

Утвержден Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации 26 марта 2019 года

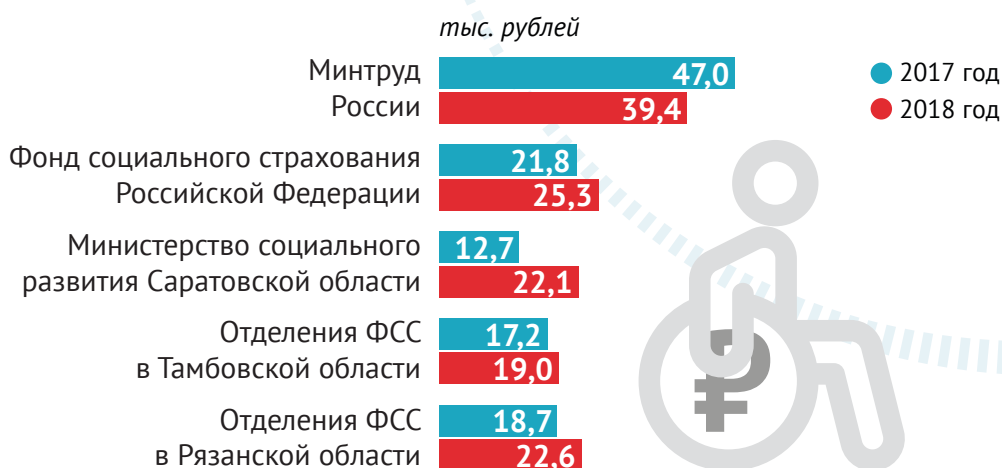
Аудитор Счетной палаты Российской Федерации
С.Ю. ОРЛОВА

**ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ КОНТРОЛЬНОГО МЕРОПРИЯТИЯ
«АУДИТ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ФОНДОМ
СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
И ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ СРЕДСТВ ФЕДЕРАЛЬНОГО
БЮДЖЕТА, ВЫДЕЛЕННЫХ В 2017–2018 ГОДАХ НА ЗАКУПКИ
КРЕСЕЛ-КОЛЯСОК ДЛЯ ИНВАЛИДОВ»**

Итоги проверки

Счетная палата проверила, насколько эффективно Фонд социального страхования Российской Федерации (далее – ФСС) использовал средства, выделенные из федерального бюджета в 2017–2018 годах на закупку кресел-колясок для инвалидов.

Затраты на одного инвалида на приобретение кресел-колясок



Проверка показала, что несмотря на положительную оценку работы ФСС и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, ряд проблем остаются нерешенными.

Так, креслами-колясками в 2017 году обеспечено только 78 % инвалидов, в 2018 году – 77,6 %, а для того, чтобы обеспечить всех нужно около 4,1 млрд рублей, что почти на 25 % больше средств, предусмотренных в бюджете на данные цели.

Неулучшилась ситуация с долгим ожиданием инвалидами технических средств реабилитации (далее – ТСР) – до 300 дней, а отсутствие индивидуального подхода к инвалидам в процессе предоставления кресел-колясок приводит к существенному ограничению возможности их участия в общественной жизни.

В настоящее время на российском рынке только четыре ключевых производителя кресел-колясок. В связи с этим в 2017–2018 годы более 50 % колясок закупались за рубежом. При этом реальной поддержки российского производства кресел-колясок, импортозамещения и увеличения предложений на российском рынке данных изделий не происходит.

Цели

1. Определить эффективность расходования средств федерального бюджета на закупку кресел-колясок.
2. Оценить качество и своевременность предоставления государственной услуги по обеспечению инвалидов креслами-колясками.

Выводы

Гарантии по обеспечению инвалидов креслами-колясками реализуются достаточно эффективно.

Предоставляемые инвалидам кресла-коляски являются качественными, но существует проблема их дефицита и долгого времени ожидания.

Отсутствует достоверная информация об отечественных производителях кресел-колясок, что не позволяет оценить перспективы развития российского рынка и возможности импортозамещения.

Предложения Счетной палаты Президенту Российской Федерации

- Поручить Правительству:
 - провести анализ рынка реабилитационной индустрии, составить реестр российских производителей кресел-колясок, определив их производственную мощность и перспективы развития, оценить возможности их поддержки со стороны государства;
 - предусмотреть процедуру отбора производителей кресел-колясок, которые будут определены единственными поставщиками, основанную на принципах публичности и открытости, предоставив российским производителям кресел-колясок возможность направлять предложения по их включению в перечень единственных поставщиков;
 - в целях сокращения сроков обеспечения инвалидов креслами-колясками определить единственных поставщиков до начала финансового года.

Предложения Счетной палаты Правительству Российской Федерации:

- Поручить Минтруду России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти рассмотреть вопросы:
 - учета результатов анализа социально-бытовых данных гражданина при подготовке сведений о нуждаемости в кресле-коляске;
 - урегулирования процедуры отказа инвалида от приобретенного для него изделия, сохранив при этом за ним право самостоятельного приобретения изделия с последующей компенсацией расходов или предоставление инвалиду права выбора ТСР в рамках внедрения системы государственного сертификата, в том числе на приобретение кресла-коляски;
 - совершенствования положений Методики № 1137 в части учета при расчете объема средств федерального бюджета и бюджета ФСС на очередной финансовый год и на плановый период средней стоимости ТСР с учетом прогнозируемого уровня инфляции, либо стоимости в году формирования проекта бюджета, регулирования механизма определения средней стоимости ТСР в случае, когда в регионе отсутствуют контракты, исполненные в году, предшествующем текущему, учета задолженности по обеспечению изделиями на начало финансового года;
 - определения уполномоченного органа на разработку значений показателей эффективности расходования бюджетных средств на обеспечение инвалидов ТСР и порядка их оценки.
- Поручить Минтруду России совместно с Росстатом и ФСС проработать вопрос совершенствования показателей формы федерального статистического наблюдения № 1-собес (ТСР) «Сведения об обеспеченности инвалидов техническими средствами реабилитации, а также ветеранов протезами и протезно-ортопедическими изделиями», включив в нее показатели о численности инвалидов, не обеспеченных ТСР на начало года, и о количестве заявленных изделий в текущем финансовом году.

Основание для проведения контрольного мероприятия

Пункт 3.10.0.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год, пункт 2 Перечня поручений Президента Российской Федерации В.В. Путина по вопросам организации закупок кресел-колясок для инвалидов от 14 августа 2018 года № Пр-1461.

Предмет контрольного мероприятия

Оценка эффективности использования средств федерального бюджета на обеспечение инвалидов креслами-колясками.

Объекты контрольного мероприятия

- Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации (г. Москва).
- Фонд социального страхования Российской Федерации (г. Москва).
- Министерство социального развития Саратовской области (г. Саратов).
- Тамбовское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации (г. Тамбов).
- Рязанское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации (г. Рязань).

Срок проведения контрольного мероприятия

С 3 декабря 2018 года по 26 марта 2019 года.

Цели контрольного мероприятия

1. Проанализировать изменения законодательства Российской Федерации, направленные на совершенствование в сфере обеспечения

инвалидов техническими средствами реабилитации, в том числе креслами-колясками.

2. Определить эффективность расходования средств федерального бюджета на закупку кресел-колясок.

Критерии оценки эффективности:

- достаточность и своевременность финансирования для удовлетворения потребности инвалидов креслами-колясками в полном объеме;
- соблюдение принципа экономичности при использовании бюджетных ассигнований на приобретение кресел-колясок;
- отсутствие коррупционных рисков, связанных с проведением конкурентных процедур по закупке кресел-колясок и при выборе единственного поставщика кресел-колясок;
- развитие в Российской Федерации рынка реабилитационных услуг в части изготовления кресел-колясок.

3. Оценить качество и своевременность предоставления государственной услуги по обеспечению инвалидов креслами-колясками.

Критерии оценки эффективности:

- соответствие индивидуальных программ реабилитации или абилитации инвалидов антропометрическим, физиологическим и иным индивидуальным особенностям инвалидов;
- сокращение времени ожидания получения кресла-коляски;
- уменьшение обращений инвалидов за преждевременной заменой и ремонтом кресел-колясок, а также отказов от приобретенных кресел-колясок;
- уменьшение письменных обращений инвалидов, связанных с обеспечением инвалидов креслами-колясками, в территориальные органы ФСС, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, судебные органы;
- рост удовлетворения потребности инвалидов в обеспечении креслами-колясками.

Исследуемый период

2017–2018 годы.

Основные используемые в отчете сокращения

- ТСП, изделие – техническое средство реабилитации;
- ФСС, Фонд – Фонд социального страхования Российской Федерации;
- ИПРА – индивидуальная программа реабилитации или абилитации инвалида (ребенка-инвалида);
- МСЭ – медико-социальная экспертиза;
- уполномоченные органы – территориальные органы ФСС и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которым в соответствии со статьей 26.8 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» переданы полномочия Российской Федерации по предоставлению мер социальной защиты инвалидам и отдельным категориям граждан из числа ветеранов, на основании соглашений, заключенных Минтрудом России и высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации (далее – органы исполнительной власти, соглашение о передаче полномочий);
- отделение ФСС – региональное отделение ФСС в соответствующем субъекте Российской Федерации;
- министерство Саратовской области, министерство – министерство социального развития Саратовской области.

Краткая характеристика проверяемой сферы

Гарантии инвалидам на проведение реабилитационных мероприятий, получение ТСП и услуг, предоставляемых за счет средств федерального бюджета, установлены статьей 10 Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Федерации» (далее – Федеральный закон № 181-ФЗ). ТСП предоставляются инвалидам уполномоченными органами по месту жительства¹.

В 2017 году полномочия Российской Федерации по обеспечению инвалидов ТСП в 76 субъектах Российской Федерации и в г. Байконуре реализовывал ФСС, в 9 субъектах Российской Федерации (Брянской, Воронежской, Курской, Орловской, Самарской, Саратовской, Тюменской, Ульяновской областях и г. Москве) – органы исполнительной власти.

В 2018 году ФСС реализовывал полномочия в 80 регионах и в г. Байконуре, органы исполнительной власти – в 5 субъектах Российской Федерации (Брянской, Самарской, Саратовской, Ульяновской областях и г. Москве).

С 2019 года от реализации полномочий по обеспечению ТСП отказались все субъекты Российской Федерации, за исключением г. Москвы.

Функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере реабилитации инвалидов, проведения МСЭ, а также руководство и контроль деятельности подведомственных федеральных учреждений МСЭ, и координацию деятельности ФСС осуществляет Минтруд России².

Средства федерального бюджета на обеспечение инвалидов ТСП предусматриваются Минтроду России и Фонду в рамках государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011–2020 годы³.

1 Пункт 4 Правил обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации и отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2008 года № 240 (далее – Правила № 240).

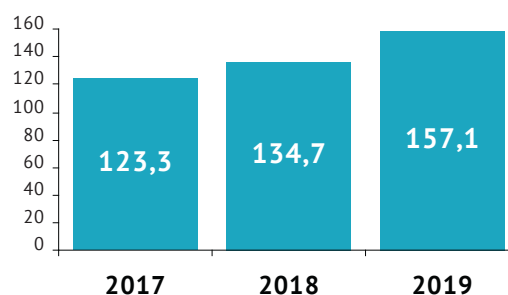
2 Положение о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 года № 610.

3 Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2015 года № 1297.

Динамика численности инвалидов и детей-инвалидов, по данным Росстата, на начало года (на 1 января 2019 года – по данным Федерального реестра инвалидов ПФР), тыс. чел.



Динамика ИПРА с рекомендациями о нуждаемости инвалидов (детей-инвалидов) в креслах-колясках на начало года, по данным Федерального бюро МСЭ, тыс. чел.



По информации Минтруда России, по состоянию на 1 июля 2018 года в Российской Федерации насчитывалось 453,1 тыс. инвалидов-колясочников.

Результаты контрольного мероприятия

Цель 1. Анализ изменений законодательства Российской Федерации, направленных на совершенствование в сфере обеспечения инвалидов ТСР, в том числе креслами-колясками

За 2017–2018 годы нормативно-правовая база в части обеспечения инвалидов ТСР, в том числе креслами-колясками, значительно обновлена, в том числе с учетом предложений Счетной палаты Российской Федерации (далее – Счетная палата), высказанных по результатам ранее проведенных контрольных мероприятий⁴, и в целом обеспечила регулирование деятельности уполномоченных органов в данной сфере.

⁴ «Проверка использования средств федерального бюджета, выделенных в 2013–2014 годах и за истекший период 2015 года на оказание государственной социальной помощи отдельным категориям граждан по санаторно-курортному лечению, включая проезд к месту лечения и обратно, и обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации (совместно с контрольно-счетными органами Тамбовской области, Краснодарского края и Санкт-Петербурга)» (отчет о результатах утвержден Коллегией Счетной палаты (протокол от 24 марта 2016 года № 13К (1088)) и «Аудит эффективности расходования средств федерального бюджета на закупку кресел-колясок для инвалидов в 2014–2015 годах и истекшем периоде 2016 года» (отчет о результатах утвержден Коллегией Счетной палаты (протокол от 23 декабря 2016 года № 69К (1144)).

Анализ изменений нормативных правовых актов показал следующее.

1.1. Утверждена новая Классификация ТСР⁵, в которой кресла-коляски сгруппированы в разделы (с ручным приводом комнатная (раздел № 7-01), с ручным приводом прогулочная (7-02), активная (7-03), с электроприводом (7-04) и малогабаритная (7-05) и содержит 19 видов кресел-колясок.

Новая Классификация ТСР не предусматривает деление кресел-колясок с электроприводом на комнатную и прогулочную, как было предусмотрено в прежней Классификации ТСР⁶.

Отсутствие данного деления не противоречит Федеральному перечню ТСР⁷, однако подобное исключение снижает возможности дифференцированного подхода к удовлетворению потребностей инвалида.

Так, в настоящее время в ИПРА предусматривается универсальная коляска (используемая как в домашних условиях, так и на улице). В то же время в зависимости от потребности инвалида и от предназначения коляски на рынке реабилитационных услуг предлагаются кресла-коляски с электроприводом универсальные, комнатные и прогулочные.

На рисунке представлены виды кресел-колясок производства ООО «ОТТО БОКК Мобилити» разного предназначения и особенностями эксплуатации, которые существенно различаются и по внешнему виду, и по габаритам.

⁵ Приказ Минтруда России от 13 февраля 2018 года № 86н «Об утверждении классификации технических средств реабилитации (изделий) в рамках федерального перечня реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2005 года № 2347-р (далее – Классификация ТСР).

⁶ Приказ Минтруда России от 24 мая 2013 года № 214н (прекратил действие 26 марта 2018 года).

⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2005 года № 2347-р «О федеральном перечне реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду» (далее – Федеральный перечень ТСР).



Модель «А 200»



Модель «В 600»



Модель «С 2000»

Например, кресло-коляска модели «А 200» предназначена для использования в помещении, проходит в узких дверных проемах и коридорах, легкая по весу; модель «В 600» – универсальная с повышенными габаритами и техническими возможностями; модель «С 2000» – прогулочная, имеет значительную мощность, используется во время поездок на дальние расстояния.

Внесение в ИПРА только универсальной коляски без учета особенностей ее фактической эксплуатации сужает возможности удовлетворения реальной потребности инвалида в данном виде ТСР, поскольку кому-то требуется исключительно прогулочная кресло-коляска, использование которой в домашних условиях затруднительно, а иногда, вследствие повышенных габаритов, невозможно. При этом дома инвалид может пользоваться компактной коляской, легко преодолевающей межкомнатные проемы.

1.2. В 2017 году утвержден новый Перечень показаний и противопоказаний для обеспечения инвалидов ТСР⁸, вступивший в силу с 18 марта 2018 года⁹, в котором кресла-коляски сгруппированы по своей идентичности в соответствии с «ГОСТ Р 51083-2015. Национальный стандарт Российской Федерации. Кресла-коляски. Общие технические условия». При внесении в ИПРА рекомендаций о нуждаемости в кресле-коляске указываются антропометрические данные инвалида (ребенка-инвалида), детализируются

⁸ Перечень показаний и противопоказаний для обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации, утвержденный приказом Минтруда России от 28 декабря 2017 года № 888н (с учетом изменений, внесенных приказом Минтруда России от 5 декабря 2018 года № 768н) (далее – Перечень № 888н).

⁹ Ранее действовал Перечень показаний и противопоказаний для обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации, утвержденный приказом Минтруда России от 9 декабря 2014 года № 998н.

технические характеристики и конструктивные особенности кресла-коляски (виды спинки, сиденья, подлокотников, подножки и приспособлений и др.).

В то же время согласно новому Перечню № 888н не допускается одновременное внесение в ИПРА рекомендаций о нуждаемости в кресле-коляске с электроприводом и кресле-коляске с ручным приводом. Учреждения МСЭ могут выбрать только один вид данного ТСР, использование которого, по их оценке, позволит оптимально компенсировать имеющиеся у инвалида (ребенка-инвалида) стойкие нарушения функций организма.

Невозможность предоставления инвалиду одновременно кресла-коляски с электроприводом и с ручным приводом, на наш взгляд, может нарушать права наиболее социально активных инвалидов, для которых подобное ограничение может стать препятствием к участию в общественной и трудовой деятельности. Так, использование только кресла-коляски с ручным приводом на улице из-за ее технических возможностей не позволит инвалиду передвигаться самостоятельно на дальние от дома расстояния.

Следует отметить, что ИПРА, разработанные до утверждения Перечня № 888н, содержат рекомендации для обеспечения инвалидов одновременно несколькими креслами-колясками – с электроприводом и с ручным приводом.

Таким образом, инвалиды, получившие ИПРА до принятия нового Перечня № 888н, имеют преимущество перед теми, кому ИПРА формировались, начиная с 18 марта 2018 года.

1.3. При проведении МСЭ проводится анализ социально-бытовых, профессионально-трудовых и других данных гражданина¹⁰.

Однако при внесении в ИПРА сведений о нуждаемости в кресле-коляске, особенно с электроприводом, результаты этого анализа учитываются не всегда. Например, не учитываются условия проживания инвалида (наличие и вид лифта, пандуса, размеры квартиры, ширина дверных проемов, наличие высоких порогов и другие).

В этой связи рекомендованные в ИПРА кресла-коляски зачастую не могут использоваться инвалидом, что является одной из причин отказа от приобретенной уполномоченным органом кресла-коляски.

¹⁰ Пункт 25 Правил признания лица инвалидом, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 года № 95 (далее – Правила № 95).

Так, отделением ФСС в Рязанской области в соответствии с рекомендованными в ИПРА антропометрическими данными инвалида приобретена коляска с ручным приводом фирмы Hoggi Германия стоимостью 233,7 тыс. рублей. Однако ширина коляски с учетом колес не позволяла инвалиду заехать в лифт по месту жительства, что явилось причиной отказа.

По мнению Минтруда России, ТСП компенсируют стойкие нарушения функций организма и ограничения жизнедеятельности инвалида, и это не зависит от уровня доступности самого жилого помещения. Решение же вопросов доступности жилого помещения отнесены к полномочиям субъекта Российской Федерации, а также могут быть решены инвалидом самостоятельно. Таким образом, Минтруд России не планирует соответствующих изменений в законодательство и в нормативные правовые акты, считая, что решение вопросов доступности жилого помещения отнесены к полномочиям субъекта Российской Федерации, а также могут быть решены инвалидом самостоятельно.

Подобный подход ведомства, отвечающего за комплексную реализацию прав и гарантий, предоставляемых инвалидам, реализующего государственную программу «Доступная среда», представляется недопустимым, поскольку существенно ограничивает возможности участия инвалидов в общественной жизни, их социального и профессионального развития, и, в конечном счете, ухудшает качество жизни инвалидов.

1.4. Механизм отказа инвалида от приобретенного для него в соответствии с ИПРА изделия и его обоснованность в нормативных правовых актах не урегулированы, действия уполномоченного органа в этом случае не установлены.

За 2017–2018 годы, по данным уполномоченных органов, от приобретенных кресел-колясок инвалиды отказывались в 3,8 тыс. случаях, что на 1,1 тыс. случаев больше, чем в период с 2014 года по 30 сентября 2016 года.

Кроме невозможности использования кресла-коляски причиной отказа является желание получить изделие иного производителя (как правило, Польша, Дания, Германия), либо с расширенными техническими характеристиками, не предусмотренными ИПРА.

Так, в Рязанской области для ребенка-инвалида была приобретена коляска модели «Василиса» производства АНО «Катаржина»¹¹ стоимостью 32,4 тыс. рублей, от которой 8 декабря 2017 года представитель ребенка-инвалида отказался, выразив желание приобрести кресло-коляску производства фирмы Ortonika, имеющей лучшие технические характеристики, меньший вес. В результате ребенок-инвалид был обеспечен креслом-коляской модели «Kitty» производителя Ortonika в августе 2018 года¹². Стоимость вновь закупленной коляски была на 8,4 тыс. рублей дороже.

Другому ребенку-инвалиду была приобретена кресло-коляска модели «Kitty» фирмы Ortonika, от которой 12 сентября 2017 года представитель ребенка-инвалида отказался в связи с желанием приобретения коляски другого производителя самостоятельно. На момент проведения контрольного мероприятия с заявлением о выплате компенсации за самостоятельно приобретенное ТСР (далее – компенсация) представитель ребенка-инвалида не обращался. Государственная услуга уполномоченным органом считается не оказанной.

При этом в большинстве случаев отказа от коляски инвалиды и представители ребенка-инвалида отказываются в устной форме в момент доставки поставщиком изделия по месту жительства.

Учитывая изложенное, процедура отказа от приобретенного в соответствии с требованиями ИПРА изделия нуждается в урегулировании.

1.5. Утвержден новый Порядок разработки и реализации ИПРА¹³, который вступил в силу с 12 августа 2017 года¹⁴.

Теперь в связи с изменением антропометрических данных инвалиду (законному представителю) достаточно обратиться с заявлением в учреждение МСЭ и ему взамен ранее выданной выдается новая ИПРА без оформления нового направления на МСЭ¹⁵.

11 Государственный контракт от 28 ноября 2017 года № 140.

12 Государственный контракт от 17 июля 2018 года № Ф.2018.324227/86.

13 Порядок разработки и реализации индивидуальной программы реабилитации или абилитации инвалида, индивидуальной программы реабилитации или абилитации ребенка-инвалида, выдаваемых федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы, и их форм, утвержденный приказом Минтруда России от 13 июня 2017 года № 486н (далее – Порядок № 486н).

14 Ранее действовал порядок, утвержденный приказом Минтруда России от 31 июля 2015 года № 528н.

15 Пункт 9 Порядка № 486н.

Однако ни один из нормативных правовых актов, регламентирующих порядок подготовки ИПРА¹⁶, не предусматривает алгоритм действий работников учреждений МСЭ по проведению оценки изменения антропометрических данных инвалида и выдачи на ее основе новой ИПРА, что создает риски несвоевременного переоформления ИПРА и затягивания сроков обеспечения изделиями.

1.6. Урегулированы сроки обеспечения инвалидов ТСР¹⁷. Начиная с 18 марта 2018 года при отсутствии действующего государственного контракта на обеспечение инвалида ТСР извещение о проведении закупки должно размещаться в Единой информационной системе в сфере закупок не позднее 30 календарных дней с даты подачи соответствующего заявления. Срок обеспечения инвалида ТСР серийного производства не может превышать 30 календарных дней со дня обращения инвалида в организацию, с которой заключен государственный контракт на поставку изделия, а в отношении ТСР, изготавливаемых по индивидуальному заказу, – 60 календарных дней¹⁸.

При этом не все нормативные правовые акты Минтруда России приведены в соответствие с Правилами № 240. В частности, не внесены соответствующие изменения в Административный регламент № 657н¹⁹, регулирующий порядок предоставления ТСР.

16 Порядок № 486н, пункт 34 Правил № 95; Административный регламент по предоставлению государственной услуги по проведению медико-социальной экспертизы, утвержденный приказом Минтруда России от 29 января 2014 года № 59н, Порядок организации и деятельности федеральных государственных учреждений медико-социальной экспертизы, утвержденный приказом Минтруда России от 11 октября 2012 года № 310н и другие.

17 Пункт 5 Правил № 240 в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 30 января 2018 года № 86 «О внесении изменений в Правила обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации и отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями».

18 Пункт 5 Правил № 240.

19 Административный регламент предоставления Фондом социального страхования Российской Федерации государственной услуги по обеспечению инвалидов техническими средствами реабилитации и (или) услугами и отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями, а также по выплате компенсации за самостоятельно приобретенные инвалидами технические средства реабилитации (ветеранами протезы (кроме зубных протезов), протезно-ортопедические изделия) и (или) оплаченные услуги и ежегодной денежной компенсации расходов инвалидов на содержание и ветеринарное обслуживание собак-проводников, утвержденный приказом Минтруда России от 23 сентября 2014 года № 657н (далее – Административный регламент № 657н).

1.7. Пунктом 6 Правил № 240 определено, что ТСР передаются инвалиду бесплатно в безвозмездное пользование, не подлежат сдаче, отчуждению в пользу третьих лиц, в том числе продаже или дарению.

При этом алгоритм проверки фактического использования полученных инвалидом ТСР нормативными правовыми актами не определен, что формирует риски их продажи как самим инвалидом, так и его законным представителем.

В рамках исполнения поручения Правительства Российской Федерации²⁰ Минтрудом России подготовлен проект методических рекомендаций субъектам Российской Федерации по формированию системы комплексной реабилитации и абилитации инвалидов, в котором предлагается на региональном уровне установить порядок проведения мониторинга использования инвалидами предоставляемых им ТСР, предусматривающего взаимодействие уполномоченных органов с органами социальной защиты населения.

Учитывая, что обеспечение инвалидов ТСР является гарантией Российской Федерации, предоставляемой за счет средств федерального бюджета, требования к проведению мониторинга и оценке его результатов должны быть единообразными для всех субъектов Российской Федерации и разработаны на федеральном уровне.

1.8. В конце 2016 года урегулирован порядок определения объема средств федерального бюджета, выделяемых ФСС на обеспечение инвалидов ТСР, и распределения средств между его территориальными органами.

²⁰ Поручение Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю. Голодец от 17 января 2017 года № ОГ-П12-143.

Распределение межбюджетных трансфертов между территориальными органами ФСС осуществлялось по Методике № 1137²¹ (Правила № 838н и Правила № 858н²²). При расчете потребности в средствах на очередной финансовый год вместо среднеарифметической стоимости ТСП теперь применяется средневзвешенная, как наиболее экономически эффективная.

Анализ нормативных правовых актов показал, что виды ТСП, указанные в Форме сведений для определения размера субвенции²³, Форме отчета о расходах²⁴ и Форме предложений по прогнозной численности инвалидов, нуждающихся в обеспечении ТСП²⁵, не соответствуют новой Классификации ТСП, что приводит к затруднениям при планировании бюджетных средств.

1.9. Отчет ф. № 1-собес (ТСП)²⁶ не позволяет использовать данные для оценки степени удовлетворенности инвалидов в обеспечении ТСП, поскольку не содержит показателей о численности инвалидов, не обеспеченных ТСП на начало года, и о количестве заявленных изделий в текущем финансовом году.

21 Правила предоставления субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных полномочий Российской Федерации по предоставлению мер социальной защиты инвалидам и отдельным категориям граждан из числа ветеранов и Методика распределения субвенций, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных полномочий Российской Федерации по предоставлению мер социальной защиты инвалидам и отдельным категориям граждан из числа ветеранов, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2010 года № 1137 (далее – Правила № 1137, Методика № 1137).

22 Правила предоставления бюджету ФСС межбюджетных трансфертов из федерального бюджета на предоставление инвалидам ТСП и услуг, обеспечение отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями, услугами, включая расходы на осуществление указанных полномочий, утвержденных на 2017 год приказом Минтруда России от 27 декабря 2016 года № 838н (далее – Правила № 838н), на 2018 год – приказом Минтруда России от 19 декабря 2017 года № 858н (далее – Правила № 858н).

23 Субвенция, предоставляемая из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление переданных полномочий Российской Федерации по предоставлению мер социальной защиты инвалидам и отдельным категориям граждан из числа ветеранов (далее – субвенция).

24 Формы сведений для определения размера субвенции, предоставляемой из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление переданных полномочий Российской Федерации по предоставлению мер социальной защиты инвалидам и отдельным категориям граждан из числа ветеранов, порядка составления и представления этих сведений, формы отчета о расходах бюджета субъекта Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых является субвенция, а также порядка составления и представления этого отчета, утвержденные приказом Минтруда России от 18 сентября 2015 года № 647н (далее – приказ Минтруда России № 647н, сведения № 647н, Порядок № 647н, отчет о расходах).

25 Утверждена приказом Минздравсоцразвития России от 10 февраля 2011 года № 95н.

26 Форма федерального статистического наблюдения № 1-собес (ТСП) «Сведения об обеспеченности инвалидов техническими средствами реабилитации, а также ветеранов протезами и протезно-ортопедическими изделиями», утвержденная приказом Росстата от 2 октября 2015 года № 456 (далее – отчет ф. № 1-собес (ТСП)).

1.10. В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2016 года № 2917-р в соглашениях о передаче полномочий предусмотрен порядок передачи документов от органа исполнительной власти территориальному органу ФСС в случае отказа субъекта Российской Федерации от пролонгации соглашения.

В ходе проверки установлено, что прием-передача сведений об инвалидах осуществлялась не на должном уровне и сопровождалась нарушением прав инвалидов на обеспечение ТСП. Так, в Тамбовской области акт приема-передачи полномочий по обеспечению инвалидов ТСП с 1 января 2017 года отделением ФСС от органа исполнительной власти вместо 26 декабря 2016 года подписан только 3 июля 2017 года. В результате более 200 инвалидов вынуждены были вновь становиться на учет в ФСС.

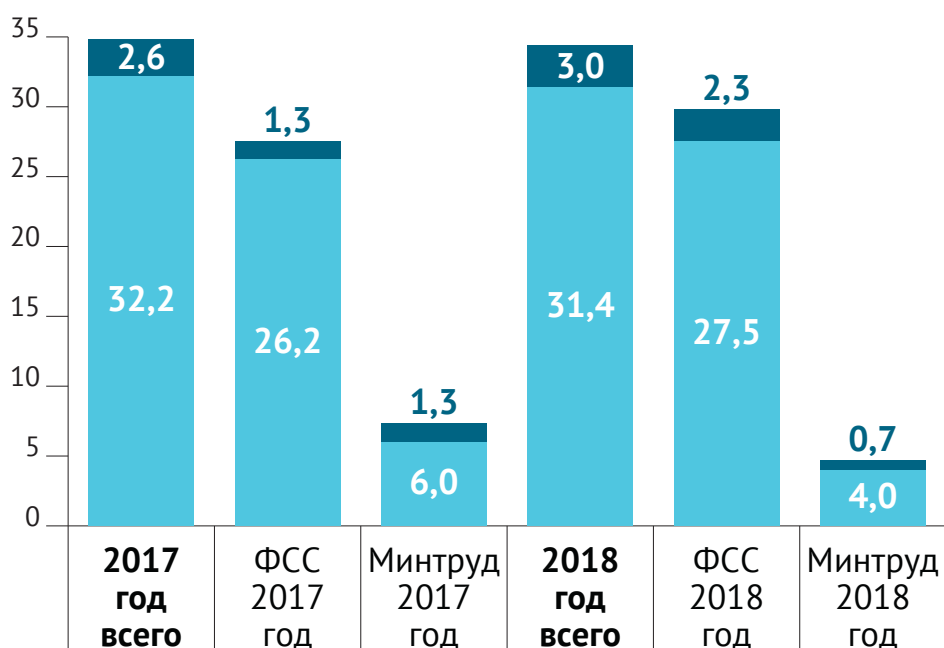
Цель 2. Эффективность расходования средств федерального бюджета на закупку кресел-колясок

2.1. В проверяемом периоде финансирование обеспечения инвалидов ТСП, в том числе кресел-колясок, осуществлялось в пределах лимитов бюджетных обязательств, предусмотренных Минфином России на данные цели. Планирование бюджетных ассигнований, по-прежнему, осуществлялось без учета заявленной уполномоченными органами потребности в средствах.

В федеральном бюджете на обеспечение инвалидов ТСП (без учета административных расходов) в 2017 году было предусмотрено 31,9 млрд рублей, в 2018 году – 30,3 млрд рублей.

При этом обеспеченность Фонда средствами на выполнение гарантий Российской Федерации по обеспечению инвалидов ТСП была удовлетворена в 2017 году на 95,3 %, в 2018 году – на 92,2 %, органов исполнительной власти – на 81,9 % и 85,2 % соответственно (приложение № 3 к настоящему отчету) (приложения в Бюллетене не публикуются).

На рисунке представлен объем лимитов бюджетных обязательств (с учетом неизрасходованных остатков средств, без учета административных расходов) и объем недостающих средств на обеспечение инвалидов ТСП в полном объеме (млрд рублей).



- Дополнительные средства на обеспечение инвалидов ТСП в полном объеме
- Утвержденные бюджетные назначения

Требуется совершенствование подходов расчета потребности в средствах, предусмотренных в Методике № 1137.

Во-первых, при формировании проекта федерального бюджета и бюджета ФСС на очередной финансовый год средняя стоимость ТСП определяется по ценам, сложившимся по предшествующему году²⁷ без учета прогнозируемого уровня инфляции, влияющего на рост себестоимости изделий и стоимость их доставки, что приводит к некачественному планированию потребности в бюджетных средствах.

Во-вторых, не урегулирован механизм определения средней стоимости единицы ТСП в случае отсутствия в регионе государственных контрактов, исполненных в году, предшествующем текущему. Так, в связи с отсутствием в 2016 году исполненных контрактов на закупку кресел-колясок с рычажным приводом прогулочных министерством Саратовской области объем средств на 2017 год на приобретение 23 таких кресел-колясок не определялся.

²⁷ Пункт 4 Методики № 1137.

В-третьих, Методика № 1137 не учитывает задолженность по обеспечению изделиями на начало финансового года, что также приводит к снижению потребности в средствах.

Установлены случаи, когда уполномоченными органами формирование потребности в средствах осуществляется недостаточно качественно, поскольку расчеты в ряде случаев не учитывают результаты анализа фактической потребности, а также сопровождаются нарушениями установленного порядка формирования прогнозной потребности в финансовых ресурсах.

Так, отделениями ФСС в Тамбовской и Рязанской областях в нарушение пункта 6 Порядка № 647н прогнозная численность получателей ТСП рассчитывалась без учета коэффициента изменения численности инвалидов – получателей ТСП за последние 3 года.

Министерством Саратовской области объем субсидии рассчитывался исходя из средней стоимости ТСП с учетом компенсации, что не предусматривается ни Методикой № 1137, ни Порядком № 647н. Учитывая, что размер компенсации в ряде случаев ниже средней стоимости ТСП, сложившейся по государственным контрактам, потребность в средствах на 2017 год была занижена на 457,5 тыс. рублей, на 2018 год – на 240,9 тыс. рублей.

2.2. На обеспечение инвалидов ТСП (с учетом остатков) израсходовано 63,8 млрд рублей, в том числе: в 2017 году – 31,9 млрд рублей, в 2018 году – 31,9 млрд рублей, из них расходы на обеспечение креслами-колясками составили не более 10% (в 2017 году – 3,2 млрд рублей, в 2018 году – 3,1 млрд рублей).

Структура бюджетных ассигнований на обеспечение инвалидов ТСП приведена в приложении № 4 к настоящему отчету.

Структура расходов на обеспечение инвалидов креслами-колясками представлена на рисунке:



Финансирование уполномоченных органов осуществлялось своевременно.

Установлено нарушение Минтрудом России пункта 8 Правил № 838н в части перечисления межбюджетных трансфертов бюджету ФСС в июле 2017 года до представления Фондом отчета о расходах за II квартал 2017 года.

Основная доля лимитов бюджетных обязательств на очередной финансовый год доводилась до уполномоченных органов в декабре текущего года, а средства перечислялись в соответствии с заявками регионов на финансирование.

Несмотря на это, расходы в течение года уполномоченными органами осуществлялись неравномерно: в I квартале – не более 10 % предусмотренных средств, во II и III кварталах – не более 25 %, основная доля расходов (40 %) приходилась на IV квартал.

Данная ситуация свидетельствует о том, что планирование и организация закупок кресел-колясок не всегда сопрягались с доведением лимитов бюджетных обязательств. Так, при наличии на начало года бюджетных назначений, а также очереди инвалидов, нуждающихся в обеспечении креслами-колясками, министерством Саратовской области закупки инициировались только по истечении трех месяцев с начала финансового года (в 2017 году – начиная с 1 апреля, в 2018 году – с 28 марта).

На динамику расходов также влияло приостановление уполномоченными органами торгов в связи с ожиданием определения Правительством Российской Федерации единственного поставщика кресел-колясок.

Нарушений при формировании отчетов о расходах ФСС не установлено. При проверке отчетов о расходах за 2017 год органов исполнительной власти установлены расхождения в объемах затрат (отчеты ф. 0532126²⁸ и №1-собес (ТСР) в Воронежской, Орловской, Самарской и Тюменской областях на сумму 1 795,6 тыс. рублей.

Кроме того, в отчете о расходах министерства Саратовской области установлены недостоверные данные. Так, в разделе 5 «Сведения о расходовании средств на административные расходы для осуществления функций в соответствии с переданными полномочиями» отчета о расходах за 2017 год в сумму расходов на аренду помещений включены расходы на хранение изделий на складе в объеме 124,0 тыс. рублей.

При этом установлено, что указанные расходы на хранение ТСР осуществлены министерством за счет бюджетных назначений, предусмотренных по КБК 04010065210151300244224, что не соответствует Указаниям о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утвержденным приказом Минфина России от 1 июля 2013 года №65н, согласно которым по подстатье КОСГУ 224 подлежат отражению расходы по оплате арендной платы в соответствии с заключенными договорами аренды (субаренды, имущественного найма, проката) объектов нефинансовых активов, к которым заключенные министерством договоры хранения в силу положений гражданского законодательства не относятся.

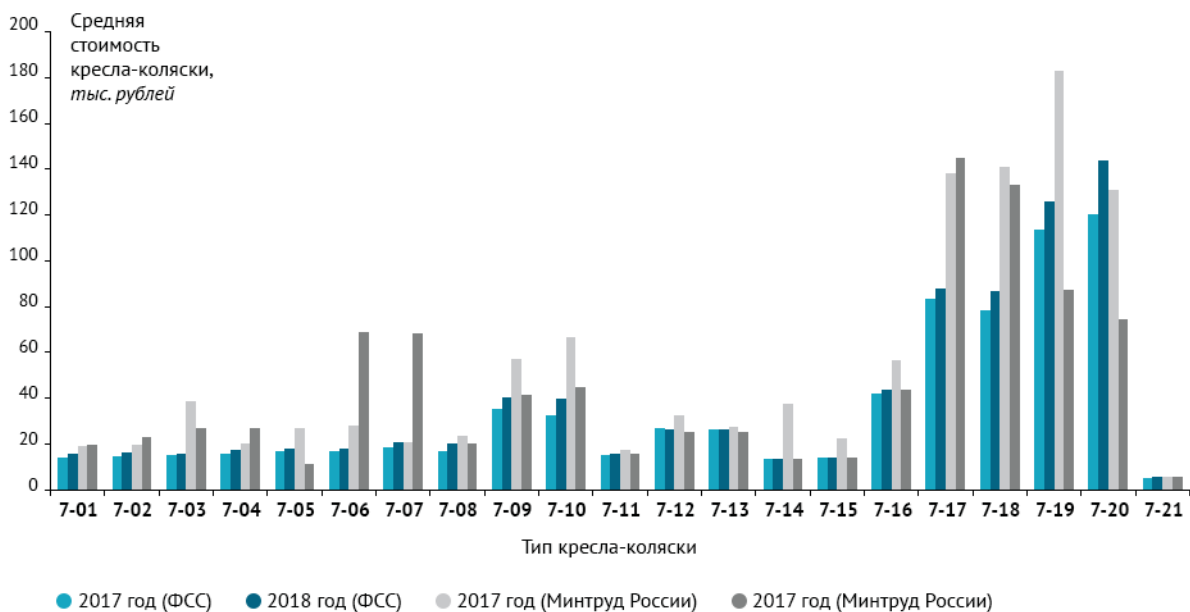
Выявленные факты, связанные с некорректным формированием отчетов, свидетельствуют об отсутствии должного контроля со стороны Минтруда России за реализацией органами исполнительной власти полномочий по обеспечению инвалидов ТСР, предусмотренного соглашениями о передаче полномочий.

На расходы существенное влияние оказывали средняя стоимость изделий и качество организации конкурентных процедур.

28 Отчет о расходах бюджета субъекта Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых является субвенция, предоставленная из федерального бюджета на осуществление переданных полномочий Российской Федерации по предоставлению мер социальной защиты инвалидам и отдельным категориям граждан из числа ветеранов, утвержденный приказом Минтруда России № 647н.

При этом с достоверностью оценить изменения средней стоимости идентичных видов изделий не представляется возможным, поскольку отчет о расходах содержит классификацию колясок, различающуюся по видам фактически закупаемых уполномоченными органами ТСР в соответствии с новым Перечнем № 888н и Классификации ТСР.

Динамика средней стоимости кресел-колясок представлена на рисунке:



Анализ показал, что затраты на приобретение кресел-колясок на одного инвалида в целом по Российской Федерации в 2017 составили 25,8 тыс. рублей, в 2018 году – 26,4 тыс. рублей. При этом затраты в ФСС более чем в 1,5 раза меньше, чем у органов исполнительной власти (в ФСС в 2017 году затраты в среднем составили 21,8 тыс. рублей, в 2018 году – 25,3 тыс. рублей, в органах исполнительной власти – 47,0 тыс. рублей и 39,4 тыс. рублей соответственно).

При проверке установлено, что деятельность ФСС была направлена на недопущение завышения стоимости ТСР по сравнению с рыночной стоимостью. Данную работу Фонд проводил путем постоянного мониторинга средней стоимости ТСР в регионах, изучения рынка реабилитационных услуг, контроля за приобретением территориальными органами дорогостоящих изделий и за формированием НМЦК²⁹ при проведении конкурентных процедур на закупку ТСР, в том числе кресел-колясок. В отношении органов исполнительной власти подобный мониторинг средней стоимости со стороны Минтруда России не осуществлялся.

²⁹ Начальная (максимальная) цена контракта (далее – НМЦК).

На среднюю стоимость кресел-колясок оказывала влияние не только степень технической, конструкционной сложности изделий и инфляция, но и размер выплачиваемой компенсации по цене ниже стоимости идентичных кресел-колясок, закупаемых уполномоченными органами. Например, в Тамбовской области в 39 % случаев выплата компенсаций осуществлялась ниже стоимости аналогичной по техническим характеристикам кресла-коляски, приобретаемой отделением ФСС.

Рост средней стоимости обусловлен также тем, что в ряде случаев уполномоченными органами допускалось самостоятельное расширение потребительских свойств закупаемых кресел-колясок.

Так, при заключении 13 апреля 2018 года отделением ФСС в Рязанской области с ООО «ИТ Стратегия» 9 договоров на поставку 17 кресел-колясок в требованиях к функциональным, техническим и качественным характеристикам, изложенным в технических заданиях, были отнесены в том числе обязательное наличие в комплектности кресла-коляски дождевика, накидки на ноги, корзины для покупок, капюшона, барьера и держателя для бутылочки, не предусмотренных ИПРА. При этом данный перечень существенно улучшает возможности использования кресла-коляски, особенно если учитывать, что данные изделия предназначались для детей-инвалидов.

В Тамбовской области отделением ФСС в техническом задании к закупаемым креслам-коляскам³⁰ указывались сверх рекомендованных в ИПРА требования в виде обязательного наличия USB разъема для зарядки мобильных устройств.

Следует отметить, что наличие расширенных потребительских свойств кресел-колясок, учитывающих реальные дополнительные потребности инвалида, повышает качество его жизни и, зачастую, расширяет возможности осуществления ухода за ним. В этой связи однозначно оценить эффективность расходования средств на приобретение кресел-колясок с расширенными потребительскими свойствами и, за счет этого, большей ценой невозможно.

Проверка показала, что у ФСС по итогам 2017 года остались не израсходованными 1,1 млрд рублей, у органов исполнительной власти – 0,05 млрд рублей. По итогам 2018 года остаток у ФСС составил 0,4 млрд рублей, у органов исполнительной власти – 0,04 млрд рублей.

30 Извещение от 17 ноября 2017 года № 0264100000117000182.

Если бы средства были потрачены в полном объеме, то, исходя из сложившейся структуры затрат на обеспечение креслами-колясками (10 % общего объема средств, выделяемых на ТСР), можно было бы ежегодно дополнительно закупить более 5 тыс. изделий.

В то же время в 2017 году использование Фондом выделенных ресурсов в полном объеме стало невозможным, поскольку дополнительные ассигнования из федерального бюджета в сумме 1,6 млрд рублей были перечислены в бюджет ФСС только в ноябре 2017 года.

В 2017 году из заключенных 2 333 государственных контрактов были расторгнуты полностью или частично 6,6 % (155 контрактов), в 2018 году – из 1 790 контрактов расторгнуто 11,7 % (210 контрактов).

Подавляющая часть расторгнутых государственных контрактов (более 77%) приходится на конец года. Причинами расторжения, как правило, являются: отказ от изделия, смерть инвалида, отсутствие инвалида по месту жительства, не соответствие поставленного изделия заявленным техническим характеристикам и антропометрическим данным инвалида.

В то же время расторжение контрактов не всегда обусловлено объективными причинами. Так, в Саратовской области одной из причин срыва поставок стало несвоевременное представление поставщикам реестров выдачи инвалидам кресел-колясок. При этом в 2017 году из заключенных 26 контрактов 8 контрактов (30,8%) было расторгнуто, в 2018 году – из 29 контрактов расторгнуто 13 контрактов (44,8%).

2.3. При проверке организации конкурентных процедур по закупке кресел-колясок выявлены нарушения законодательства о контрактной системе в сфере закупок, в том числе связанных с обоснованием НМЦК.

В министерстве Саратовской области:

- в нарушение части 6 статьи 38 Федерального закона № 44-ФЗ³¹ в состав контрактной службы включены сотрудники, не имеющие соответствующего образования в сфере закупок³². Состав контрактной службы в 2018 году не обеспечил принцип профессионализма заказчика³³,

³¹ Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ).

³² Состав контрактной службы утвержден приказом министерства социального развития Саратовской области от 9 января 2014 года № 12 (в редакции приказа от 17 июня 2016 года № 1013).

³³ Определен статьей 9 Федерального закона № 44-ФЗ.

поскольку 20% работников, входящих в ее состав, были уволены и не участвовали в закупках;

- в нарушение пункта 9 типового положения (регламента) о контрактной службе, утвержденного приказом Минэкономразвития России от 29 октября 2013 года № 631, руководителем контрактной службы назначен начальник отдела управления государственного заказа и договоров министерства;

- в нарушение части 4 статьи 96 Федерального закона № 44-ФЗ с ООО «Благотворительный центр активной реабилитации инвалидов «Преодоление» (далее – ООО БЦАРИ «Преодоление») заключен государственный контракт на поставку кресел-колясок³⁴ без предоставления поставщиком обеспечения исполнения контракта³⁵;

- в нарушение части 3 статьи 94 Федерального закона № 44-ФЗ и условий государственных контрактов³⁶ у поставщиков были приняты кресла-коляски без проведения экспертизы поставленных кресел-колясок;

- предусмотренный частью 1 статьи 101 Федерального закона № 44-ФЗ контроль за исполнением поставщиками условий контрактов на должном уровне не осуществлялся. Из 26 заключенных государственных контрактов на поставку кресел-колясок в 2017 году по 4 контрактам обязательства на конец 2017 года не исполнены, меры по обеспечению исполнения контрактов, предусмотренные законодательством, не применялись. В результате 65 инвалидов при наличии бюджетных ассигнований не были обеспечены креслами-колясками.

В отделении ФСС в Тамбовской области:

- контроль за исполнением поставщиками условий контрактов, предусмотренный частью 1 статьи 101 Федерального закона № 44-ФЗ, осуществлялся не на должном уровне. В актах приема-передачи кресел-колясок не указывались модели поставленных инвалидам кресел-колясок, как это предусмотрено в приложении № 2 к контрактам³⁷;

34 От 10 декабря 2018 года № 2-Р.

35 Нарушение носит признаки административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 3 статьи 7.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

36 Государственный контракт от 13 ноября 2017 года № 169-К, заключенный с ИП Черкасовым Д.В. и государственный контракт от 6 декабря 2017 года № 190-К, заключенный с ООО «Белая Мебель».

37 Государственные контракты от 13 июня 2017 года № 168, от 11 декабря 2017 года № 335, от 26 марта 2018 года № 78, от 10 апреля 2017 года № 99, от 25 июня 2018 года № 155 и от 23 октября 2018 года № 250.

- нарушен пункт 1 постановления Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2017 года № 1995-р, поскольку при формировании НМЦК³⁸ не использовалась ценовая информация по исполненным контрактам в Тамбовской области и сопредельных с ней регионов. Использование ценовой информации по исполненным контрактам в Республике Башкортостан и в Краснодарском крае привело к завышению расходов федерального бюджета на 10,8 тыс. рублей.

Отделением ФСС в Рязанской области 13 апреля 2018 года с ООО «ИТ Стратегия» заключено 4 договора на поставку 5 кресел-колясок с ручным приводом комнатных модели «JUNIOR» с идентичными техническими характеристиками стоимостью 44,0 тыс. рублей каждая³⁹, 3 договора – на поставку 3 кресел-колясок с ручным приводом комнатных модели «UMBRELLA»⁴⁰ стоимостью 35,0 тыс. рублей каждая, 3 договора – на поставку 3 кресел-колясок с ручным приводом прогулочных модели «UMBRELLA»⁴¹ стоимостью 38,5 тыс. рублей каждая, а также 2 договора – на поставку 2 кресел-колясок с ручным приводом комнатных модели «OPTIMUS»⁴² стоимостью 64,9 тыс. рублей каждая. Аналогичные закупки производились и в 2017 году.

Таким образом, на момент заключения указанных договоров у отделения ФСС в Рязанской области имелась необходимость в поставке кресел-колясок для инвалидов каждого вида на сумму более 100 тыс. рублей, что превышало предельно допустимый размер стоимости поставляемых товаров, при размещении которого его стороны вправе заключить гражданско-правовой договор без проведения конкурентных процедур, предусмотренных Федеральным законом № 44-ФЗ.

Данный способ закупки способствовал созданию преимущественного положения ООО «ИТ Стратегия» и лишил возможности других хозяйствующих субъектов, осуществляющих аналогичную деятельность, реализовать свое право на заключение государственных контрактов, что свидетельствует о наличии признаков нарушения отделением ФСС в Рязанской области статьи 16 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и части 5 статьи 24 Федерального закона № 44-ФЗ.

38 При заключении государственного контракта от 20 ноября 2017 года № 293.

39 Договоры №№ 82, 83, 85 и 86.

40 Договоры №№ 84, 87 и 88.

41 Договоры №№ 81, 85 и 86.

42 Договоры №№ 87 и 88.

2.4. За проверяемый период приобретено 281,4 тыс. кресел-колясок (в 2017 году – 144,0 тыс. кресел-колясок, в 2018 году – 137,4 тыс. кресел-колясок).

В основном кресла-коляски закупались массовыми партиями серийного производства (99,8 % общего объема закупленных кресел-колясок).

Из закупленных кресел-колясок иностранные коляски в 2017 году составили 69 %, в 2018 году – 61 % (в 2015 году – 53 %). Снижение доли закупок иностранных кресел-колясок в 2018 году обусловлено определением единственных поставщиков кресел-колясок⁴³.

Среди приобретенных иностранных колясок 92 % составляли изделия производства КНР, в основном фирмы «Джезианг Ашуре Медикал Экуипмент Ко. Лтд.» и Ortonica.

Основными производителями кресел-колясок на российском рынке, по-прежнему, оставались ООО «ОТТО БОКК Мобилити», АНО «Катаржина», ООО БЦАРИ «Преодоление», производственная мощность которых не изменилась с 2015 года и составляет 79 тыс. кресел-колясок в год.

Кроме того, приобретались российские кресла-коляски таких производителей, как ООО «ИНКАР-М», ООО «Завод специального оборудования», ООО «ОРТОНИКА».

Сохранение на рынке преобладающей доли иностранных производителей кресел-колясок свидетельствует о том, что импортозамещения и увеличения предложений на российском рынке данных изделий не произошло.

В конце 2017 года была принята Стратегия развития производства промышленной продукции реабилитационной направленности до 2025 года⁴⁴, реализация которой на I этапе (2017–2019 годы) предусматривает выполнение комплекса мер по формированию современной отрасли (далее – комплекс мер), а также мер по поддержке развития производства, научно-технической деятельности и инноваций, кадрового потенциала, информационной поддержке развития отрасли, поддержке спроса и экспорта, развития стандартизации и обеспечения

⁴³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 сентября 2018 года № 1943-р «Перечень организаций, определенных единственными поставщиками кресел-колясок для инвалидов в 2018 году» (ООО «ОТТО БОКК Мобилити», АНО «Катаржина», ООО БЦАРИ «Преодоление», ООО «Обсервер») (далее – единственные поставщики, распоряжение № 1943-р).

⁴⁴ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2017 года № 2599-р (далее – Стратегия).

высокого качества производимой продукции реабилитационной направленности.

Кроме того, предусматривается модернизация нормативно-правовой базы и институциональной среды отрасли, в том числе развитие таких промышленных технологических платформ, как кресла-коляски.

Поступившая в Счетную палату из Минпромторга России и Фонда развития промышленности информация свидетельствует о том, что российским производителям кресел-колясок в 2017–2018 годах меры поддержки, направленные на развитие производства, практически не оказывались.

Так, в Фонд развития промышленности в 2017 году поступали заявки от ООО БЦАРИ «Преодоление» на поддержку проекта «Развитие производства колясок для инвалидов» и от ООО «СупримТач» на поддержку проекта «Электрическая приставка для инвалидных кресел UNA с приложением «Доступная среда». Финансирование этих проектов не осуществлялось в связи с не представлением заявителями документов, необходимых для проведения экспертиз. В 2018 году подобного рода заявки в Фонд не поступали.

В Минпромторг России проекты развития производства колясок в целях получения субсидии не поступали.

Фактически Минпромторгом России оказывалась поддержка одного инвестиционного проекта – «Производство кресел-колясок с электроприводом «ОБСЕРВЕР-Стандарт», цель которого – создание импортозамещающего производства, специализирующегося на выпуске кресел-колясок с электроприводом.

Информация о ходе организации и проведении в 2018 году работ по развитию промышленных технологических платформ, включая кресла-коляски, Минпромторгом России в Счетную палату не предоставлена.

Как сообщил Минпромторг России, в настоящее время в опытную эксплуатацию введен «Справочно-информационный портал, содействующий развитию реабилитационной индустрии» (vitrinari.ru) (далее – портал), который включает данные о российских производителях ТСП, в том числе кресел-колясок.

Анализ данных, размещенных на портале, показал, что он содержит информацию о 74 российских организациях – производителях ТСР. Однако только 9 из них являются производителями кресел-колясок⁴⁵.

При этом анализ данных, размещенных в сети Интернет, показывает, что в Российской Федерации насчитывается 31 производитель кресел-колясок (приложение № 7 к настоящему отчету). Однако оценить объемы продукции, выпускаемой этими производителями, не представляется возможным в связи с отсутствием в открытом доступе соответствующей информации.

В рамках реализации комплекса мер проведение анализа рынка ТСР поручено Пенсионному фонду Российской Федерации (далее – ПФР) с учетом сведений, содержащихся в ФГИС «Федеральный реестр инвалидов».

Однако информация, предоставленная ПФР, содержит лишь число выданных в субъекте Российской Федерации кресел-колясок, количество выплаченных компенсаций и расходы на данные цели. Анализ рынка кресел-колясок не проводился.

Отсутствие достоверных сведений о действующих в Российской Федерации производителях кресел-колясок и их производственной возможности не позволяет объективно оценить перспективы развития российского рынка кресел-колясок, принимать адекватные решения, направленные на импортозамещение, и фактически замыкая рынок только на основных производителях кресел-колясок, доминирующих в этой сфере, ограничивает возможности развития реабилитационной индустрии.

2.5. В 2018 году Минтрудом России⁴⁶ осуществлялась подготовка предложений по составу производителей кресел-колясок для включения их в перечень единственных поставщиков.

Распоряжением № 1943-р объем поставок кресел-колясок единственным поставщикам определен: для ООО «ОТТО БОКК Мобилити» – в количестве 39 тыс. кресел-колясок, для АНО «Катаржина» – 2 тыс. кресел-колясок, для ООО БЦАРИ «Преодоление» и ООО «Обсервер» – по 0,5 тыс. кресел-колясок.

Приказом Минтруда России⁴⁷ утвержден типовой контракт на поставку кресел-колясок, заключаемый с единственными поставщиками. Несмотря

45 АНО «Катаржина», ООО БЦАРИ «Преодоление», ООО «ОТТО БОКК МОБИЛИТИ», ООО «Катэвиль», ООО «Обсервер», ООО «СУПРИММОТОРС», ООО «Меритс-Рус Продакшн», ООО «Мега-Оптим» и ООО «НПЦ МТ «АРМЕД».

46 Подпункт «в» пункта 1 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 13 января 2018 года № Пр-40.

47 От 28 сентября 2018 года № 605н.

на то, что типовой контракт утвержден своевременно⁴⁸, документ был зарегистрирован в Минюсте России 2 ноября 2018 года (№ 52603). В результате уполномоченные органы начали заключение контрактов с единственными поставщиками только с 13 ноября 2018 года.

Распределение кресел-колясок между ФСС и органами исполнительной власти⁴⁹ представлено в таблице:

Наименование поставщика	Фонд социального страхования Российской Федерации			Органы исполнительной власти		
	заявленная регионами потребность, ед.	распределение, ед.	соотношение распределения к заявленной потребности, %	заявленная регионами потребность, ед.	распределение, ед.	соотношение распределения к заявленной потребности, %
ООО «ОТТО БОКК Мобилити»	40 495	38 788	95,8	221	212	95,9
АНО «Катаржина»	3 021	1 936	64,0	100	64	64,0
ООО БЦАРИ «Преодоление»	448	448	100,0	4	4	100,0
ООО «Обсервер»	282	282	100,0	0	0	0
Итого	44 246	41 454	93,7	325	280	86,2

Потребность в колясках производства ООО «ОТТО БОКК Мобилити» не удовлетворена почти на 5 %, АНО «Катаржина» – на 36 %.

В то же время потребности в 44 % кресел-колясок производства ООО «Обсервер» и почти 10 % кресел-колясок производства ООО БЦАРИ «Преодоление» у уполномоченных органов не было.

Отсутствие основанной на принципах публичности и открытости процедуры отбора производителей кресел-колясок, которые будут определены единственными поставщиками, фактически лишает возможности российских производителей кресел-колясок направлять предложения по включению их в перечень единственных поставщиков, формирует риски неисполнения поставщиком обязательств и соответственно нарушения прав инвалидов на обеспечение креслами-колясками, а также не исключает коррупционную составляющую при отборе.

⁴⁸ Пункт 3 распоряжения № 1943-р.

⁴⁹ Приказ Минтруда России от 20 сентября 2018 года № 588.

По мнению Счетной палаты, без достаточных оснований включено в состав единственных поставщиков ООО «Обсервер», поскольку у данной организации в нарушение требований к сертификации кресел-колясок, действующих с 14 февраля 2010 года⁵⁰, отсутствовали регистрационные удостоверения на поставляемые изделия, выданные Росздравнадзором⁵¹.

В этой связи государственные контракты с ООО «Обсервер», как с единственным поставщиком, не заключались.

ООО БЦАРИ «Преодоление» выполнило свои обязательства только на 29,4% (из запланированных к поставке 452 колясок поставлено и принято заказчиками только 133 коляски). Общий объем штрафных санкций, примененных к ООО БЦАРИ «Преодоление» за нарушение условий государственных контрактов согласно данным, размещенным в ЕИС в сфере закупок, составил 647,1 тыс. рублей.

Кроме того, в связи с постановлениями об аресте права требования, выданными судебным приставом-исполнителем Бабушкинского ОСП УФССП России по г. Москве в декабре 2018 года, ООО БЦАРИ «Преодоление» не представило в территориальные органы документы на оплату обязательств по поставленным креслам-коляскам. В этой связи у Фонда выросла кредиторская задолженность за 2018 год на 12,5 млн рублей, или на 30,2%.

ООО «ОТТО БОКК Мобилити» обязательства по поставке кресел-колясок исполнены почти на 100%, АНО «Катаржина» – на 99%.

При подготовке проекта распоряжения Правительства Российской Федерации об определении единственных поставщиков НМЦК Минтрудом России определялась и обосновывалась посредством применения метода сопоставимых рыночных цен аналогичных изделий.

Анализ средней стоимости кресел-колясок, реализуемых единственными поставщиками, показал, что по сравнению с 2016 годом у ООО «ОТТО БОКК Мобилити» она выросла на 1,2 тыс. рублей (6,6%), АНО «Катаржина» – на 4,7 тыс. рублей (15%).

50 Постановление Правительства от 1 декабря 2009 года № 982 «Об утверждении единого перечня продукции, подлежащей обязательной сертификации, и единого перечня продукции, подтверждение соответствия которой осуществляется в форме принятия декларации соответствия».

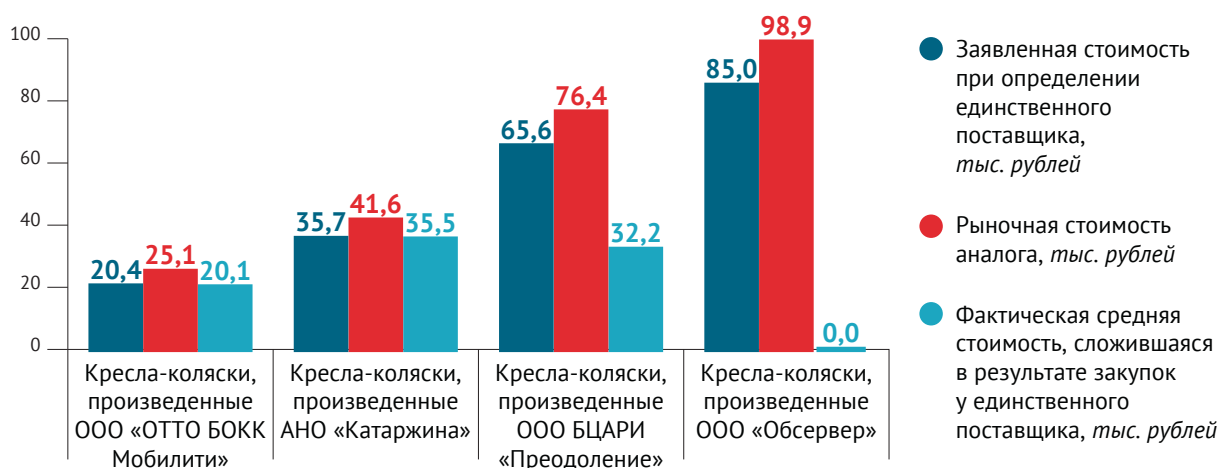
51 Удостоверение соответствия продукции требованиям технических регламентов, документам по стандартизации или условиям договоров (статья 2 Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании») (далее – удостоверение).

Рост цен на кресла-коляски ООО «ОТТО БОКК Мобилити» не превышает уровень инфляции за последние два года, у АНО «Катаржина» – обусловлен в том числе улучшением потребительских свойств изделий.

Так, в коляске серии «Пикник» модели «Стандарт» теперь обтяжка поверхности сиденья выполнена из тканого материала, позволяющего осуществлять его санитарную обработку, спинка кресла-коляски дополнительно оснащена подушкой в чехле, а в комплект поставки включен насос для накачки шин задних колес.

Анализ средней стоимости кресел-колясок производства ООО БЦАРИ «Преодоление» осуществить не представляется возможным, поскольку в 2016 году данная организация, как единственный поставщик, поставляла кресла-коляски, модельный ряд и комплектность которых отличается от моделей и комплектности кресел-колясок, поставляемых в 2018 году.

Сравнение средней стоимости кресел-колясок, предложенной при подготовке проекта распоряжения Правительства Российской Федерации об определении единственных поставщиков, со среднерыночной стоимостью аналогичных колясок и фактически сложившейся средней стоимостью по результатам закупок кресел-колясок в 2018 году у единственных поставщиков представлено на диаграмме:



Динамика стоимости кресел-колясок в разрезе моделей и производителей представлена на диаграмме:



Показатель удельного веса кресел-колясок, разрешенного к закупке у единственных поставщиков, в общем количестве кресел-колясок, предоставленных инвалидам, не превысил в 2018 году 32% и не привел к доминирующему положению единственных поставщиков на рынке обращения кресел-колясок⁵².

Цель 3. Оценка качества и своевременности предоставления государственной услуги по обеспечению инвалидов креслами-колясками

3.1. Проверка 1 452 ИПРА⁵³ показала, что в целом в части кресел-колясок они соответствуют требованиям, установленным Перечнем № 888н.

В то же время установлено, что при приеме от граждан заявлений на обеспечение ТСП территориальными органами ФСС выявлялись случаи несоответствия параметров кресла-коляски, зафиксированных в ИПРА, антропометрическим данным инвалида. Так, на основании рекомендаций отделения ФСС в Рязанской области учреждением МСЭ были скорректированы 27 ИПРА. Это привело к увеличению срока обеспечения инвалидов креслами-колясками.

⁵² Статья 5 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

⁵³ В Тамбовской области проверено 330 ИПРА, в Рязанской области – 380 ИПРА, в Саратовской области – 742 ИПРА.

3.2. Преобладающим способом обеспечения инвалидов креслами-колясками остается закупка изделий уполномоченным органом.

Доля получивших компенсацию в общем числе инвалидов, обеспеченных креслами-колясками, практически не изменилась (в 2017 году составила 7,4%, в 2018 году – 7,2%).

Более чем в 88% случаях самостоятельно инвалидами приобретаются недорогие кресла-коляски с ручным приводом, в 40% случаях – кресла-коляски для детей-инвалидов с дополнительными техническими требованиями и потребительскими свойствами.

3.3. По данным ВЦИОМ, доля граждан, удовлетворенных качеством обеспечения инвалидов ТСР Фондом, составила 90% в 2017 году и 93% – в 2018 году, что соответствует показателю, установленному Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 (не менее 90%).

подавляющее большинство граждан (89%) не сталкивались с проблемами при обеспечении ТСР, что свидетельствует о фактическом отсутствии каких-либо актуальных сложностей при получении государственных услуг Фонда.

При этом Минтрудом России в нарушение приказа Минтруда России № 804н⁵⁴ и пункта 4(1) Правил № 1137 не были проведены репрезентативные социологические исследования по оценке удовлетворенности качеством обеспечения инвалидов ТСР органами исполнительной власти за 2017 год. Отсутствие данной информации не позволяет оценить общую степень удовлетворенности граждан обеспечением ТСР в 2017 году.

Проверка качества предоставления государственной услуги по обеспечению инвалидов креслами-колясками показала следующее.

1) Основной проблемой остается долгое ожидание получения изделия.

Установленные Правилами № 240 сроки обеспечения инвалидов креслами-колясками в связи с сохраняющейся длительностью проведения конкурентных процедур (от 20 до 47 дней) фактически не оказали влияния на сокращение

54 Приказ Минтруда России от 23 ноября 2017 года № 804н «Об утверждении плановых значений показателей эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации по предоставлению мер социальной защиты инвалидам и отдельным категориям граждан из числа ветеранов и порядка их оценки, а также формы и порядка предоставления субъектами Российской Федерации сведений о расходовании ими субвенций из федерального бюджета на осуществление переданных полномочий Российской Федерации по предоставлению мер социальной защиты инвалидам и отдельным категориям граждан из числа ветеранов» (далее – приказ Минтруда России № 804н).

времени ожидания инвалидами ТСР. При отсутствии на момент обращения инвалида действующего у уполномоченного органа государственного контракта срок обеспечения креслом-коляской составляет до 100 дней.

В целом в Рязанской области инвалид может ожидать кресло-коляску до 384 дней, в Тамбовской области – до 272 дней. В Саратовской области более 74% кресел-колясок в проверяемый период были предоставлены в течение 300 дней с даты подачи инвалидом заявления.

В Тамбовской области из проверенных 73 заявлений об обеспечении креслом-коляской почти в половине случаев (49,3%) сроки размещения извещения о проведении закупки превышены до 225 календарных дней.

На увеличение срока предоставления инвалидам кресел-колясок повлияло и ожидание уполномоченными органами принятия Правительством Российской Федерации решения о закупке у единственных поставщиков. В 2017 году решение так и не было принято, в 2018 году соответствующее распоряжение вышло в конце года. В результате инвалиды, обратившиеся за обеспечением креслом-коляской в мае 2018 года, были обеспечены только в декабре.

В целях недопущения подобного рода ситуаций и сокращения сроков обеспечения инвалидов креслами-колясками решение о единственных поставщиках должно приниматься в конце текущего года с исполнением с начала очередного финансового года, либо в начале финансового года.

Установлены случаи нарушения сроков выплаты компенсаций⁵⁵. Так, в Тамбовской и Рязанской областях сроки нарушались до 12 дней.

На официальных сайтах территориальных органов ФСС в ряде случаев отсутствовали актуальные сведения о стоимости закупаемых в текущем финансовом году кресел-колясок, что фактически лишало возможности инвалида оценить возможный размер компенсации. Такие факты выявлены в Иркутской области, в Чукотском автономном округе. В Кабардино-Балкарской Республике в 2018 году была размещена информация о стоимости кресел-колясок за 2014 год, в Республике Дагестан, Ямало-Ненецком автономном округе и Сахалинской области – за 2016 год.

⁵⁵ Порядок выплаты компенсации за самостоятельно приобретенное инвалидом техническое средство реабилитации и (или) оказанную услугу, включая порядок определения ее размера и порядок информирования граждан о размере указанной компенсации, утвержденный приказом Минздравсоцразвития России от 31 января 2011 года № 57н.

2) При закупке кресла-коляски в ряде случаев соответствующие индивидуальным потребностям и особенностям инвалида параметры, указанные в ИПРА, не учитывались.

Так, в нарушение пункта 2 Правил № 240 отделением ФСС в Тамбовской области приобретена кресло-коляска с максимальной шириной сиденья 50,5 см и грузоподъемностью до 125 кг вместо рекомендованной в ИПРА⁵⁶ коляски повышенной грузоподъемности с шириной сиденья 60 см. В результате инвалид отказался от приобретенного изделия, поскольку не смог им пользоваться. Аналогичные случаи выявлены в Саратовской области, где приобретались кресла-коляски с шириной сиденья, не соответствующей указанной в ИПРА⁵⁷.

3) Поставка кресел-колясок осуществлялась поставщиками в соответствии с государственными контрактами по месту жительства инвалида.

Вместе с тем в IV квартале 2017 года государственные контракты на поставку кресел-колясок, заключенные министерством Саратовской области, доставку изделий до места жительства инвалида не предусматривали. Коляски поставлялись на склад, арендованный министерством.

Выдача кресел-колясок со склада должна была осуществляться получателям, указанным в пофамильных разнарядках, то есть либо самому инвалиду, либо лицу, имеющему соответствующую доверенность. При этом выдавая инвалиду направление на получение кресла-коляски в организацию, которая предоставляла услуги по их хранению, министерством нарушался пункт 5 Правил № 240, в соответствии с которым данное направление выдается в организацию, обеспечивающую ТСР, отобранную в соответствии с законодательством в сфере закупок.

По факту кресла-коляски получали не имеющие соответствующих доверенностей работники управлений социальной поддержки населения муниципальных районов Саратовской области (далее – управления). Полученные со склада кресла-коляски доставлялись инвалидам на спонсорском либо личном транспорте работников управлений. Обязательства по сохранности упаковки, распаковке, сборке, определению соответствия товара антропометрическим показателям инвалида, по проведению инструктажа об условиях и требованиях к эксплуатации коляски и по передаче инвалиду инструкции для пользователя на русском

56 ИПРА от 9 октября 2018 года № 301.10.68/2018.

57 ИПРА от 8 сентября 2015 года № 31 и ИПРА от 13 апреля 2017 года № 361.24.64/2017.

языке и гарантийного талона не принимались и документально не оформлялись.

Установлены случаи, когда выдача инвалидам кресел-колясок осуществлялась должностными лицами управлений, которые не получали кресла-коляски со склада.

Акты приема-передачи кресел-колясок не содержали сведений о передаче инвалиду гарантийных талонов на кресла-коляски, в соответствии с которыми они могли бы обращаться к производителю (поставщику) кресел-колясок в случае их поломки.

Всего из 152 кресел-колясок, сданных на хранение ООО «Байкал-Сервис Саратов», данным способом была выдана 151 кресло-коляска общей стоимостью 6,4 млн рублей.

При этом подобным образом было организовано обеспечение инвалидов не только креслами-колясками, но и всеми ТСР.

Несмотря на отсутствие претензий со стороны инвалидов, выбранный министерством Саратовской области способ обеспечения ТСР без соответствующего нормативно-правового регулирования, определяющего материально-ответственных лиц, организацию логистики, ответственность за предоставление изделия, создало риски предоставления инвалидам некачественных ТСР, не соответствующих ИПРА, с утраченными потребительскими свойствами, а в перспективе риски отказа поставщиков в гарантийном обслуживании в случае поломки.

3.4. Претензий инвалидов к качеству предоставляемых кресел-колясок не установлено.

За ремонтом кресел-колясок обратилось всего 615 инвалидов (в 2017 году – 372 инвалида, в 2018 году – 243 инвалида). Досрочно было заменено 2,2 тыс. кресел-колясок (в 2017 году – 1,2 тыс. кресел-колясок, в 2018 году – 1,0 тыс. кресел-колясок).

Нарушений сроков проведения медико-технической экспертизы по установлению необходимости ремонта или досрочной замены ТСР не установлено.

Ремонт (замена) кресел-колясок до окончания гарантийного срока эксплуатации изделия обеспечивался поставщиком безвозмездно.

В целях сравнения срока эксплуатации изделий и срока его замены, установленных Минтрудом России⁵⁸, проведен анализ инструкций пользователя по эксплуатации кресел-колясок, который показал, что в ряде случаев срок эксплуатации (службы) кресла-коляски (ООО «ОТТО БОКК Мобилити», Ortonica, АНО «Катаржина») в них не указан.

3.5. С обращениями по вопросам непредоставления, несвоевременного предоставления (необходимости ремонта или замены) кресел-колясок, либо о разъяснении порядка обеспечения изделием в уполномоченные органы из 453,1 тыс. инвалидов-колясочников обратилось 14,8 тыс. человек (в 2017 году – 7,6 тыс. человек, в 2018 году – 7,2 тыс. человек).

Вопросы разъяснения порядка обеспечения креслом-коляской в проверяемом периоде содержались в 13,5 тыс. обращениях (91,2 % обращений), из которых 9,1 тыс. обращений (67,4 %) – в адрес департамента труда и социальной защиты населения г. Москвы.

По фактам нарушения прав инвалидов по обеспечению креслами-колясками зафиксировано 1,3 тыс. жалоб (8,8 % обращений), из которых 46,9 % признаны необоснованными.

Динамика исков в судебные органы представлена на диаграмме:



3.6. По результатам первичного освидетельствования и переосвидетельствования ИПРА с рекомендациями о нуждаемости в креслах-колясках в 2018 году выдано на 16,6 % больше, чем в 2017 году.

58 Приказ Минтруда России от 13 февраля 2018 года № 85н «Об утверждении сроков пользования техническими средствами реабилитации, протезами и протезно-ортопедическими изделиями до их замены».

При этом по выборке Фонда в территориальные органы ФСС за реализацией права на получение кресла-коляски в году, когда была выдана ИПРА, обращаются не более 72 % инвалидов.

В 2017 году за получением кресел-колясок обратилось 137,4 тыс. человек, в 2018 году – 131,5 тыс. человек.

Уполномоченными органами в 2017 году обеспечено 78 % (124,6 тыс. человек) состоящих на учете по обеспечению креслами-колясками инвалидов, в 2018 году – 77,6 % (115,9 тыс. человек).

Доля обеспеченных инвалидов креслами-колясками территориальными органами ФСС в 2017 году составила 78,5 %, в 2018 году – 77,3 %, органами исполнительной власти в 2017 году обеспечено 75,8 %, в 2018 году – 82 %.

На конец 2018 года креслами-колясками не обеспечено 35,1 тыс. инвалидов (не предоставлено 44,4 тыс. кресел-колясок), в том числе территориальными органами ФСС – 31,4 тыс. инвалидов (не предоставлено 40 тыс. кресел-колясок), органами исполнительной власти – 3,7 тыс. инвалидов (не предоставлено 4,3 тыс. кресел-колясок).

Для полного удовлетворения потребности инвалидов в креслах-колясках требовалось около 4,1 млрд рублей, что на 24,5 % больше, чем было предусмотрено в федеральном бюджете на данные цели.

Согласно оценке эффективности по показателям, установленным приказом Минтруда России № 804н, деятельность уполномоченных органов признается эффективной.

Правилами № 1137 предусматривается проведение оценки эффективности расходования бюджетных средств, выделенных на обеспечение инвалидов ТСР. При этом уполномоченный орган на разработку плановых значений показателей оценки эффективности и порядка их оценки не определен. В этой связи плановые показатели отсутствуют. Оценить эффективность расходов в соответствии с Правилами № 1137 не представляется возможным.

Оценка эффективности расходования бюджетных средств по критериям, определенным в рамках контрольного мероприятия, представлена в приложении № 10 к настоящему отчету.

По оценке Счетной палаты, ФСС и органы исполнительной власти реализовывали государственные гарантии по обеспечению инвалидов креслами-колясками и расходовали средства федерального бюджета на данные цели с достаточной степенью эффективности.

Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия отсутствуют.

Выводы

1. Нормативно-правовая база в части обеспечения инвалидов ТСР за проверяемый период значительно обновлена и в целом обеспечила регулирование деятельности уполномоченных органов в данной сфере.

Вместе с тем отдельные вопросы нуждаются в дополнительной проработке, а ряд вопросов требует урегулирования:

- исключение из Классификации ТСР деления кресла-коляски с электроприводом на комнатную и прогулочную снижает возможности дифференцированного подхода к удовлетворению потребности инвалида в изделии с учетом фактической эксплуатации;
- лишение возможности предоставления инвалидам одновременно кресла-коляски с электроприводом и кресла-коляски с ручным приводом нарушает права социально активных инвалидов, формирует препятствия к участию в общественной и трудовой деятельности, а также ставит их в неравное положение по сравнению с инвалидами, которым ранее были одновременно рекомендованы кресла-коляски с электроприводом и с ручным приводом;
- отсутствие алгоритма отказа инвалида от предоставляемого ему изделия не позволяет определить его причину и соответственно обоснованность, что затрудняет исполнение уполномоченными органами своих полномочий;
- отсутствие механизма оценки изменений антропометрических данных инвалида и подготовки по ее результатам новой ИПРА создает риски несвоевременного переоформления ИПРА и нарушения прав инвалидов на обеспечение ТСР;

- неопределенность процедур проверки фактического использования полученных инвалидом ТСП формирует риски их продажи как самим инвалидом, так и его законным представителем;
- не урегулирован механизм определения средней стоимости единицы ТСП в случае, когда в регионе отсутствовали контракты, исполненные в году, предшествующем текущему, что приводит к некачественному планированию бюджетных средств;
- определение при формировании проекта федерального бюджета и бюджета ФСС на очередной финансовый год средней стоимости ТСП по ценам, предшествующего года без учета прогнозируемого уровня инфляции, влияющего на рост себестоимости изделий и стоимость их доставки, приводит к снижению обеспеченности инвалидов ТСП;
- форма федерального статистического наблюдения (отчет ф. № 1-собес (ТСП) не позволяет использовать данные для оценки степени удовлетворенности инвалидов в обеспечении ТСП, поскольку не содержит показателей о численности инвалидов, не обеспеченных ТСП на начало года, и о количестве заявленных изделий в текущем финансовом году.

2. При формировании ИПРА учет условий проживания инвалида (наличие лифта, пандуса, размера квартиры и дверных проемов и др.) не предусматривается.

Минтруд России считает, что учет подобного рода рекомендаций в ИПРА ведет к нарушению гарантий соблюдения прав инвалидов, поскольку ТСП компенсируют стойкие нарушения функций организма и ограничения его жизнедеятельности, что не зависит от уровня доступности самого жилого помещения. Решение вопросов доступности жилого помещения отнесены к полномочиям субъекта Российской Федерации, а также могут быть решены инвалидом самостоятельно.

Подобный подход представляется недопустимым, поскольку существенно ограничивает возможности участия инвалидов в общественной жизни, их социального и профессионального развития и, в конечном счете, ухудшает качество их жизни.

3. По оценке Счетной палаты, ФСС и органы исполнительной власти реализовывали государственные гарантии по обеспечению инвалидов креслами-колясками и расходовали средства федерального бюджета на данные цели с достаточной степенью эффективности.

Согласно оценке эффективности по показателям, установленным приказом Минтруда России № 804н, деятельность уполномоченных органов признается эффективной.

Одновременно Правилами № 1137 предусматривается проведение оценки эффективности расходования бюджетных средств, выделенных на обеспечение инвалидов ТСП. При этом уполномоченный орган на разработку плановых значений показателей оценки эффективности и порядка их оценки не определен. Отсутствие плановых значений показателей не позволили оценить эффективность расходов в соответствии с Правилами № 1137.

4. Потребность в средствах на выполнение гарантий Российской Федерации по обеспечению инвалидов ТСП в 2017 году удовлетворена на 92,4 %, в 2018 году – на 91,3 %.

Удовлетворенность инвалидов ТСП у Фонда снизилась с 98,6 % в 2017 году до 97,8 % в 2018 году, у органов исполнительной власти – с 91,6 % до 82,4 %.

Креслами-колясками в 2017 году обеспечено 78 % инвалидов, состоящих на учете по обеспечению данным видом ТСП, в 2018 году – 77,6 %.

Доля обеспеченных инвалидов креслами-колясками территориальными органами ФСС в 2017 году составила 78,5 %, в 2018 году – 77,3 %, органами исполнительной власти в 2017 году обеспечено 75,8 %, в 2018 году – 82 %.

На конец 2018 года креслами-колясками не обеспечено 35,1 тыс. человек.

Для полного удовлетворения потребности инвалидов в креслах-колясках требовалось около 4,1 млрд рублей, что на 24,5 % больше, чем было предусмотрено в федеральном бюджете на данные цели.

5. При наличии на начало года доведенных лимитов бюджетных обязательств и наличии очереди инвалидов, нуждающихся в обеспечении креслами-колясками, министерством Саратовской области закупки инициировались только по истечении трех месяцев с начала финансового года.

6. Выявлены факты некорректного формирования органами исполнительной власти отчетов о расходах бюджета субъекта Российской Федерации, источником обеспечения которых являлась субвенция, что свидетельствует об отсутствии должного контроля со стороны Минтруда России за реализацией органами исполнительной власти полномочий

по обеспечению инвалидов ТСР, предусмотренного соглашениями о передаче полномочий.

7. Затраты на приобретение кресел-колясок на одного инвалида в целом по Российской Федерации в 2017 году составили 25,8 тыс. рублей, в 2018 году – 26,4 тыс. рублей. При этом затраты в ФСС в 1,5 раза меньше, чем у органов исполнительной власти.

Деятельность ФСС была направлена на недопущение завышения стоимости ТСР по сравнению с рыночной стоимостью. Данную работу Фонд проводил путем постоянного мониторинга средней стоимости ТСР в регионах, изучения рынка реабилитационных услуг, контроля за приобретением территориальными органами дорогостоящих изделий и за формированием НМЦК при проведении конкурентных процедур на закупку ТСР, в том числе кресел-колясок.

В отношении органов исполнительной власти подобный мониторинг средней стоимости ТСР Минтрудом России не осуществлялся.

8. Коррупционные риски, связанные с проведением конкурентных процедур по закупке кресел-колясок, не установлены, однако выявлены нарушения законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд:

- министерством Саратовской области заключен государственный контракт на поставку кресел-колясок без представления поставщиком обеспечения исполнения контракта, контроль за исполнением поставщиками условий контрактов на должном уровне не осуществлялся, экспертизы поставленных кресел-колясок в ряде случаев не проводились;

- в отделении ФСС в Тамбовской области установлены нарушения и недостатки при формировании НМЦК;

- в отделении ФСС в Рязанской области применялись способы закупки, содержащие признаки искусственного дробления сделок, и, как следствие, влекущие ограничение конкуренции, о чем проинформирована ФАС России.

9. За проверяемый период в Российской Федерации приобретено 281,4 тыс. кресел-колясок.

Ключевыми производителями кресел-колясок в Российской Федерации, по-прежнему, остаются АНО «Катаржина», ООО «ОТТО БОКК Мобилити», ООО «НПП «ИНКАР-М» и ООО БЦАРИ «Преодоление», суммарная

производственная мощность которых составляет 79 тыс. кресел-колясок в год, что меньше потребности почти в два раза.

В результате в 2017 году 69 % приобретенных кресел-колясок составили изделия зарубежного производства, а в 2018 году – 61 %.

Отсутствие достоверных сведений о действующих в Российской Федерации производителях кресел-колясок и их производственной возможности не позволяет объективно оценить перспективы развития российского рынка кресел-колясок, принимать адекватные решения, направленные на импортозамещение.

На «Справочно-информационном портале, содействующем развитию реабилитационной индустрии», введенном в опытную эксплуатацию Минпромторгом России, содержится информация о 9 российских производителях кресел-колясок. По данным, размещенным в сети Интернет, насчитывается 31 производитель кресел-колясок, однако информация об объемах выпускаемой ими продукции и номенклатуре изделий отсутствует.

Реальной поддержки российского производства кресел-колясок, импортозамещения и увеличения предложений на российском рынке данных изделий не происходит.

Несмотря на утверждение в конце 2017 года Правительством Российской Федерации комплекса мер по формированию современной отрасли промышленной продукции реабилитационной индустрии, меры, направленные на развитие российского производства кресел-колясок, в 2017–2018 годах практически не предоставлялись. Фактически рынок замкнут только на основных производителях, доминирующих в этой сфере, что ограничивает возможности развития реабилитационной индустрии.

10. В 2018 году Правительством Российской Федерации определены единственные поставщики кресел-колясок для инвалидов (ООО «ОТТО БОКК Мобилити», АНО «Катаржина», ООО БЦАРИ «Преодоление» и ООО «Обсервер»). Данное решение было экономически целесообразным, поскольку стоимость кресел-колясок у единственных поставщиков ниже рыночной стоимости аналогичных изделий (ООО «ОТТО БОКК Мобилити» – на 5,0 тыс. рублей, АНО «Катаржина» – на 6,1 тыс. рублей).

Обязательство по обеспечению инвалидов креслами-колясками ООО «ОТТО БОКК Мобилити» и АНО «Катаржина» выполнили в полном объеме, ООО «Преодоление» – на 29,4 %.

В то же время ООО «Обсервер» включено в состав единственных поставщиков при отсутствии у данной организации регистрационных удостоверений на поставляемые изделия, выданные Росздравнадзором. В результате государственные контракты с ООО «Обсервер» не заключались.

Данная ситуация сложилась, по мнению Счетной палаты, в связи с отсутствием процедуры отбора производителей кресел-колясок, которые будут определены единственными поставщиками, основанной на принципах публичности и открытости, что фактически лишает возможности российских производителей кресел-колясок направлять предложения по включению их в перечень единственных поставщиков, формирует риски неисполнения поставщиком обязательств и соответственно нарушения прав инвалидов на обеспечение креслами-колясками, а также не исключает коррупционную составляющую при отборе.

11. Качеством предоставления Фондом государственной услуги по обеспечению ТСП удовлетворены более 90 % граждан. Минтрудом России в нарушение приказа № 804н и пункта 4(1) Правил № 1137 репрезентативные социологические исследования по оценке удовлетворенности качеством обеспечения инвалидов ТСП органами исполнительной власти не было проведено. Таким образом, оценить общую степень удовлетворенности граждан качеством предоставления данной услуги не представляется возможным.

12. Основной проблемой остается долгое ожидание получения изделия.

Установленные в 2018 году сроки обеспечения инвалидов ТСП в связи с сохраняющейся длительностью проведения конкурентных процедур не оказали влияния на сокращение времени ожидания инвалидом изделия. При отсутствии на момент обращения инвалида действующего государственного контракта срок обеспечения изделием, по-прежнему, составляет до 100 дней.

На увеличение срока предоставления инвалидам кресел-колясок повлияло ожидание принятия Правительством Российской Федерации решения о закупке у единственных поставщиков (инвалиды, обратившиеся за обеспечением ТСП в мае 2018 года, были обеспечены только в декабре).

13. Претензий инвалидов к качеству предоставляемых кресел-колясок не установлено. Число инвалидов, обратившихся за ремонтом кресел-колясок, уменьшилось с 372 человек в 2017 году до 243 человек в 2018 году, количество замененных уполномоченными органами кресел-колясок уменьшилось с 1,2 тыс. изделий до 1,0 тыс. изделий. По фактам нарушения прав инвалидов по обеспечению креслами-колясками зафиксировано 1,3 тыс. жалоб (8,8% общего количества обращений, поступивших в проверяемый период), из которых 46,9% признаны необоснованными.

14. В Саратовской области в конце 2017 года кресла-коляски поставлялись не поставщиками, а со склада работниками управлений социальной поддержки населения. Выбранный способ обеспечения ТСП при отсутствии нормативно-правового регулирования, определяющего материально-ответственных лиц, организацию логистики, ответственность за предоставление изделия, создало риски предоставления инвалидам некачественных ТСП, не соответствующих ИПРА, с утраченными потребительскими свойствами, а в перспективе риски отказа поставщиков в гарантийном обслуживании в случае поломки.

Рекомендации

Предложения для включения в доклад Счетной палаты Президенту Российской Федерации

Правительству Российской Федерации:

- провести анализ рынка реабилитационной индустрии, составить реестр реальных российских производителей кресел-колясок, определив их производственную мощность и перспективы развития, номенклатуру выпускаемых изделий, уровень локализации производства и возможность внутрироссийской кооперации по ее повышению, возможности поддержки со стороны государства путем предоставления субсидий, предусмотренных Стратегией;
- предусмотреть процедуру отбора производителей кресел-колясок, которые будут определены единственными поставщиками, основанную на принципах публичности и открытости, предоставив возможность российским производителям кресел-колясок направлять предложения по включению их в перечень единственных поставщиков;

- в целях сокращения сроков обеспечения инвалидов креслами-колясками, эффективности расходования бюджетных средств и поддержки российских производителей кресел-колясок определить единственных поставщиков до начала финансового года.

Предложения для включения в информационное письмо Правительству Российской Федерации

Проработать необходимость совершенствования следующих вопросов:

- об учете при внесении в ИПРА сведений о нуждаемости в кресле-коляски результатов анализа социально-бытовых данных гражданина, полученного при проведении МСЭ;
- об урегулировании процедуры отказа инвалида от приобретенного для него в соответствии с требованиями ИПРА изделия, установив основания для отказа и форму его оформления. При этом учесть, что при отказе государственная услуга может считаться исполненной, но за инвалидом должно быть сохранено право самостоятельного приобретения изделия с последующей компенсацией расходов. Кроме того, следует предусмотреть в качестве альтернативного варианта предоставление инвалиду права выбора ТСР в рамках внедрения системы государственного сертификата, в том числе на приобретение кресла-коляски;
- об урегулировании порядка организации деятельности учреждений МСЭ по оценке изменения антропометрических данных инвалида и подготовки на ее основе новой ИПРА без выдачи инвалиду нового направления на МСЭ;
- об установлении порядка мониторинга использования инвалидами предоставляемых им ТСР, предусматривающего взаимодействие уполномоченных органов с органами социальной защиты населения субъектов Российской Федерации в целях обеспечения контроля за использованием инвалидом ТСР, реабилитационного эффекта от предоставляемого ТСР;
- о совершенствовании отчета ф. №1-собес (ТСР), включив в него показатели о численности инвалидов, не обеспеченных ТСР на начало года, и о количестве заявленных изделий в текущем финансовом году;
- о совершенствовании положений Методики №1137 в части учета при расчете объема средств федерального бюджета и бюджета ФСС

на очередной финансовый год и на плановый период средней стоимости ТСП с учетом прогнозируемого уровня инфляции либо стоимости в году формирования проекта бюджета, регулирования механизма определения средней стоимости ТСП в случае, когда в регионе отсутствуют контракты, исполненные в году, предшествующем текущему, учета задолженности по обеспечению изделиями на начало финансового года;

- об определении в Правилах № 1137 уполномоченного органа на разработку значений показателей эффективности расходования бюджетных средств на обеспечение инвалидов ТСП и порядка их оценки.

Предложения для включения в информационное письмо Минтруду России

- Привести положения Административного регламента № 657н в соответствие с действующей редакцией Правил № 240;
- привести виды ТСП, указанные в форме сведений для определения размера субвенции, форме отчета о расходах и форме предложений по прогнозной численности инвалидов, нуждающихся в обеспечении ТСП, в соответствие с действующей Классификацией ТСП.

Предложения

1. Направить представление в министерство социального развития Саратовской области.
2. Направить информационное письмо Президенту Российской Федерации.
3. Направить информационные письма в Правительство Российской Федерации, Минтруд России, ФАС России, ФСС, губернатору Саратовской области.
4. Направить отчет и информацию об основных итогах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.