты оказания реабилитационных услуг и критерии оценки деятельности центров реабилитации ЛОВЗ.*

#### **4.4.3. Взаимодействие между РУПОИ и ЦР требует улучшения**

Взаимодействие между РУПОИ и ЦР регулируется Инструкцией о порядке взаимодействия между Центром реабилитации лиц с ограниченными возможностями здоровья и Республиканским учреждением протезно-ортопедических изделий по предоставлению реабилитационных услуг (далее – Инструкция), утвержденным Приказом МТСП от 17 мая 2019 года №73.

Данная инструкция была инициирована ЦР с целью устранения единоличного принятия решения по госпитализации пациентов в ЦР со стороны заведующей Медико-техническим отделом РУПОИ.

Согласно инструкции, механизмы взаимодействия двух учреждений проводятся по пяти формам, четыре из которых на сегодняшний день не реализовываются:

1. Направление на протезирование с полной информацией об изготавливаемых протезах, ортезах и других вспомогательных средствах не вводится в КИССП
2. На госпитализацию в ЦР продолжают поступать ЛОВЗ с противопоказаниями (в основном с высоким артериальным давлением). Со слов директора ЦР для совместного решения вопроса о госпитализации пациента один раз был создан консилиум, однако протокол не оформлялся.
3. Сроки проведения всех необходимых измерений для изготовления протезов и других изделий в течение первых 3 дней с момента госпитализации в ЦР медотделом РУПОИ не соблюдаются.
4. Еженедельный совместный обход пациентов ЦР проводится, однако его результаты не фиксируются.

#### ***Рекомендация МТСП:***

*Обеспечить надлежащий контроль за выполнением Инструкции о порядке взаимодействия между Центром реабилитации ЛОВЗ и РУПОИ по предоставлению реабилитационных услуг, утвержденной Приказом МТСП от 17 мая 2019 года №73.*



## 5. Выводы и рекомендации

За последние годы в Кыргызской Республике принят ряд мер по улучшению социальной защиты населения, в том числе ЛОВЗ. Вместе с тем, проведенный аудит выявил определенные проблемы, связанные с предоставлением протезно-ортопедических услуг ЛОВЗ.

Аудитом выявлено, что в области обеспечения протезно-ортопедическими изделиями ЛОВЗ в КР, на законодательном уровне нет единого подхода в определении видов и объемов предоставления протезно-ортопедических услуг. В действующих законодательных и нормативных актах, регулирующих предоставление протезно-ортопедических услуг, имеются противоречия и разночтения, что свидетельствует о ненадлежащей политике в данной области.

Противоречие Устава РУПОИ к Гражданскому кодексу, устанавливающему правовые нормы функционирования учреждений, каковым является РУПОИ является серьезным препятствием к дальнейшему его развитию. В статусе учреждения, финансируемого за счет бюджетных ассигнований, РУПОИ извлекает прибыль от своей основной деятельности, при этом не приняв во внимание не только правовую сторону функционирования учреждения, но и экономическую составляющую данного вопроса.

Аналогичные противоречия содержатся и в вопросах финансовой деятельности учреждения, которые заключаются в нецелевом характере использования бюджетных ассигнований и отсутствии учета в системе казначейства поступивших средств от оказания платных услуг.

Установленные несоответствия в законодательном и нормативных актах, не позволяют обеспечить соответствующий уровень организации деятельности РУПОИ. По этим же причинам, в учреждении не определены дальнейшие планы по его развитию, включая модернизацию учреждения в соответствии с потребностями клиентов и современными технологиями.

Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 26 октября 2000 года №637 установлено, что стоимость государственных платных услуг формируется в соответствии с законодательством Кыргызской Республики и утверждается в установленном порядке после согласования с уполномоченным государственным антимонопольным органом Кыргызской Республики.

Однако, в нарушение указанного постановления, РУПОИ стоимость протезно-ортопедических изделий, предоставленная лицам, нуждающимся в протезно-ортопедических изделиях, но не имеющим группы инвалидности, по направлению врача не согласована с уполномоченным государственным антимонопольным органом КР и не утверждена МТСР.

МТСР не в полной мере исполняет функции главного распорядителя бюджетных средств, в части расходов на обеспечение ЛОВЗ

Действующая система формирования и исполнения бюджета РУПОИ не в полной мере обеспечивает рациональное использование бюджетных средств, выделяемых на эти цели. Выделение средств осуществляется без достаточных обоснований и расчетов. Выделенных средств недостаточно для покрытия потребностей ЛОВЗ, нуждающихся в услугах РУПОИ, в связи с чем изготовление протезно-ортопедических изделий по заказу ЛОВЗ занимает длительный период.

В связи с этим не всем ЛОВЗ оказывается гарантированная государством протезно-ортопедическая помощь в полном объеме и в установленные сроки.

Такая практика бюджетирования расчетов не учитывает фактические потребности ЛОВЗ и др. лиц в протезно-ортопедических изделиях и, как следствие, РУПОИ не имеет возможности удовлетворить все поданные заявки на услуги и товары, в связи с чем они переносятся на следующий финансовый год и количество таких заявок имеет тенденцию роста.

В данном отчете отмечается, что в учреждении слабо регламентирован в целом технологический процесс, в том числе отсутствуют стандарты изготовления протезных изделий, оценки их качества, административные регламенты государственных услуг. Данные обстоятельства демонстрируют ненадлежащий уровень предоставляемых услуг.

Одной из основных проблем, с которыми сталкиваются ЛОВЗ в РУПОИ, это слишком долгий срок изготовления заказов, который затягивается на 6-12 месяцев в среднем. Существенно короткие сроки изготовления ортопедических изделий в сочетании с новыми технологиями является причиной обращения многих ЛОВЗ, несмотря на имеющиеся льготы в РУПОИ, к частным ортопедическим предприятиям.

Именно по причине отсутствия новых технологий, а также раздутых штатов и огромных производственных площадей, используемых не совсем рационально, по качеству и себестоимости ортопедических изделий РУПОИ значительно уступает продукциям частных производителей.

В ходе аудита были попытки оценить эффективность/результативность и полноту/объем предоставления реабилитационных услуг в ЦР ЛОВЗ и взаимодействие с РУПОИ. Однако, в виду отсутствия стандартов оказания реабилитационных услуг оценить не представилось возможным. В силу ограниченного потенциала и возможностей, ЦР осуществляет крайне узкий спектр реабилитационных услуг ЛОВЗ.

В целом, текущая ситуация в обоих учреждениях показывает несовершенство и противоречия в нормативной базе, регулирующей их деятельность, а также их взаимодействие в предоставлении протезно-ортопедических и реабилитационных услуг.

Улучшение сложившейся ситуации требует целенаправленных действий по определению значения и места протезно-ортопедических услуг в системе социальной защиты ЛОВЗ.

По итогам вышеизложенных заключений ниже даны соответствующие рекомендации, адресованные Правительству, МТСР, РУПОИ, ЦР ЛОВЗ которые могут способствовать принятию инициатив по внесению изменений и дополнений в законодательные и нормативные акты в сфере предоставления протезно-ортопедических услуг населению, а также повышению эффективности деятельности РУПОИ и других участников данного процесса.

#### **Рекомендации:**

##### **Правительству Кыргызской Республики:**

- Регламентировать создание и функционирование учреждений, являющихся государственными организациями в соответствии с требованиями Гражданского кодекса.
- Рассмотреть вопросы взаимодействия с частным сектором по обеспечению нуждающихся лиц протезно-ортопедическими услугами

##### **Правительству Кыргызской Республики/ МТСР:**

- Разработать стратегический документ по развитию социальной защиты населения, предусматривающего улучшение обеспечения ЛОВЗ протезно-ортопедическими и реабилитационными услугами с учетом реализации мероприятий по выполнению обязательств Кыргызской Республикой в рамках Конвенции по правам инвалидов.
- Провести ревизию всех законодательных и нормативных правовых актов, предусматривающих права и гарантии ЛОВЗ при предоставлении социальных услуг с целью выявления и исключения имеющихся коллизий.
- Внести в действующие нормативные правовые акты предложения в части необходимых уточнений видов и объемов предоставления населению протезно-ортопедических услуг.
- Рассмотреть вопрос функционирования РУПОИ в статусе учреждения, с целью исключения противоречий его финансово-хозяйственной деятельности с законодательными и нормативными правовыми актами Кыргызской Республики, установленных настоящим аудитом и определения подходов и механизмов, обеспечивающих дальнейшее его развитие с учетом современных требований технологического процесса производства и потребностей населения в качественных протезно-ортопедических услугах.
- Привести в соответствие Инструкцию об организации работы и внутреннем распорядке ЦР ЛОВЗ, утвержденную МТСР, и Положение «О Центре реабилитации лиц с ограниченными возможностями здоровья при Министерстве социального развития Кыргызской

Республики, утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 29 июля 2011 года № 429, исключив обнаруженные аудитом противоречия, уточнив конкретные задачи и функции Центра реабилитации в целях соответствия оказываемых ЦР услуг заявленной миссии.

#### **Правительству КР/МТСР/ РУПОИ:**

- Привести норму постановления Правительства Кыргызской Республики от 10 февраля 2012 года №85 «Об утверждении Единого реестра (перечня) государственных услуг, оказываемых государственными органами, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями» и Положения «О порядке обеспечения населения Кыргызской Республики протезно-ортопедическими изделиями», утвержденного постановлением Правительства от 27 марта 2014 года №182 в соответствии с требованиями Закона «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья» и обеспечить целевое использование бюджетных средств.

#### **МТСР:**

- Осуществить пересмотр перечня протезно-ортопедических изделий, указанных в Положении «Об обеспечении населения Кыргызской Республики протезно-ортопедическими изделиями», утвержденном постановлением Правительства Кыргызской Республики от 27 марта 2014 года №182 в соответствии с потребностями ЛОВЗ;
- МТСР обеспечить контроль за соблюдением норм пересмотренного Положения.
- С целью эффективного функционирования и адекватной оценки качества деятельности, разработать стандарты оказания реабилитационных услуг и критерии оценки деятельности центров реабилитации ЛОВЗ.
- Обеспечить надлежащий контроль за выполнением Инструкции о порядке взаимодействия между Центром реабилитации ЛОВЗ и РУПОИ по предоставлению реабилитационных услуг, утвержденной Приказом МТСР от 17 мая 2019 года №73.

#### **МТСР и РУПОИ:**

- Разработать систему учета ЛОВЗ, нуждающихся в протезно-ортопедических и реабилитационных услугах и обеспечить ее автоматизацию.
- Принять меры исходя из решений согласно п. 4.2.1. и 4.2.2. Отчета относительно согласования или отсутствия необходимости в таковых тарифах РУПОИ антимонопольным органом.

- Разработать план внедрения КИССП в соответствии с функциями РУПОИ и принять меры по его применению для оптимизации процедур по приему и выполнению заказов, а также установлению контроля за соблюдением очередности.
- Разработать долгосрочную и краткосрочную стратегии развития РУПОИ, предусматривающую модернизацию устаревшего оборудования и технологического процесса производства.
- Принять меры в соответствии с решениями согласно п. 4.1.4. и 4.1.5. относительно определения перечня протезно-ортопедических изделий и необходимости или отсутствия таковой в их приоритизации.
- Рассмотреть вопрос оптимизации площадей, занятых производственным и административным персоналом РУПОИ исходя из реальных производственных потребностей и показателей.
- Разработать и утвердить типовые штатные нормативы, определяющие количество, наименование и нормы нагрузки работников РУПОИ.
- Рассмотреть вопрос оптимизации структуры и численности персонала РУПОИ с учетом потребностей и экономического обоснования.
- Разработать план обучения и систему оценки качества работы сотрудников РУПОИ.

#### **Министерству финансов/МТСР/РУПОИ:**

- Финансирование РУПОИ привести в соответствие со статьями действующей экономической и функциональной классификаций и обеспечить контроль со стороны МТСР.
- Учет фактического финансирования и учет фактических расходов РУПОИ вести в соответствии с Бюджетным кодексом КР.
- Обеспечить надлежащий учет доходов РУПОИ и достоверность консолидированной финансовой отчетности на уровне МТСР.
- Бюджетирование РУПОИ осуществлять в соответствии с потребностями нуждающегося контингента потребителей услуг с учетом специфики деятельности РУПОИ.

#### **РУПОИ:**

- Упорядочить процесс соблюдения очередности, путем разработки нормативного документа, исключив возможные риски и субъективные факторы.
- Внедрить дополнительные меры контроля по соблюдению норм Положения в части выписки направлений, исключив возможные злоупотребления со стороны отдельных сотрудников РУПОИ.
- Регламентировать процедуру принятия и оформления заказов, в том числе формы личных карточек.
- Разработать и внедрить технологические процессы на выпускаемую продукцию, утвердить административные регламенты,

предусматривающие критерии оценки качества процесса производства и выпускаемых продукции

## **6. Список сокращений**

ЛОВЗ	Лица с ограниченными возможностями здоровья
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
РУПОИ	Республиканское учреждение протезно-ортопедических изделий
ЦР ЛОВЗ	Центр реабилитации лиц с ограниченными возможностями здоровья
НПА	Нормативные правовые акты
МТСР КР	Министерство труда и социального развития Кыргызской Республики
МЗКР	Министерство здравоохранения Кыргызской Республики
Минфин КР	Министерство финансов Кыргызской Республики
МСЭК	Медико-социальная экспертная комиссия
КИССП	Корпоративная информационная система социальной помощи