

РЕЗУЛЬТАТЫ АНАЛИЗА И ОЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНТРОЛЬНО-РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ В ЗДРАВООХРАНЕНИИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Калманбетова А.Т., Абилов Б.А.

Кыргызский государственный медицинский институт переподготовки и повышения квалификации,
Кыргызская государственная медицинская академия им. И.К.Ахунбаева,
Бишкек, Кыргызская Республика

Резюме: В данной статье представлены результаты анализа мнений государственных служащих, а также мнений и оценок получателей в отношении качества и эффективности государственных услуг в области предоставления разрешительных документов, на основании которых предложены различные мероприятия по улучшению качества деятельности контрольно-разрешительной системы.

Ключевые слова: контрольно-разрешительная система, разрешительные документы, государственные услуги.

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН САЛАМАТТЫК САКТОО ТАРМАГЫНДА КОНТРОЛДУК-УРУКСАТ БЕРҮҮЧҮ СИСТЕМАСЫНЫН ИШ-ЧАРАЛАРЫН ЫНТАЛДОО ЖАНА БАА БЕРҮҮ ЖЫЙЫНТЫГЫ

Калманбетова А.Т., Абилов Б.А.

Кыргыз мамлекеттик кайра даярдоо жана адистикти өркүндөтүү медициналык институту,
И.К. Ахунбаев атындагы Кыргыз мамлекеттик медициналык академиясы,
Бишкек, Кыргыз Республикасы

Корутунду: Бул статьяда мамлекеттик кызматкерлердин пикирлерин талдап, алуучулардын ой-пикирлерин баалоосунун негизинде документтерге уруксат берүүчү мамлекеттик тейлоо ишинин сапатын жана натыйжалуулугун өркүндөтүүнүн максатында документтерге уруксат берүү жана контролдук-уруксат берүү системасына ар кандай иш-чаралар жана сунуштар айтылган.

Негизги сөздөр: контролдук-уруксат берүү системасы, уруксат берүү документтер, мамлекеттик тейлөө.

THE RESULTS OF THE ANALYSIS AND EVALUATION OF THE ACTIVITIES OF CONTROL-LICENSING SYSTEMS IN HEALTH CARE OF THE KYRGYZ REPUBLIC

Kalmanbetova A.T., Abilov B.A.

Kyrgyz State medical institute of preparation and rise of qualifications,
I.K.Akhunbaev Kyrgyz State Medical Academy,
Bishkek, Kyrgyz Republic

Summary: this article presents The results of the analysis of the opinions of government officials, as well as the opinions and assessments of recipient in respect of the quality and efficiency of public services in the field of the provision permitting documents, on the basis of which offered a variety of activities to improve the quality of control and licensing system.

Key words: control-licensing system, permits, public services.

Изучение нормативной базы Кыргызской Республики, в том числе системы здравоохранения, позволяет говорить о том, что вопросы выдачи разрешительных документов (РД) для их соискателей, необходимых для осуществления предпринимательской деятельности, как части деятельности контрольно-разрешительной системы, по большей части являются отрегулированными и гармонизированными с международными документами. Как известно, вопросы

транспарентности и своевременности выдачи РД, зависят от степени информированности лиц, получающих их, а так же от знания своих прав и обязанностей государственных чиновников, знания нормативной базы всех участников процесса [1, 2, 3, 5].

Таким образом, выдача РД в системе здравоохранения проводится на основе действующей нормативной базы, регламентирующей деятельность производителей, экспортеров - импортеров, аптечных

учреждений, поставщиков медицинских услуг и других заинтересованных лиц [4].

В системе Министерства здравоохранения Кыргызской Республики (МЗ КР), как исполнительного органа власти в области здравоохранения, можно выделить несколько направлений выдачи РД:

1) РД, выдаваемые МЗ КР:

- лицензии, выдаваемые отделом лицензирования – далее ОЛ;
- аккредитация физических и юридических лиц независимо от форм собственности, занимающихся медицинской деятельностью (статья 6 Закона КР «Об охране здоровья граждан в Кыргызской Республике),
- допуск медицинских и фармацевтических работников к практической деятельности (статья 81 Закона КР «Об охране здоровья граждан в Кыргызской Республике).

2) РД, выдаваемые департаментами МЗ КР (Департамент лекарственного обеспечения и медицинской техники – далее ДЛОиМТ и Департамент государственного санитарно-эпидемиологического надзора – далее ДГСЭН).

Удельный вес выдаваемых разрешительных документов распределен следующим образом: лицензирование – 60,0%; сертификация – 20,0%; другие виды РД – 20,0%. Таким образом, основой системы разрешений МЗ КР является выдача лицензий на виды деятельности предусмотренные законодательством Кыргызской Республики, хотя законодательная база и предусматривает выдачу иных разрешительных документов. Постановлением правительства КР «Об утверждении Реестра разрешительных документов, выдаваемых органами исполнительной власти и их структурными подразделениями» от 25 февраля 2004 года №103 (в редакции постановлений правительства КР от 4 декабря 2004 года №887, 11 января 2006 года №8) определен перечень РД выдаваемых департаментами МЗ КР.

В законодательстве КР по вопросам получения РД можно выделить такие недостатки, как:

- имеющиеся противоречия в нормативной базе (разница по вопросам компетенции МЗ КР отраженная в его положении, положениях департаментов МЗ КР и законах Кыргызской

Республики);

- большой перечень видов деятельности, требующий за собой получение разрешительных документов;
- привилегированное состояние государственных организаций здравоохранения (например: для них не требуется получение лицензии на медицинскую деятельность).

В результате анализа мнений государственных служащих, а также соискателей в отношении эффективности государственных услуг в области предоставления РД в системе МЗ КР, были получены следующие результаты.

1. Получатели РД чаще характеризовали процесс их получения, как достаточно простой, нежели чем сложный и проблематичный. Более половины респондентов оценили данный процесс как средний по сложности (не простой и не сложный).

Наиболее усложнен процесс получения РД, по мнению респондентов, в ДЛОиМТ, 22% из числа обратившихся в ДЛОиМТ назвали этот процесс довольно сложным. Основными причинами такой оценки является большое количество затребованных документов (30%), затягивание времени и коррупция (по 15%).

Следующим по сложности является ОЛ, где 15% назвали лицензирование достаточно сложным процессом и 4% - очень проблематичным и сложным. Основная причина такой оценки заключается в затягивании времени получения РД (26%), требование чрезмерно большого количества документов (16%), и коррупция (9%). Наиболее простым является получение РД в ДГСЭН, где 31% опрошенных считают данный процесс довольно простым. Лишь 9% - высказали мнение о сложности процесса получения РД, из них 24% в качестве причин подобной оценки назвали большое количество затребованных документов, 14% - затягивание времени, а 11% - коррупцию.

2. Более половины государственных служащих (57% из числа ответивших на данный вопрос) положительно («хорошо» и «отлично») оценивают качество работы подразделений МЗ, ответственных за выдачу разрешительных документов. 8% оценили качество работы как «неудовлетворительное». Среди получателей (лицензиатов) процент положительных оценок несколько выше – 68%.

В разрезе по подразделениям МЗ КР оценки качества предоставляемых услуг,

выставленные получателями и чиновниками, значительно отличаются. По результатам опроса получателей наиболее высокие оценки качества предоставления услуг получил ДЛОиМТ, где доля ответов получателей выставивших хорошие оценки составила 49%, отличные - 20%, неудовлетворенны качеством услуг подразделения 2%.

Отдел лицензирования и ДГСЭН получили практически одинаковые оценки качества предоставления услуг: в среднем 15% отлично, 53% хорошо, 3% неудовлетворительно. Сотрудники подразделений, выдающих РД, считают, что наиболее высокое качество предоставления услуг в Отделе лицензирования (56% положительных оценок – «отлично» и «хорошо»), ДГСЭН получил 60%, а ДЛОиМТ только 40% положительных оценок.

3. Большинство получателей согласились с тем, что сотрудники отделов по выдаче разрешений четко и неуклонно выполняли все законы и нормативные акты. Только 10% респондентов, получавших РД в ОЛ, 8% в ДГСЭН и 4% в ДЛОиМТ не согласились с данным утверждением, что говорит об имеющих место отклонениях в исполнении законов и нормативных актов. С нарушениями законных прав граждан или участников рынка сталкивались 9% в ОЛ, 8% в ДГСЭН и 7% в ДЛОиМТ.

Большинство получателей (более 80%) отметили, что сотрудники лицензирующих органов не создавали препятствий в получении разрешительных документов. При этом на создания таких препятствий указали 16% предпринимателей, имеющих практику получения РД в ДЛОиМТ, 12% - в отделе лицензирования и 11% - в ДГСЭН. Около 9% опрошенных по всем подразделениям сталкивались с необъективностью решений.

Отдельно следует выделить отношение получателей к коррупционным процессам в подразделениях МЗ КР, выдающих разрешительные документы. Около 15% опрошенных указали коррупцию в качестве проблемы при получении разрешительных документов. Однако процент получателей, признавших, что были вынуждены осуществить неофициальные платежи для прохождения процедуры получения РД существенно выше. Так ответили 29% получателей разрешительных документов в ОЛ, по 23% получателей в ДЛОиМТ и ДГСЭН. Как показали результаты

исследования, причина такого расхождения заключается в отношении получателей к данной проблеме: получатели указывали, что сталкивались с такой проблемой как коррупция, если размеры неофициальных платежей были для них чрезмерно высокими, а незначительные, приемлемые выплаты часто не расцениваются получателями как коррупционные.

4. По мнению соискателей РД, процедуры выдачи последних достаточно удобны для всех предпринимателей. При этом 23% лицензиатов высказали свое несогласие по поводу удобства получения РД в отделе лицензирования, столько же в ДЛОиМТ. Одной из причин может быть отсутствие филиалов данных подразделений в некоторых регионах, что связано с дополнительными трудностями для получателей. Так 22% получателей, имевших практику получения лицензий в ОЛ, указали на неудобное расположение отдела. Наибольшие трудности в сборе необходимых документов испытывают получатели РД в ДЛОиМТ. Меньше всего проблем со сбором документов в ДГСЭН.

По мнению большинства государственных служащих (78%) процедура выдачи РД обеспечивает прозрачность, своевременность и удобство в отношении лиц, делающих запрос на их получение. Однако пятая часть опрошенных чиновников (20%) несогласилась с большинством по данному вопросу. Большинство госслужащих (69%) считают, что нормативные правовые акты, регулирующие процедуру выдачи РД понятны и прозрачны. При этом более четверти представителей данной категории респондентов в различной степени выразил свое несогласие с данным утверждением.

5. 80% госслужащих оценили сроки предоставления государственных услуг как нормальные. Более того, 14% считает срок недостаточным для предоставления РД. По результатам опроса предпринимателей большие сроки предоставления разрешений являются одной из наиболее часто упоминаемых проблем. Особенно актуальна данная проблема для ДЛОиМТ и отдела лицензирования: по 19% указали на то, что сталкивались с данной проблемой. Среди получателей РД в ДГСЭН на данную проблему указали только 13%. В целом предприниматели удовлетворены сроками предоставления услуги. Прием и регистрация документов, по мнению более чем 75% получателей не занимает много времени, а РД,

как было отмечено ранее, выдаются в срок.

6. Наиболее актуальными проблемами для населения при получении разрешительных документов являются: большое количество затребованных документов (25% опрошенных), большие затраты (18%), большие сроки принятия решений (17%) и непрозрачность процессов принятия решений (17%).

ВОЛполучатели чаще всего сталкивались с большим количеством затребованных документов (27% из числа получателей), необходимость получения нескольких разрешений на один вид деятельности (21%), большие затраты (20%), большие сроки принятия решений (19%). В ДЛЮиМТ получатели сталкивались с большим количеством затребованных документов (28%), большие сроки принятия решений (19%), большие затраты (17%), непрозрачность процессов принятия решения (17%) и коррумпированность чиновников (16%). В ДГСЭН – большое количество затребованных документов (18%), большие затраты (16%), непрозрачность процессов принятия решения (16%) и коррумпированность чиновников (15%).

7. Основными препятствиями при предоставлении РД, по оценкам госслужащих, являются недостаточная информированность получателей (20%), отсутствие необходимых документов у получателей (16%), несоблюдение

санитарно-гигиенических норм и требований заявителями (7%), сложность самой процедуры (5%). На отсутствие каких-либо проблем указали 20% чиновников, столько же затруднились ответить на данный вопрос.

Наличие искаженной информации о процессе получения РД вынуждает предпринимателей обращаться за помощью к посредникам. По мнению чиновников занятых в сфере предоставления РД, использование посредников, слабо информированных о существующих нормативных актах и наличии необходимых документов у получателя, негативно отражается на процессе получения РД.

8. Выявления проблем, снижающих качество услуг предоставляемых населению, а также оценка потенциала подразделений МЗ в области повышения качества данных услуг, является важнейшей задачей и требует дополнительных исследований.

В рамках данного исследования была проведена оценка удовлетворенности служащих следующими условиями работы:

- Обеспеченность оргтехникой – данная проблема наиболее актуальна для большинства опрошенных госслужащих (72% ответили, что не довольны и/или очень недовольны решением данного вопроса).

Таблица. Предложенные респондентами мероприятия по оптимизации деятельности КРС в республике

Госслужащие	Получатели
Сокращение многоступенчатости выдачи документов	-
-	Обеспечить своевременную выдачу РД
-	Продлить срок действия лицензии и других разрешительных документов
Сокращение перечня документов, необходимых для получения разрешительного документа	Сократить перечень требуемых документов
Создание режима «Одного окна»	Внедрить режим «Одного окна»
Повышение цен на выдачу РД	-
-	Снизить тарифы и поборы
Уменьшение срока выдачи РД	Ускорить процесс выдачи РД
Компьютеризация рабочего места	-
Обеспечение современной лабораторией	-

- Обеспеченность современной лабораторией (66% респондентов высказали недовольство).

- Комфортабельность служебных помещений (62% высказали недовольство).

- Обеспеченность ресурсами (например, реактивами), необходимыми для работы (58%).

- Предоставление условий для повышения квалификации (48%). Это условие в наибольшей степени удовлетворяет госслужащих.

9. Существующие проблемы во многом обусловлены низким уровнем правовой грамотности самих предпринимателей. Зачастую они не знают своих прав, не знакомы с документами, регулирующими их деятельность, и, поэтому не в состоянии аргументировано опротестовывать неправомерные действия государственных органов.

Госслужащие чаще всего сообщают о процедуре выдачи РД по запросу населения (52%) или посредством информационных листов в помещениях (45%). Уровень осведомленности получателей о процедуре выдачи РД напрямую зависит от качества предоставления информации госслужащими. В целом, большая часть респондентов (82%) удовлетворена качеством и полнотой предоставляемой информации.

В завершении данной статьи следует отметить, что в процессе опроса госслужащими и получателями РД были предложены

различные мероприятия по улучшению качества предоставления разрешительных документов.

В таблице представлены основные предложенные респондентами мероприятия направленные на улучшение качества деятельности разрешительной системы в здравоохранении.

Литература:

1. Акимцева Г.В. *Медицинская организация как субъект гражданского права: особенности лицензирования и аккредитации медицинской деятельности: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.03 / Г.В. Акимцева. - Волгоград, 2004. - 196 с.*

2. Губин Е.П. *Государственное регулирование и контроль в сфере предпринимательской деятельности / Е.П. Губин, П.Г. Лахно, Д.И. Дедов // Предпринимательское право Российской Федерации. - М.: Юрист, 2006. - С. 54 - 65.*

3. Костылева К.И. *Административно-правовое регулирование лицензионно-разрешительной деятельности: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.14 / К.И. Костылева. - М., 2005. - 24 с.*

4. *Совершенствование системы лицензирования негосударственного сектора здравоохранения в Кыргызской Республике: методическое руководство / [Э.Т. Бокчубаев, А.К. Махмадиев, А.Н. Токтомадова, Б.А. Абилов]. - Бишкек, 2008. - 152 с.*

5. Shaw K. *Shared Medical Regulation in a Time of Increasing Calls for Accountability and Transparency: Comparison of Recertification in the United States, Canada, and the United Kingdom / K. Shaw, C.K. Cassel, C. Black and W. Levinson // JAMA. - 2009. - №302 (18). - P. 2008 - 2014.*