



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ
КОРУПЦІЇ

ТОП-10 КОРУПЦІЙНИХ СХЕМ

забезпечення осіб з інвалідністю
технічними засобами
реабілітації



Значна кількість населення України потребує отримання реабілітаційних послуг. Так, в Україні налічується понад **2,7 млн осіб з інвалідністю**. Щорічно близько **600 тисяч осіб** потребують забезпечення технічними та іншими засобами реабілітації (далі – ТЗР). У Державному бюджеті України на 2020 рік на зазначені цілі було передбачено **1,6 млрд гривень**. У 2020 році за рахунок коштів Фонду соціального захисту осіб з інвалідністю задоволено **407 286 заяв** про забезпечення ТЗР на загальну суму понад **1,5 млрд гривень¹**.

Значний обсяг державного фінансування витрат, спрямованих на поліпшення стану та якості забезпечення засобами реабілітації осіб з інвалідністю, дітей з інвалідністю та інших окремих категорій населення (далі - особи з інвалідністю) підтверджує пріоритетність цього напрямку державної політики у сфері соціального захисту. Питання забезпечення осіб з інвалідністю ТЗР набирає більшої актуальності, оскільки загальна чисельність осіб, які перебувають на обліку в органах соціального захисту населення, та кількісна потреба у забезпеченні їх ТЗР із року в рік суттєво зростають.

У системі забезпечення осіб з інвалідністю ТЗР на різних етапах взаємодіють широке коло відповідальних суб'єктів – медико-соціальні комісії, органи соціального захисту населення, Фонд соціального захисту осіб з інвалідністю, Міністерство соціальної політики України, Міністерство охорони здоров'я України, Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, Український науково-дослідний інститут протезування та підприємства усіх форм власності, які виготовляють, постачають і ремонтують ТЗР. Протезно-ортопедичну допомогу особам з інвалідністю сьогодні в Україні надають **12** державних (зокрема, казенних) протезно-ортопедичних підприємств та **93** підприємства приватної форми власності.

Протягом останніх років держава спрямовує зусилля на удосконалення цього напрямку політики для поліпшення якості надання послуг та сприяння у розв'язанні організаційних проблем шляхом запровадження адресного підходу до забезпечення осіб вищевказаних категорій ТЗР та зміни механізмів фінансування. Водночас існування складного та, у непоодиноких випадках, застарілого правового регулювання, дублювання повноважень органів влади та надмірного адміністративного впливу на представників ринку зумовлює корупційні ризики та можливості для корупційних зловживань практично на кожному етапі реалізації процедури отримання особою ТЗР.

Враховуючи викладене, експерти Національного агентства провели комплексний аналіз законодавства та окремих кейсів у сфері забезпечення осіб з інвалідністю ТЗР та ідентифікували найбільш поширені корупційні ризики. До підготовки матеріалу також долучилися представники незалежного аналітичного центру «Інститут законодавчих ідей», які надали експертну підтримку у виявленні корупційних ризиків у цій сфері регулювання.

Це дослідження покликане привернути увагу уповноважених представників держави, експертної громадськості та суспільства до існуючих корупційних практик у сфері забезпечення ТЗР, сформулювати напрацювання для розробки заходів з їх мінімізації, а також в цілому окреслити причини, які обумовлюють потребу для удосконалення системи державної підтримки осіб з інвалідністю.

¹Соціальний звіт за 2020 рік, Міністерство соціальної політики України
<https://cutt.ly/ME4DkKQ>

ВЛК - Військово-лікарська комісія

Держлікслужба - Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками

ЛКК - Лікарсько-консультативна комісія

Мінсоцполітики - Міністерство соціальної політики України

МОЗ - Міністерство охорони здоров'я України

МСЕК - Медико-соціальна експертна комісія

ОСЗН - Органи соціального захисту населення

Особи з інвалідністю - Особи з інвалідністю, діти з інвалідністю та інші окремі категорії населення

ТЗР - Технічні та інші засоби реабілітації

УкрНДІпротезування - Український науково-дослідний інститут протезування, протезобудування та відновлення працездатності

Фонд - Фонд соціального захисту осіб з інвалідністю

ЦБІ - Централізований банк даних з проблем інвалідності



ТОП-10 КОРУПЦІЙНИХ СХЕМ

- 1.** Зловживання при визначенні потреби в забезпеченні особи з інвалідністю ТЗР
- 2.** Неправомірне спонукання осіб з інвалідністю до вибору конкретного підприємства-виробника
- 3.** Дискреція лікарів при визначенні функціональної якості протезів для осіб з інвалідністю
- 4.** Корупційні ризики в управлінні державними протезно-ортопедичними підприємствами
 - 4.1.** Зловживання впливом при призначенні керівництва
 - 4.2.** Конкуренція приватних та публічних інтересів в управлінні державними підприємствами
- 5.** Привласнення та розтрата майна державного протезно-ортопедичного підприємства
- 6.** Штучне завищення вартості виробництва ТЗР для отримання відшкодування їх вартості з державного бюджету
- 7.** Імпорт ТЗР на територію України із закордону за рахунок укладення фіктивних угод із пов'язаним підприємством
- 8.** Внесення недостовірних відомостей до Централізованого банку даних з проблем інвалідності (ЦБІ)
- 9.** Подвійне регулювання ринку виробників/постачальників ТЗР
- 10.** Надмірний рівень дискреції у діяльності Мінсоцполітики (Експертна комісія з оцінки відповідності кваліфікаційним вимогам, Робоча група із формування граничних цін на ТЗР)

РЕКОМЕНДАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА

ОПИС РИЗИКУ

Постановою Кабінету Міністрів України від 05.04.2012 № 321 затверджено Порядок забезпечення технічними та іншими засобами реабілітації осіб з інвалідністю, дітей з інвалідністю та інших окремих категорій населення і виплати грошової компенсації вартості за самостійно придбані технічні та інші засоби реабілітації² (далі – Порядок № 321).

Відповідно до п. 6 Порядку № 321 визначення медичних показань для забезпечення ТЗР, а також виплата компенсації з прийняттям відповідного рішення та оформленням висновку залежно від категорії суб'єкта здійснюється:

- медико-соціальними експертними комісіями (далі – МСЕК);
- лікарсько-консультативними комісіями (далі – ЛКК) державних і комунальних закладів охорони здоров'я;
- ЛКК клініки УкрНДІпротезування;
- військово-лікарськими комісіями (далі – ВЛК).

Аналіз практики застосування чинного до 2021 року нормативного регулювання цієї процедури³ свідчить про те, що деякі з членів медичних (медико-соціальних) комісій, використовуючи свої повноваження із корисливих мотивів у змові з постачальниками ТЗР, могли спотворювати індивідуальну програму реабілітації особи з інвалідністю та потребу особи у конкретному засобі реабілітації. Як наслідок, із державного бюджету підприємству-постачальнику ТЗР були відшкодовані кошти за вироби, які не відповідали реальним потребам особи з інвалідністю.

КЕЙС⁴

Аудитом встановлено випадки забезпечення осіб з інвалідністю колісними кріслами на підставі документів МСЕК (індивідуальної програми реабілітації) і підприємств, сформованих без урахування медичних показань і з недотриманням сумісності таких виробів. Так, особу з інвалідністю (Одеська область) за направленнями, виданими органами соціального захисту населення, двічі забезпечено базовим колісним дорожнім кріслом (у вересні та листопаді 2017 року).

У 2017 році двох осіб з інвалідністю I групи, прикутих до ліжка, забезпечено електроскутерами вартістю 81,1 тис. гривень. Всього у 2017 році було витрачено 627,3 тис. гривень на забезпечення осіб віком від 20 до 77 років триколісними велосипедами (за даними сайту виробника – дитячими).

² Посилання: <https://cutt.ly/IENTPFf>

³ Наразі механізм урахування медичних показань для забезпечення ТЗР, сумісність ТЗР, їхніх функцій і технічних характеристик врегульовано оновленим наказом Мінсоцполітики від 17.03.2021 № 134 «Про затвердження Порядку призначення технічних засобів реабілітації відповідно до функціональних можливостей особи з інвалідністю, дитини з інвалідністю, постраждалого внаслідок антитерористичної операції».

⁴ Звіт Рахункової палати: звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на забезпечення окремих категорій населення технічними та іншими засобами реабілітації: <https://cutt.ly/kENTT4l>



ДЖЕРЕЛА РИЗИКУ

- **індивідуальна недоброчесність** членів медичних (медико-соціальних) комісій, що приймають відповідне рішення та оформлюють висновок;
- **порушення** порядку призначення ТЗР відповідно до функціональних можливостей особи з інвалідністю;
- **відсутність ефективного контролю** за діяльністю медичних (медико-соціальних) комісій.

НАСЛІДКИ

СТРАТЕГІЧНІ

1. Порушення гарантованих державою прав осіб з інвалідністю, дітей з інвалідністю та інших окремих категорій населення.
2. Руйнування поваги до медичних працівників.
3. Неефективне використання або привласнення бюджетних коштів.
4. Спотворення системи забезпечення особи ТЗР.

КОРУПЦІЙНІ

1. Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368 ККУ).
2. Зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 ККУ).
3. Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191 ККУ).

ОПИС РИЗИКУ

Фонд здійснює відшкодування коштів виробникам та постачальникам ТЗР, з якими укладено угоди.

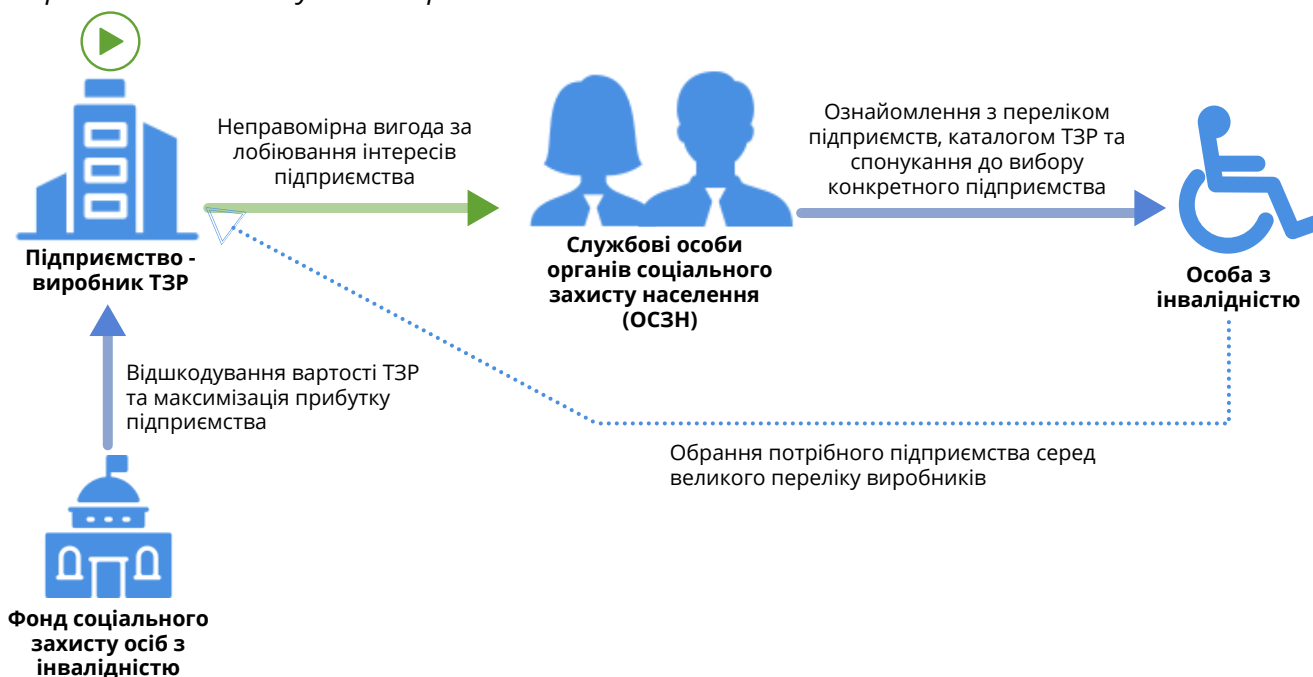
Згідно з п. 14 Порядку № 321 для отримання ТЗР особа з інвалідністю подає відповідну заяву з визначеним пакетом документів до ОСЗН або через ЦНАП, електронний кабінет чи Єдиний державний веб-портал електронних послуг. Службові особи ОСЗН ознайомлюють осіб з інвалідністю з Переліком підприємств, каталогом ТЗР, механізмом забезпечення ТЗР та отримання компенсації. Громадяни обирають підприємство і повідомляють про це відповідний ОСЗН⁵.

При цьому службові особи ОСЗН можуть бути пов'язаними з окремими підприємствами, що виробляють чи постачають ТЗР, а тому за відповідну винагороду можуть лобіювати інтереси окремих підприємств шляхом спонукання осіб з інвалідністю до вибору конкретного підприємства.

КЕЙС⁶

За версією слідства, службові особи Фонду за попередньою змовою зі службовими особами приватного підприємства уклали договори про забезпечення протезно-ортопедичними виробами та надавали перевагу одному суб'єкту підприємницької діяльності під час забезпечення ТЗР осіб з інвалідністю.

З метою відшкодування вартості ТЗР службові особи територіальних органів ОСЗН за неправомірну винагороду схилили осіб з інвалідністю обрати конкретне приватне підприємство. Розслідування триває.



⁵ Посилання: <https://cutt.ly/zENTEZt>

⁶ Посилання: <https://cutt.ly/tENTQOO>



ДЖЕРЕЛА РИЗИКУ

- **індивідуальна недоброчесність працівників** Фонду, ОСЗН та підприємств виробників/постачальників ТЗР;
- **особистий контакт** посадових осіб ОСЗН із заявником у поєднанні з існуванням окремого переліку протезно-ортопедичних підприємств;
- **відсутність ефективного контролю** за працівниками ОСЗН при ознайомленні осіб з інвалідністю з переліком підприємств виробників/постачальників ТЗР та "допомозі" під час обрання відповідного підприємства;
- **недостатній рівень поінформованості** осіб з інвалідністю про ринок протезно-ортопедичних підприємств та можливі альтернативні варіанти вибору виробника/постачальника ТЗР.



НАСЛІДКИ

СТРАТЕГІЧНІ

1. Порушення конкурентних механізмів ринку виробників ТЗР.
2. Втрата репутації Фондом та ОСЗН.
3. Спотворення права вільного вибору особи з інвалідністю підприємства, що здійснюватиме забезпечення її ТЗР.

КОРУПЦІЙНІ

1. Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368 ККУ).
2. Зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 ККУ).
3. Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7 КУпАП).

ОПИС РИЗИКУ

Відповідно до п. 18 Порядку № 321 особа з інвалідністю після формування територіальним відділенням Фонду в особовій картці особи направлення звертається до обраного протезно-ортопедичного підприємства. Саме лікар підприємства надалі визначає підвид індивідуального ТЗР та функціональні можливості особи з інвалідністю.

Недосконалість процедури створює умови для вимагання лікарем неправомірної вигоди в осіб з інвалідністю за підготовку бланку-направлення на забезпечення «кращим» ТЗР.

Порядку визначення функціональних можливостей інваліда, дитини-інваліда, іншої особи, затвердженому наказом Мінсоцполітики від 20.01.2015 № 37⁷, регламентовано процедуру визначення функціональних можливостей осіб з інвалідністю. Для оцінювання функціональних можливостей застосовується тест, що включає врахування медичних показників: вік пацієнта, причина відсутності кінцівки та ін., а також соціальних показників: робота, навчання, здійснення підприємницької діяльності, військова служба, зайняття виборної посади, участь у всеукраїнських чи міжнародних спортивних змаганнях. Кожен з цих показників розраховується за бальною шкалою, яка в результаті сумарно дозволяє отримати більш або менш функціональний протез.

Саме застосування соціальних показників дає змогу отримати найбільш функціональний протез, адже вони оцінюються в 5 балів, а їх відсутність дорівнює нулю. За відсутності соціальних показників особа з інвалідністю все одно не зможе набрати достатню кількість балів для найвищого IV ступеня, відповідно й отримає протез нижчої функціональності, навіть попри те, що за всі інші критерії отримають найбільшу кількість балів.

Враховуючи це, при визначенні функціональних можливостей осіб з інвалідністю можуть призначатися малофункціональні протези, які не відповідають їх потребам, що спонукає їх погоджуватися на вимогу надати неправомірну вигоду для відмітки про вищий рівень рухового навантаження.

⁷ Посилання: <https://cutt.ly/xENTb0L>

КЕЙС⁸

Особа з інвалідністю отримала в територіальному Управлінні праці та соціального захисту населення направлення для забезпечення протезними виробами: системою протезів нижніх кінцівок, засобів для особистого догляду і захисту та ортопедичного взуття, для чергової заміни встановленого раніше протезу на лівій нижній кінцівці.

З направленням особа звернулась до казенного протезно-ортопедичного підприємства, де була оглянута лікарем-ортопедом-травматологом. Лікар відповідно до посадової інструкції наділений повноваженням щодо забезпечення особистого прийому осіб з інвалідністю, прийому замовлень на виготовлення ТЗР та правильності призначення ТЗР, медичного контролю якості виробів та взуття на технологічних операціях.

Під час огляду лікар повідомив особу, що готовий у бланку замовлення на виготовлення протезно-ортопедичних виробів зазначити високий ступінь мобільності особи з інвалідністю та здійснити призначення на виготовлення протезу з матеріалів та комплектуючих високої якості (більш функціональний протез) за умови сплати йому особисто неправомірної вигоди.

В анкеті з визначення рівня рухового навантаження бланка замовлення лікар зробив відмітку про високий рівень рухового навантаження на протез нижньої кінцівки та отримав за це грошові кошти в розмірі 200 доларів США. Лікаря-ортопеда-травматолога визнано винним у скоєнні кримінального злочину, передбаченого ч. 1 ст. 368 КК України.

ДЖЕРЕЛА РИЗИКУ

- **індивідуальна недоброчесність** лікарів протезно-ортопедичних підприємств;
- **недосконалість нормативного регулювання:** наказ Мінсоцполітики від 20.01.2015 № 37 «Про затвердження Порядків визначення функціональних можливостей інваліда, дитини-інваліда, іншої особи»;
- **відсутність ефективного контролю** за лікарями протезно-ортопедичних підприємств;
- **відсутність якісного та оперативного моніторингу результативності** отриманих реабілітаційних послуг та ефективності діяльності реабілітаційних установ.

НАСЛІДКИ

СТРАТЕГІЧНІ

1. Порушення гарантованих державою прав осіб з інвалідністю, дітей з інвалідністю та інших окремих категорій населення, неналежний рівень забезпечення функціональними протезами.
2. Руйнування поваги до медичних працівників.
3. Збільшення видатків державного бюджету на забезпечення осіб з інвалідністю ТЗР.
4. Спотворення системи забезпечення особи ТЗР.

КОРУПЦІЙНІ

1. Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368 ККУ).
2. Зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 ККУ).

⁸ Посилання: <https://cutt.ly/PRINP30>

№ 4.1

ЗЛОВЖИВАННЯ ВПЛИВОМ ПРИ ПРИЗНАЧЕННІ КЕРІВНИЦТВА

ОПИС РИЗИКУ

Корупційні ризики в управлінні державними підприємствами в цілому є одним з основних комплексних питань, яке потребує глибокого аналізу для розроблення і впровадження механізмів мінімізації корупції у кадровому менеджменті Мінсоцполітики як органу управління, на підконтрольних йому структурах.

Так, на сьогодні ринок протезно-ортопедичних підприємств в Україні представлений як приватними компаніями, так і державними (казенними) підприємствами. Відповідно до даних Мінсоцполітики наразі протезно-ортопедичну допомогу особам з інвалідністю надають 12 державних і казенних протезно-ортопедичних підприємств⁹. При цьому «вік» деяких таких підприємств становить понад сотню років, адже низка підприємств розпочали свою діяльність ще на початку XX століття. Відбір кандидатів на заміщення вакантних посад керівників державних протезно-ортопедичних підприємств здійснюється за конкурсом, для проведення якого суб'єкт управління утворює конкурсну комісію.

До повноважень службових осіб Мінсоцполітики та Фонду, які не є членами конкурсної комісії, не належить прийняття рішень про призначення на посаду керівників державних протезно-ортопедичних підприємств. Проте недобросовісні посадовці, з метою отримання неправомірної вигоди, можуть зловживати своїм службовим становищем та впливати на членів конкурсної комісії для обрання переможцем «потрібного» кандидата.

КЕЙС¹⁰

До директора Фонду звернувся директор одного з обласних відділень Фонду з проханням посприяти йому у призначенні на посаду керівника державного експериментального протезно-ортопедичного підприємства.

Розуміючи, що до кола його повноважень як директора Фонду не належить прийняття рішень про призначення на посаду керівника Одеського казенного експериментального протезно-ортопедичного підприємства, директор Фонду вирішив, використовуючи своє службове становище та зв'язки, створити такі умови, за яких представниками конкурсної комісії Мінсоцполітики буде прийнято рішення про призначення на посаду саме особи, яка до нього звернулася.

Реалізуючи свій злочинний умисел, директор Фонду одержав неправомірну вигоду в сумі 318 тис. гривень.

Директора Фонду визнано винним у вчиненні кримінального правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 369-2 КК України, та відомості про нього внесено до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення (Реєстру корупціонерів)¹¹.

⁹ Соціальний звіт за 2020 рік, Міністерство соціальної політики України: <https://cutt.ly/jENTlbc>

¹⁰ Посилання: <https://cutt.ly/ZENTaPo>

¹¹ Реєстр корупціонерів: <https://cutt.ly/qENTdv3>



ДЖЕРЕЛА РИЗИКУ

- **індивідуальна недобросовісність** посадових осіб;
- **високий рівень впливу на процедуру** відбору керівників державних протезно-ортопедичних підприємств;
- **недоліки конкурсних процедур** відбору керівників державних протезно-ортопедичних підприємств



НАСЛІДКИ

СТРАТЕГІЧНІ

1. Погіршення ефективності управління державними протезно-ортопедичними підприємствами (збитковість).
2. Порушення принципу відбору найкращих кадрів з огляду на їх професійні здібності та досвід.
3. Втрата репутації Мінсоцполітики і установами, що координуються та контролюються Мінсоцполітики.

КОРУПЦІЙНІ

1. Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368 ККУ).
2. Зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 ККУ).
3. Зловживання впливом (ст. 369-2 ККУ).

 ОПИС РИЗИКУ

Приватні і державні підприємства фактично є рівними гравцями у сфері виробництва, постачання та ремонту ТЗР для осіб з інвалідністю та конкурують за власний сегмент ринку. Реалізація приватними суб'єктами ТЗР, аналогічних виробам, що виготовляють державні підприємства, створює суттєве конкурентне середовище, наслідком якого є неповне завантаження виробничих потужностей державних компаній.

Крім механізмів ринкової конкуренції, державні протезно-ортопедичні підприємства можуть зазнати збитків внаслідок неефективного управління керівниками, які мають приватний інтерес в успішному розвитку паралельно існуючих «власних» приватних підприємств.

Створені приватні підприємства повністю дублюють діяльність державного підприємства та перехоплюють договори з Фондом на виробництво ТЗР.

Засновниками таких приватних компаній можуть бути члени сім'ї або пов'язані особи, водночас їх кінцевими бенефіціарами є саме керівники державних підприємств. Ці приватні підприємства стають головними конкурентами на ринку виробництва, постачання і ремонту ТЗР та призводять до збитковості їх державних аналогів.

Керівники державних підприємств, у свою чергу, умисно несвоєчасно укладають договори з Фондом та проводять збиткову фінансово-господарську діяльність.

Корупційний ризик в організації управління державними підприємствами збільшується в умовах призначення виконувача обов'язків керівника, тобто управління без укладення контракту. Вказаний статус зменшує рівень відповідальності керівництва державних підприємств за діяння, оскільки лише при укладенні контракту з керівником державного підприємства визначається коло функціональних обов'язків та відповідальність за їх невиконання чи неналежне виконання. У разі відсутності контракту керівництву державних підприємств значно простіше уникнути відповідальності.

КЕЙС^{12,13}

Львівське казенне експериментальне підприємство засобів пересування і протезування (далі - ЛКЕПЗПіП) є одним із підприємств, які виробляють ТЗР. Згідно зі звітом Західного офісу Держаудитслужби про результати державного фінансового аудиту діяльності ЛКЕПЗПіП у 2016-2017 роках це державне підприємство було збитковим. Основна причина збитковості – несвоєчасне укладення договорів з Фондом на реалізацію виготовлених ТЗР.

У період, який був предметом дослідження, управління ЛКЕПЗПіП здійснювали виконавчі обов'язки директора, з якими не укладались контракти, що негативно вплинуло на ефективність управління діяльністю підприємства.

Водночас в.о. директора мали безпосереднє відношення до функціонування приватного підприємства, яке дублювало діяльність ЛКЕПЗПіП та спеціалізувалось на виготовленні інвалідних візків та протезно-ортопедичних виробів. Приватний виробник став одним із основним конкурентів державного підприємства, що призвело до накопичення залишків готової продукції та зменшення завантаженості виробничих потужностей ЛКЕПЗПіП до критичних показників.



¹² Звіт Західного офісу Держаудитслужби про результати державного фінансового аудиту діяльності Львівського казенного експериментального підприємства засобів пересування і протезування: <https://cutt.ly/wENTyV5>

¹³ Чи є на Галичині «протезна» мафія? <https://cutt.ly/KENTiDn>



ДЖЕРЕЛА РИЗИКУ

- **індивідуальна недоброчесність** посадових осіб;
- **призначення тимчасових виконавців обов'язків керівників**, що унеможливорює притягнення до відповідальності;
- **відсутність ефективного контролю** за конфліктом інтересів у посадових осіб державних протезно-ортопедичних підприємств;
- **діяльність** приватних підприємств, що дублюють діяльність державних, кінцевими бенефіціарними власниками яких є керівники державних підприємств або пов'язані з ними особи.



НАСЛІДКИ

СТРАТЕГІЧНІ

1. Погіршення ефективності управління державними протезно-ортопедичними підприємствами, що призводить до їх збитковості.
2. Скорочення працівників державних протезно-ортопедичних підприємств.
3. Спотворення механізмів ринку та системи забезпечення особи ТЗР.

КОРУПЦІЙНІ

1. Зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 ККУ).
2. Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7 КУпАП).

№ 5 ПРИВЛАСНЕННЯ ТА РОЗТРАТА МАЙНА ДЕРЖАВНОГО ПРОТЕЗНО- ОРТОПЕДИЧНОГО ПІДПРИЄМСТВА



ОПИС РИЗИКУ

На сьогодні в Україні протезно-ортопедичну допомогу особам з інвалідністю надають 12 державних протезно-ортопедичних підприємств та 93 протезно-ортопедичні підприємства недержавної форми власності.

Державні протезно-ортопедичні підприємства мають на балансі приміщення, обладнання, транспортні засоби, грошові кошти та багато інших активів. Вказані підприємства отримують державні кошти за угодами щодо забезпечення осіб з інвалідністю ТЗР.

Проте відсутність належної системи управління та операційного контролю за діяльністю державних підприємств може призвести до ситуації, коли керівництво використовує майно підприємства як власне.

Зокрема, можливі випадки використання грошових коштів підприємства для закупівлі запчастин, техніки, меблів чи інших речей керівництвом в особистих цілях, а також отримання керівництвом підприємства відсотків від вкладених коштів підприємства на депозитний рахунок у банку тощо.

Корупційний ризик в управлінні майном державного підприємствами збільшується в умовах призначення виконувача обов'язків керівника, тобто управління без укладення контракту. Вказаний статус зменшує рівень відповідальності керівника за певні діяння, оскільки лише при укладенні контракту з керівником державного підприємства визначається коло функціональних обов'язків та відповідальність за їх невиконання чи неналежне виконання. У разі відсутності контракту керівникові державного підприємства значно простіше уникнути відповідальності.



КЕЙС¹⁴



За версією слідства, службові особи державного протезно-ортопедичного підприємства у 2018-2020 рр. вчинили привласнення та розтрату майна державного підприємства, яке здійснювалось за попередньою змовою групою осіб, зокрема головним інженером, що виконує обов'язки директора (без укладення контракту) та головним бухгалтером вказаного підприємства.

За декілька років державному підприємству перераховано кошти у розмірі близько 34 млн. гривень за договорами щодо забезпечення ТЗР осіб з інвалідністю.

За попередньою змовою посадові особи підприємства перерахували частину коштів з основного рахунку підприємства на рахунок відокремленої філії та надалі їх привласнили. Частину коштів, отриманих підприємством, перераховано на депозитну лінію в банку для отримання процентів та використання їх на власні потреби.

Крім того, на підприємстві протягом тривалого часу здійснювалось незаконне списання паливно-мастильних матеріалів, що закуплені за державні кошти та використовувались керівництвом підприємства для власних автомобілів.

У листопаді 2020 року державним підприємством закуплено запчастини до автомобіля «Мітсубісі», тоді як такого автомобіля немає на балансі підприємства. За інформацією свідків, «Мітсубісі» належить в.о. директора вказаного підприємства. Також наявна інформація про інші численні факти привласнення та розтрати майна керівництвом підприємства, зокрема ймовірного підроблення підписів осіб з інвалідністю щодо забезпечення ТЗР. Слідство триває.



¹⁴ З матеріалів НАЗК



ДЖЕРЕЛА РИЗИКУ

- **індивідуальна недоброчесність** посадових осіб підприємств;
- **призначення тимчасових виконувачів обов'язків керівників**, що унеможлиблює ефективне притягнення до відповідальності;
- **відсутність ефективного контролю за управлінням майном** посадовими особами державних протезно-ортопедичних підприємств.



НАСЛІДКИ

СТРАТЕГІЧНІ

1. Погіршення ефективності управління майном державних протезно-ортопедичних підприємств, що призводить до їх збитковості.
2. Спотворення системи забезпечення особи ТЗР.

КОРУПЦІЙНІ

1. Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191 ККУ).
2. Зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 ККУ).

 ОПИС РИЗИКУ

Забезпечення осіб з інвалідністю ТЗР і виплата компенсації фінансується за рахунок призначень, передбачених Мінсоцполітики у державному бюджеті.

Мінсоцполітики як головний розпорядник бюджетних коштів на основі сформованих в банку даних попередніх замовлень спрямовує бюджетні кошти Фонду з метою перерахування його територіальним відділенням для оплати послуг за договорами, укладеними з підприємствами, а також актами приймання-передачі робіт (забезпечення ТЗР, після гарантійного ремонту чи технічного обслуговування ТЗР). Надалі територіальні відділення Фонду перераховують кошти підприємствам.

Деякі підприємства виробники/постачальники ТЗР використовують можливість безпідставно збільшити вартість ТЗР за рахунок використання проміжних ланок фіктивних підприємств («фірм-прокладок») при, нібито, закупівлі комплектуючих. Вказані фіктивні підприємства не здійснюють жодної діяльності, можуть розташовуватись за адресою місць масової реєстрації та створені виключно для «освоєння» бюджетних коштів. При цьому існує висока ймовірність реалізації цієї схеми за участі службових осіб Фонду.

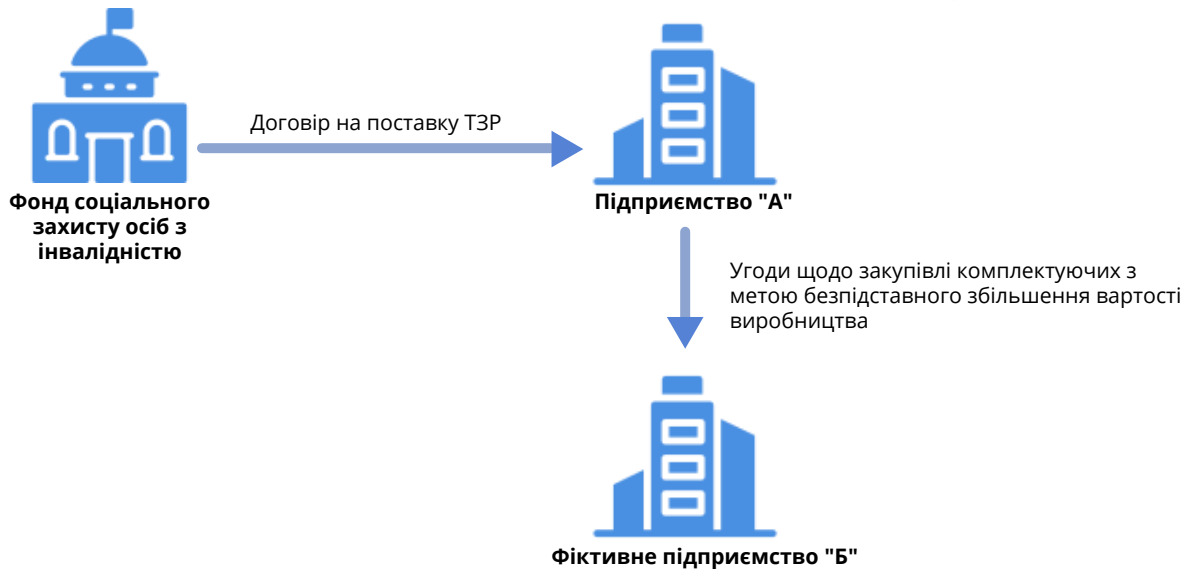
 КЕЙС ¹⁵

Під час здійснення оперативного супроводу видатків у сфері забезпечення осіб з інвалідністю ТЗР Фонд уклав договір із приватним підприємством на загальну суму 2 млн грн, предметом якого є поставка протезно-ортопедичних виробів особам з інвалідністю.

Приватне підприємство здійснило поставку ТЗР (протезів), за які Фонд відшкодував кошти в сумі вартості укладеної угоди. Проте у процесі проведеної звірки із постачальниками комплектуючих протезних механізмів встановлено, що вказане підприємство з метою збільшення вартості виробництва та отримання відшкодування вартості протезних виробів здійснило закупівлю комплектуючих протезних механізмів у іншого приватного підприємства, яке зареєстровано за тією ж адресою, однак за вказаною адресою не розташоване та діяльності не здійснює.

Таким чином, існує ймовірність, що підприємства використовують як проміжну ланку для перерахування та подальшого переведення у готівку коштів з державного бюджету та їх «присвоєння». Розслідування триває.

¹⁵ Посилання: <https://cutt.ly/ME5QYkj>



ДЖЕРЕЛА РИЗИКУ

- **індивідуальна недобросовісність** посадових осіб Фонду та приватних підприємств виробників ТЗР;
- **формування граничних цін** на нові види ТЗР за фактичною собівартістю підприємства-виробника без оцінки структури та обґрунтованості витрат (загальновиробничих витрат, адміністративних витрат, витрат на збут тощо);
- **відсутність належної підготовки інформації Фондом щодо наявності у підприємств відповідного забезпечення** (матеріально-технічної бази, нормативно-технічної документації, кваліфікованих фахівців) для Мінсоцполітики, що повинна здійснюватись відповідно до пункту 2 наказу Мінсоцполітики від 30.09.2020 № 671 «Про затвердження Порядку взаємодії Міністерства соціальної політики України та Фонду соціального захисту інвалідів із забезпечення осіб з інвалідністю, дітей з інвалідністю, інших осіб технічними та іншими засобами реабілітації».

НАСЛІДКИ

СТРАТЕГІЧНІ

1. Привласнення бюджетних коштів.
2. Збільшення видатків на виготовлення ТЗР.
3. Втрата репутації Фондом.
4. Спотворення системи забезпечення особи ТЗР.

КОРУПЦІЙНІ

1. Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191 ККУ).
2. Зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 ККУ).
3. Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368 ККУ).

ОПИС РИЗИКУ

Фонд здійснює відшкодування коштів постачальникам ТЗР, з якими укладено угоди. Службові особи Фонду з метою привласнення коштів бюджету можуть вступати в змову з окремими підприємствами, укладаючи з ними договори про забезпечення протезно-ортопедичними виробами.

Підприємства-постачальники використовують схему укладення фіктивних угод з пов'язаними іноземними підприємствами для, нібито, імпортування високоякісних ТЗР із-за кордону. Насправді жодного імпорту не здійснюється, натомість відбувається заміна документів на продукцію, закуплену в реального виробника та виготовлену в Україні.

На ділі Фонд здійснює відшкодування коштів на підставі укладених договорів із заздалегідь значно завищеними цінами за «імпортні» вироби. Різниця між реальною вартістю ТЗР та вартістю в договорах перераховується на рахунки осіб, пов'язаних із керівництвом приватного підприємства. Для відмивання коштів використовуються фінансові операції з ФОП та отримання безповоротної фінансової допомоги.

КЕЙС¹⁶

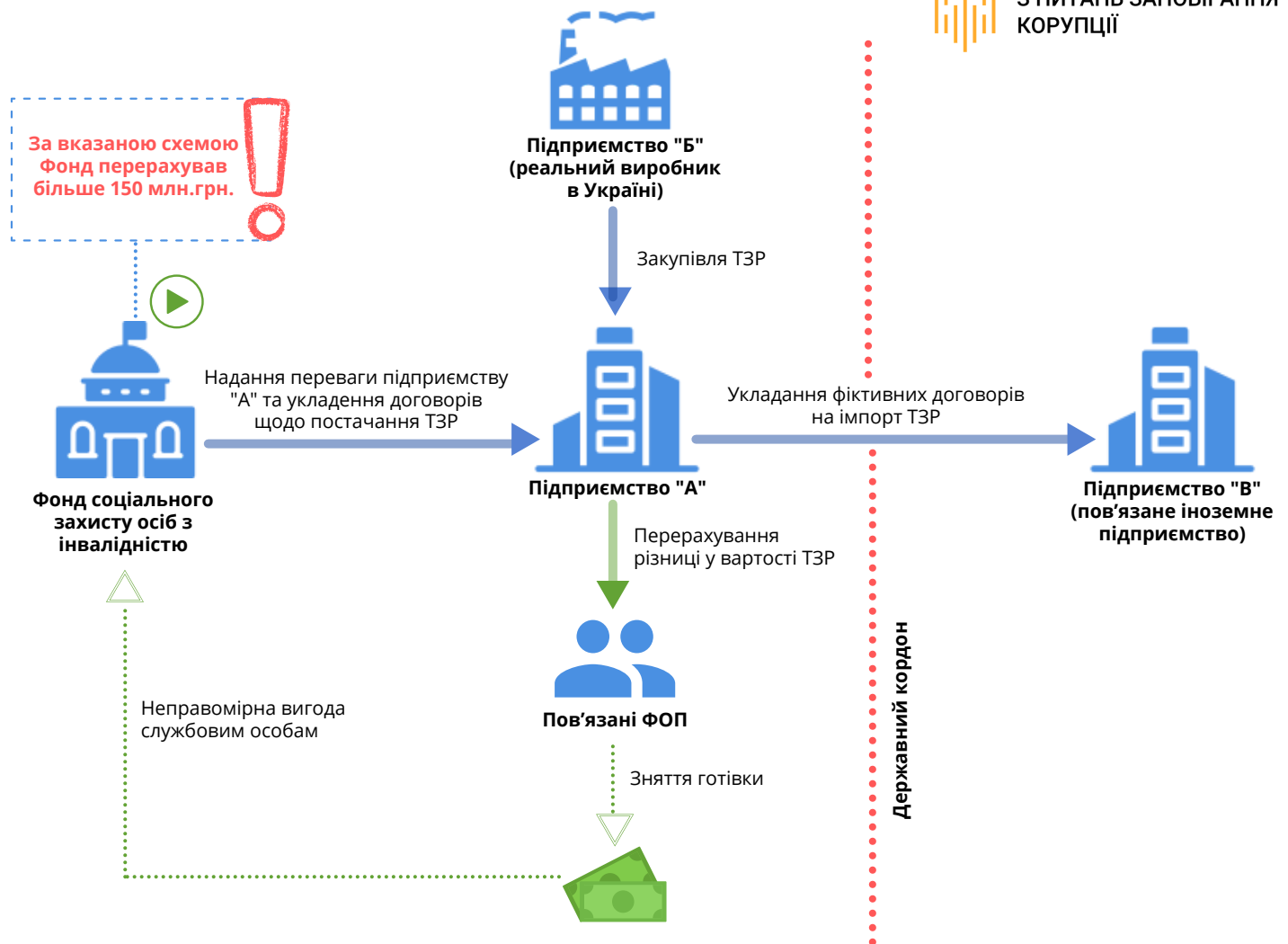
За версією слідства, службові особи приватного підприємства протягом 2016-2018 років при здійсненні імпорту інвалідних візків на територію України із Республіки Польща, за рахунок укладення фіктивних угод із пов'язаним польським підприємством, шляхом заниження фактурної вартості імпортованих товарів умисно вчинили зловживання службовим становищем, що спричинило тяжкі наслідки.

Для реалізації схеми службові особи Фонду з метою привласнення грошових коштів Фонду, зловживаючи службовим становищем, за попередньою змовою із службовими особами приватного підприємства уклали договори про забезпечення протезно-ортопедичними виробами та надавали перевагу вищевказаному суб'єкту підприємницької діяльності під час забезпечення ТЗР осіб з інвалідністю.

Надалі під час імпортування зазначених ТЗР службові особи приватного підприємства на підставі підроблених документів занижували фактурну вартість товарів, що призводило до мінімізації розміру платежів, які останні повинні сплатити в дохід Держави. Інвалідні візки закуповувались у заводів-виробників, далі транспортувались до Польщі, де відбувалась заміна документів про походження. Згодом вже від імені підконтрольної іноземної структури та за заміненними документами відбувалась їх поставка на територію України. Співзасновником польського підприємства була дружина засновника цього приватного підприємства.

Крім цього, після забезпечення осіб з інвалідністю інвалідними візками на підставі укладених договорів із заздалегідь значно завищеними цінами, службові особи приватного підприємства отримували з Фонду державні кошти за ТЗР. За 2017-2018 роки на рахунки вказаного приватного підприємства Фонд перерахував більше 150 млн гривень. Службові особи приватного підприємства зареєстрували ФОП на близьких родичів та друзів та в подальшому вивели бюджетні кошти на їхні рахунки. Також для привласнення державних грошей використовувалась схема отримання поворотної фінансової допомоги, яку керівники підприємства оформлювали для себе. Розслідування триває.

¹⁶ Посилання: <https://cutt.ly/YENR6my>, <https://cutt.ly/AENTwht>



ДЖЕРЕЛА РИЗИКУ

- **індивідуальна недоброчесність** посадових осіб Фонду та підприємств-постачальників ТЗР;
- **відсутність ефективного аналізу контрагентів** перед проведенням закупівель;
- **відсутність ефективного контролю** за рухом бюджетних коштів при закупівлі протезно-ортопедичних виробів.



НАСЛІДКИ

СТРАТЕГІЧНІ

1. Привласнення бюджетних коштів.
2. Збільшення видатків на виготовлення ТЗР.
3. Втрата репутації Фондом.
4. Спотворення системи забезпечення особи ТЗР.

КОРУПЦІЙНІ

1. Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191 ККУ).
2. Зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 ККУ).

№ 8 ВНЕСЕННЯ НЕДОСТОВІРНИХ ВІДОМОСТЕЙ ДО ЦЕНТРАЛІЗОВАНОГО БАНКУ ДАНИХ З ПРОБЛЕМ ІНВАЛІДНОСТІ (ЦБІ)



ОПИС РИЗИКУ

Фонд здійснює розподіл коштів між підприємствами за вироблені ТЗР на підставі даних внесених до електронної системи Централізованого банку даних з проблем інвалідності (ЦБІ). Держателем ЦБІ є Мінсоцполітики, адміністратором - ДП «Інформаційно-обчислювальний центр Міністерства соціальної політики України».

Фонд виконує функції з організаційного та методологічного супроводження ЦБІ, проводить моніторинг повноти і якості внесеної інформації.

Проте на сьогодні Фонд не має можливості здійснювати автоматизоване узагальнення, оброблення, співставлення та аналізу відомостей, що унеможливорює ефективну мінімізацію ймовірності маніпулювання показниками та внесення неправдивої інформації. За наявною у Фонду інформацією розробник програмного забезпечення ЦБІ проводить його доопрацювання та приведення у відповідність до вимог нормативно-правових актів, які регламентують порядок моніторингу з автоматизованими інструментами.

Працівники підприємств, використовуючи прогалини у системі внутрішнього контролю за внесенням даних до ЦБІ, можуть вносити недостовірні дані щодо кількості осіб, які забезпечені ТЗР, вартості ТЗР та інших показників з метою збільшення суми відшкодування за рахунок бюджетних коштів. Також трапляються випадки внесення підприємствами недостовірної інформації про нібито підписані договори на забезпечення ТЗР, що унеможливорює вільний вибір особою підприємства.

Службові особи Фонду можуть бути у змові з представниками підприємств та умисно не використовувати наявні контрольні повноваження, а також не застосовувати санкції до підприємств.



Правоохоронні органи здійснюють досудове розслідування за матеріалами перевірок Рахунковою палатою процесу забезпечення осіб з інвалідністю ТЗР.

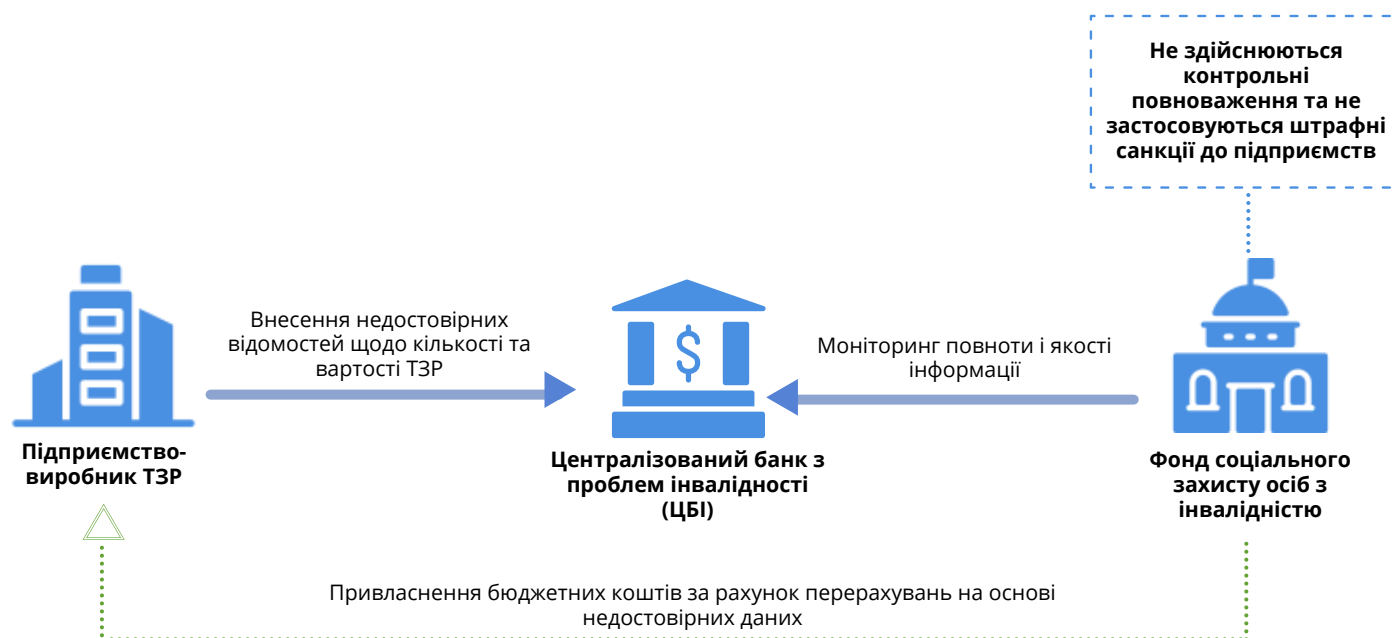
За версією слідства, приватним підприємством, яке є виробником ТЗР, використовувалось у 2017 році ненормативне збільшення термінів попередньої оплати. У свою чергу, Мінсоцполітики надавало право Фонду передбачати у договорах на забезпечення ТЗР з їх післягарантійного ремонту умови щодо закриття попередньої оплати після закінчення бюджетного року, що створило передумови для порушення термінів її закриття і неефективного використання бюджетних коштів.

За результатом перевірки Рахунковою палатою інформації, внесеної підприємством до ЦБІ, встановлено невідповідність заявленої суми попередньої оплати, а також дублювання прізвищ осіб з інвалідністю та виробів, їх кількості і вартості. Так, із 99 заявлених осіб у ЦБІ насправді за приватним підприємством обліковувалося лише 47 осіб.

При цьому для однієї особи термін експлуатації протезно-ортопедичного виробу не закінчився, одну особу взагалі не знайдено в ЦБІ, замовлення однієї особи анульовано у зв'язку зі смертю, одній особі уже проведено ремонт ТЗР, 23 особам протезні вироби видано у попередні роки.

Розподіл коштів Фондом для укладення договорів на забезпечення ТЗР у 2017 році базувався на даних ЦБІ, що містили внесені підприємствами недостовірні дані про попередні замовлення. Рахункова палата констатувала наявність проблеми відсутності виявлення недоліків і встановила порушення при розподілі коштів між підприємствами, що зумовлено прогалинами у системі внутрішнього контролю за внесенням даних до ЦБІ.

Крім того, Фонд не використовує наявні контрольні повноваження щодо забезпечення ТЗР та практично не застосовує штрафних санкцій. Розслідування триває.



¹⁷ Посилання: <https://cutt.ly/uENR9oC>

¹⁸ Звіт Рахункової палати: Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на забезпечення окремих категорій населення технічними та іншими засобами реабілітації: <https://cutt.ly/8ENR4ha>



ДЖЕРЕЛА РИЗИКУ

- **індивідуальна недоброчесність** посадових осіб Фонду та підприємств-виробників ТЗР;
- **надання права Фонду** передбачати у договорах на забезпечення ТЗР з їх післягарантійного ремонту умови щодо закриття попередньої оплати після закінчення бюджетного року;
- **відсутність автоматизованого зіставлення** та аналізу відомостей ЦБІ;
- **відсутність ефективної системи внутрішнього контролю** за внесенням даних до ЦБІ.



НАСЛІДКИ

СТРАТЕГІЧНІ

1. Привласнення бюджетних коштів.
2. Втрата репутації Фондом та Мінсоцполітики.
3. Спотворення системи забезпечення особи ТЗР.

КОРУПЦІЙНІ

1. Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191 ККУ).
2. Зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 ККУ).

ОПИС РИЗИКУ

Для виходу на ринок забезпечення осіб з інвалідністю ТЗР за кошти державного бюджету підприємство має одночасно:

- відповідати кваліфікаційним вимогам, які визначає Мінсоцполітики відповідно до положень ст. 26 Закону України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні»;
- гарантувати відповідність продукції умовам Технічного регламенту щодо медичних виробів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів від 02.10.2013 № 753 (далі – Технічний регламент).

Впровадження такого Технічного регламенту в Україні стало заходом гармонізації українського ринку з вимогами Європейського Союзу. Так, система технічного регулювання в ЄС полягає у тому, що перш, ніж продукт потрапить на європейський ринок, виробник повинен продемонструвати його відповідність усім правовим вимогам. Основні вимоги до безпечності та якості продукції містяться у технічних регламентах.

Технічний регламент є основним інструментом регулювання, який покликаний захистити життя та здоров'я споживача та запобігти підприємницькій практиці, що вводить його в оману. Значна частина ТЗР відповідно до своїх характеристик та цільового призначення підпадають під визначення медичних виробів та відповідно є об'єктом регулювання Технічного регламенту. Введення в обіг та/або в експлуатацію медичних виробів дозволяється тільки у разі, коли вони повністю відповідають вимогам Технічного регламенту. Хоча історично забезпечення ТЗР завжди належало до компетенції Мінсоцполітики, проте наразі існує дублювання окремих повноважень Мінсоцполітики з повноваженнями Держлікслужби, що здійснює функції технічного регулювання, у тому числі щодо ТЗР. Держлікслужба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністерство охорони здоров'я України.

Держлікслужба здійснює контроль безпеки та функціональних властивостей ТЗР¹⁹. Функцію технічного регулювання щодо ТЗР (крім медичних виробів та допоміжних засобів до них, на які поширюється дія технічного регламенту щодо медичних виробів) виконує також Мінсоцполітики²⁰, яке згідно з вимогами чинного законодавства є «контролером» виробництва ТЗР²¹. Водночас, Мінсоцполітики не може перевіряти безпечність продукції, яка є предметом перевірки при проходженні процедури оцінки медичного виробу на відповідність вимогам Технічного регламенту. На практиці це призводить до паралельного існування двох регуляторних підсистем – «переліку Мінсоцполітики» (підприємств, яких Мінсоцполітики визнало такими, що відповідають кваліфікаційним вимогам) та «реєстру Держлікслужби» (підприємств, які підтвердили відповідність медичних виробів, у тому числі ТЗР, вимогам Технічного регламенту).

Таке паралельне регулювання вказаної сфери, наслідком якого є дублювання повноважень Мінсоцполітики та Держлікслужби, ускладнює доступ підприємств до ринку ТЗР та створює умови для корупційних зловживань.

¹⁹ ПКМУ від 05.04.2012 № 321 «Про затвердження Порядку забезпечення технічними та іншими засобами реабілітації осіб з інвалідністю, дітей з інвалідністю та інших окремих категорій населення і виплати грошової компенсації вартості за самостійно придбані технічні та інші засоби реабілітації, переліку таких засобів»: <https://cutt.ly/9ENDtJw>

²⁰ ПКМУ від 16.12.2015 № 1057 «Про визначення сфер діяльності, в яких центральні органи виконавчої влади та Служба безпеки України здійснюють функції технічного регулювання»: <https://cutt.ly/UEndq6o>

²¹ ПКМУ від 17.06.2015 № 423 «Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України»: <https://cutt.ly/kENdcXJ>



ДЖЕРЕЛА РИЗИКУ

- **недосконалість нормативного регулювання:** Закон України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні», Положення про Міністерство соціальної політики України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 № 423, наказ Мінсоцполітики від 09.08.2016 № 871 «Деякі питання придбання технічних та інших засобів реабілітації», Наказ Мінсоцполітики від 06.08.2019 № 1208 «Про організацію забезпечення окремих категорій населення технічними та іншими засобами реабілітації», постанова КМУ від 28.12.2016 № 1069 «Про затвердження переліку видів продукції, щодо яких органи державного ринкового нагляду здійснюють державний ринковий нагляд», Постанова КМУ від 16.12.2015 № 1057 «Про визначення сфер діяльності, в яких центральні органи виконавчої влади та Служба безпеки України здійснюють функції технічного регулювання»;
- **наявність приватного інтересу** у посадових осіб, що здійснюють контроль за діяльністю виробників ТЗР.



НАСЛІДКИ

СТРАТЕГІЧНІ

1. Порушення конкурентних механізмів ринку виробників ТЗР.
2. Порушення прав та законних інтересів виробників ТЗР.
3. Спотворення системи забезпечення осіб ТЗР.
4. Порушення Плану заходів щодо реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні на 2019-2021 роки, затвердженого розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 21.08.2019 № 691-р, щодо здійснення заходів з удосконалення та дерегуляції нормативно-правової бази з виробництва і реалізації ТЗР та з метою приведення її у відповідність до норм законів та нормативно-правових актів вищої юридичної сили.

КОРУПЦІЙНІ

1. Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368 ККУ).
2. Зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 ККУ).

 ОПИС РИЗИКУ**Експертна комісія Мінсоцполітики**

Згідно зі ст. 26 Закону України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні» з метою виходу на ринок забезпечення ТЗР осіб з інвалідністю підприємство має відповідати кваліфікаційним вимогам, які визначені Мінсоцполітики. На виконання ст. 26 цього Закону Мінсоцполітики видало Наказ від 09.08.2016 № 871 «Деякі питання придбання технічних та інших засобів реабілітації»²², яким затверджено *Кваліфікаційні вимоги до підприємств усіх форм власності – кандидатів на виготовлення, постачання, ремонт та технічне обслуговування технічних та інших засобів реабілітації та Положення про Експертну комісію* (далі – Положення).

Так, Експертна комісія, що створена Мінсоцполітики, розглядає документи, подані підприємствами – кандидатами на виготовлення, постачання, ремонт та технічне обслуговування ТЗР за державні кошти з метою надання рекомендацій щодо встановлення їх відповідності кваліфікаційним вимогам, та здійснює моніторинг підприємств, що відповідають кваліфікаційним вимогам.

За результатами розгляду документів Експертна комісія приймає рішення про включення підприємства-кандидата до Переліку підприємств або ж йому відмовляє. Попри те, що ведення такого переліку не передбачено ст. 26 Закону та іншими законодавчими актами. Крім цього, Наказ містить широкий перелік кваліфікаційних вимог, зміст та критерії яких на рівні цього акту не розкрито. Так, Експертна комісія може на власний розсуд визначати відповідність та «прийнятність» наявних приміщень, кваліфікованих працівників, спеціального матеріально-технічного оснащення, нормативної або технічної документації.

Згідно з протоколами²³ засідань Експертної Комісії Мінсоцполітики причинами відмови підприємствам, серед усього іншого, є:

- неправильно зазначені обсяги виробництва в документах (попри те, що вказана невідповідність документів жодним чином не підтверджує та не спростовує наявності певної кваліфікаційної вимоги);
- сертифікати про підвищення кваліфікації фахівців не відповідали вимогам Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної»;
- недоліки договорів оренди, відсутність акта приймання-передачі;
- технічні недоліки в оформленні документів (відсутність електронного носія, оформлення додатків не за формою, відсутність нотаріального посвідчення тощо).

Аналіз протоколів Експертної комісії свідчить про те, що існує непослідовна практика у відмовах та включенні підприємств за відсутності чіткого обґрунтування та випадки, коли Експертна комісія вчиняла дії та приймала управлінські рішення, які не передбачені Положенням.

Крім того, проходження процедури підтвердження відповідності кваліфікаційним вимогам для деяких підприємств було довготривалим і розтягнутим у часі, попри те, що згідно з Положенням строк розгляду документів та надання рекомендацій не може перевищувати одного місяця з моменту їх надходження.

²² Посилання: <https://cutt.ly/1ENhZeZ>

²³ Протоколи засідань комісій Мінсоцполітики: <https://cutt.ly/8ENhVrx>

Під час розгляду документів Експертною комісією поширеною є «перевірка достовірності поданої підприємствами інформації», яка на практиці перетворюється на виїзні перевірки підприємств. Експертна комісія обґрунтовує такі виїзні перевірки вимогами п. 3 Положення, яким визначено право Експертної комісії «одержувати в установленому порядку від підприємств-кандидатів інформацію, необхідну для виконання покладених на неї завдань». Юридична невизначеність порядку отримання такої інформації призводить до того, що Експертна комісія реалізує цю процедуру на власний розсуд.

Формування та затвердження граничних цін на ТЗР

Підтвердження кваліфікаційних вимог та внесення підприємства до відповідного Переліку все одно не дає йому можливості розпочати свою діяльність на ринку. Причиною тому є необхідність внесення найменування продукції (ТЗР) підприємства до відповідного наказу Мінсоцполітики, яким визначаються граничні ціни на ТЗР²⁴. Існування такого регулювання обґрунтовано необхідністю запобігти практиці штучного завищення цін на ТЗР.

Цей Наказ є переліком найменувань виробів, шифрів та/або варіантів виготовлення виробів і граничних цін. Шифр присвоюється окремо на кожен вид продукції підприємства. Без оновлення Наказу підприємство, що планує працювати з новим видом ТЗР, не може розпочати роботу.

Встановлює граничні ціни Робоча група із формування граничних цін²⁵, до складу якої входять 20 членів – представники Мінсоцполітики, Фонду, УкрНДІпротезування (за згодою), експерти, в тому числі технічні експерти, науковці, представники центральних органів виконавчої влади, інститутів громадянського суспільства.

Однак наказ Мінсоцполітики, що регулює діяльність Робочої групи, не встановлює мінімальної періодичності проведення засідань, що призводить до того, що фактично за два з половиною роки існування (з 25.01.2019) групи було проведено лише 13 засідань. Внесення змін до Наказу про граничні ціни відбувається ще рідше.

Внаслідок цього термін очікування підприємств з моменту включення їх у Перелік до моменту визначення граничної ціни на продукцію і внесення найменування продукції до відповідного Наказу сягає від декількох місяців до більше року.

Так, у 2019 році Наказ був оновлений двічі, а починаючи з серпня 2020 року, Наказ про граничні ціни не оновлювався взагалі. Відповідно, підприємства з новою продукцією²⁶, які з серпня 2020 року подали документи, пройшли процедуру оцінки відповідності кваліфікаційним вимогам та були внесені до Переліку, до сьогодні не можуть розпочати свою роботу, адже очікують на внесення відповідних змін до Наказу про граничні ціни.

Надмірні дискреційні повноваження Експертної комісії Мінсоцполітики, членів Робочої групи із формування граничних цін, відсутність на законодавчому рівні прозорого та послідовного механізму перевірки підприємств створює ризик корупційних зловживань, безпідставних відмов та адміністративного тиску на підприємства.

²⁴ Наказ Мінсоцполітики «Про організацію забезпечення окремих категорій населення технічними та іншими засобами реабілітації»: <https://cutt.ly/QENkUml>

²⁵ Наказ Мінсоцполітики № 1900 «Про затвердження Положення про Робочу групу із формування граничних цін на технічні та інші засоби реабілітації для осіб з інвалідністю, дітей з інвалідністю та інших окремих категорій населення»: <https://cutt.ly/CENkAKA>

²⁶ Продукцією, найменування та шифру якої немає в Наказі про граничні ціни

КЕЙС²⁷

Згідно зі Звітом Рахункової палати Експертна комісія в окремих випадках при наданні рекомендацій надавала необґрунтовані переваги окремим підприємствам.

Як наслідок, деякі підприємства-постачальники включено до Переліку підприємств, які виготовляють, постачають і ремонтують технічні засоби реабілітації (ТЗР) лише за наявності договорів/контрактів поставок з підприємствами, що виробляють ТЗР або чинних сертифікатів відповідності (подання яких не передбачено вищезазначеним Наказом Мінсоцполітики). Інші підприємства включено без надання таких документів.

КЕЙС²⁸

Згідно з результатами аналізу протоколів Експертної комісії підприємству було відмовлено у встановленні відповідності кваліфікаційним вимогам у зв'язку з відсутністю електронного носія інформації доопрацьованого пакету документів, що суперечить абзацу десятому п. 8 Положення (Протокол № 35).

Щодо іншого підприємства серед причин відмови було вказано на неправильність поштових індексів, пропущену літеру в назві коду ЄДРПОУ (Протокол № 12).

Підприємству було відмовлено, серед іншого, і через те, що не всі сторінки додатків були засвідчені печаткою та підписом керівника підприємства (Протокол № 1).

ДЖЕРЕЛА РИЗИКУ

- **недосконалість нормативного регулювання:** Закон України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю», наказ Мінсоцполітики від 09.08.2016 № 871 «Деякі питання придбання технічних та інших засобів реабілітації», наказ Мінсоцполітики від 17.12.2019 № 1900 «Про затвердження Положення про Робочу групу із формування граничних цін на технічні та інші засоби реабілітації для осіб з інвалідністю, дітей з інвалідністю та інших окремих категорій населення»;
- **індивідуальна недоброчесність** членів Експертної комісії Мінсоцполітики та Робочої групи із формування граничних цін на ТЗР.

НАСЛІДКИ

СТРАТЕГІЧНІ

1. Порушення конкурентних механізмів ринку виробників ТЗР.
2. Спотворення системи забезпечення осіб ТЗР.
3. Надмірне адміністративне втручання у діяльність підприємства.
4. Втрата репутації Мінсоцполітики.

КОРУПЦІЙНІ

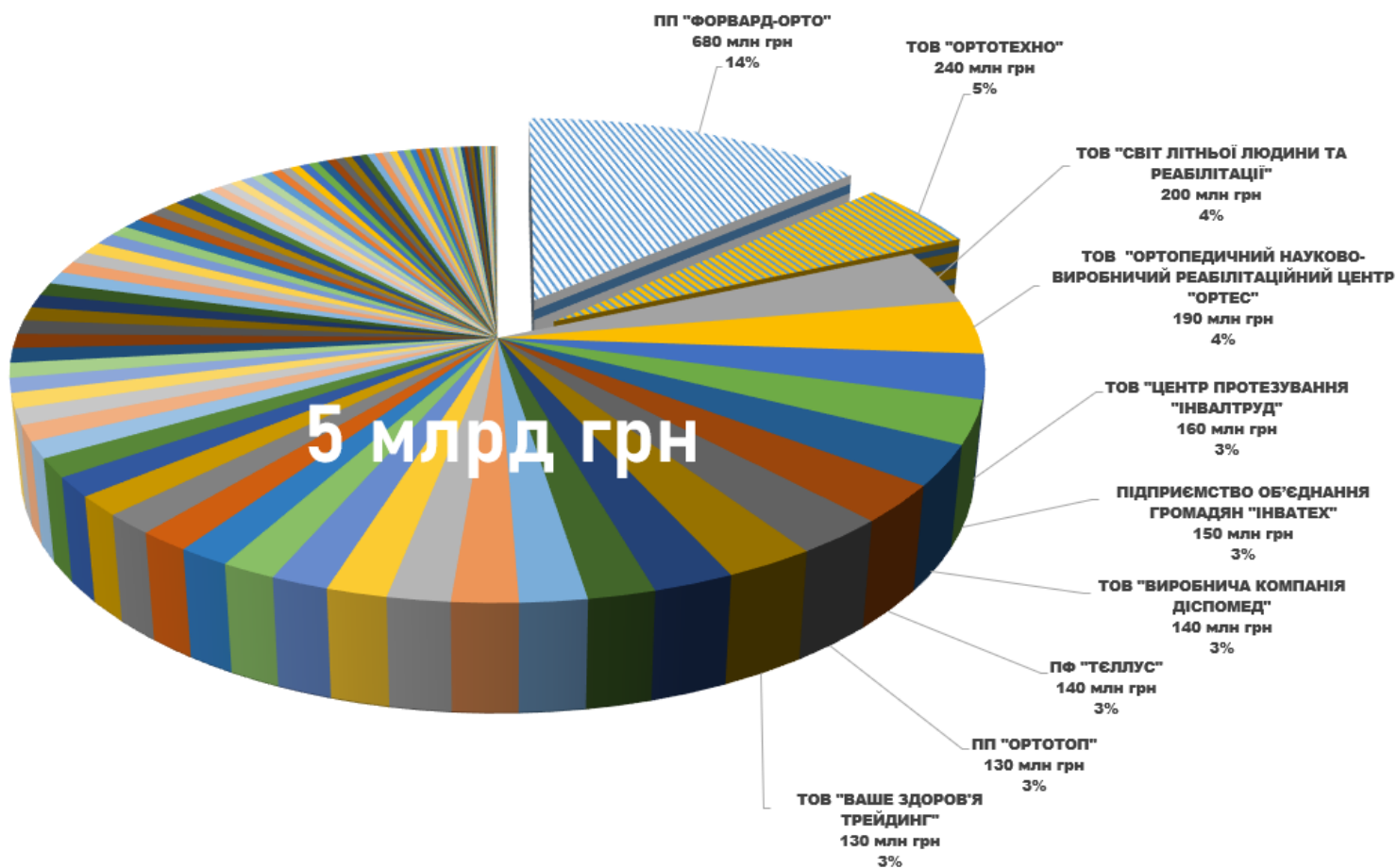
1. Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368 ККУ).
2. Зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 ККУ).

²⁷ Звіт Рахункової палати: Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на забезпечення окремих категорій населення технічними та іншими засобами реабілітації: <https://cutt.ly/MENlbQi>

²⁸ Протоколи засідань Експертної Комісії Мінсоцполітики України: <https://cutt.ly/aENIwYU>

Обсяг коштів, сплачених підприємствам за договорами щодо забезпечення ТЗР, надання послуг з їх післягарантійного ремонту та технічного обслуговування

01.01.2018 – 27.09.2021 (згідно з даними ЦБІ)



Згідно з даними ЦБІ на виплату за договорами щодо забезпечення ТЗР за період з 01.01.2018 по 27.09.2021 **було витрачено понад 5 млрд гривень (100%)**. Такі договори укладені з **113 підприємствам** на ринку.

81 підприємству із цього переліку було виплачено **менше 1% витрат бюджету на кожного**.

Перші **10 підприємств** отримали **43% всіх коштів (2,17 млрд грн)**.

Найбільш сегмент ринку контролюють 2 підприємства, які отримали **19%** від обсягу усіх витрат бюджету за договорами (**0,92 млрд грн**). Ці два підприємства-лідера є фігурантами кримінальних проваджень¹ Служби Безпеки України та Національної поліції України за фактами можливих зловживань службовим становищем, привласнення коштів Фонду соціального захисту осіб з інвалідністю та можливого безпідставного збільшення вартості виробництва протезних виробів для отримання незаконного відшкодування (**досудове розслідування триває**), а також звітів Рахункової Палати^{2,3}, якою виявлено низку ймовірних порушень.

¹ <https://cutt.ly/XE4APxp>, <https://cutt.ly/aE4AXj2>

² Звіт Рахункової палати: Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на забезпечення окремих категорій населення технічними та іншими засобами реабілітації: <https://cutt.ly/UE4SaFX>

³ Висновок щодо результатів аудиту: <https://cutt.ly/rE4SbtQ>



РЕКОМЕНДАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ
КОРУПЦІЇ

Кожна з країн Європейського Союзу провадить соціальну політику щодо захисту осіб з інвалідністю згідно з власним національним законодавством. Водночас орієнтири до провадження послідовної та глобальної політики у підтримці осіб з інвалідністю визначає Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи R (92).

У 2006 році було прийнято Конвенцію ООН про права осіб з інвалідністю, яка закріпила міжнародно-правові стандарти до заохочення, захисту та забезпечення повного та рівного здійснення всіма особами з інвалідністю прав людини й основоположних свобод.

Прийняття цієї Конвенції створило умови для гармонізації світових практик у сфері реабілітації осіб з інвалідністю. Ратифікувавши Конвенцію, Україна також взяла на себе зобов'язання імплементувати її підходи.

Країни Європейського Союзу приділяють велику увагу пошуку найбільш оптимальних та ефективних моделей надання реабілітаційних послуг, зокрема й інформаційному забезпеченню системи реабілітації. Так, у Німеччині на замовлення Федерального міністерства праці та соціальних справ створена та експлуатується протягом більше 10 років інформаційно-довідкова система Rehadat²⁹, яка містить 10 банків даних з медико-соціальної реабілітації. Розроблені та постійно оновлюються банки даних щодо спеціалізованих медичних реабілітаційних центрів, ТЗР, підприємств, які залучають працю осіб з інвалідністю, реабілітаційних фондів, організацій, установ, сервісних служб, наукових розробок та навчальних семінарів у цій сфері. Ця система безкоштовно надає через інтернет необхідну інформацію людям з інвалідністю, лікарям, усім працівникам у сфері медико-соціальної реабілітації.

У Великій Британії, зокрема Англії³⁰, запроваджено оновлену модель соціальних послуг для осіб з інвалідністю, за якою місцеві органи виписують ваучер на придбання простого допоміжного засобу, який особа може обміняти. Водночас особа може поповнити відповідний ваучер на суму, необхідну для придбання складнішого функціонального засобу.

В Україні адміністративна підтримка сфери забезпечення ТЗР супроводжується певними викликами. Матеріали цього аналізу та ідентифіковані корупційні ризики свідчать про нагальну потребу у комплексному реформуванні цієї сфери.

Непослідовне та застаріле правове регулювання, відсутність міжвідомчої координації, дублювання регуляторами функції контролю ринку виробництва ТЗР, відсутність цифровізації процедур, надмірна дискреція посадових осіб у процесі відбору постачальників ТЗР використовуються недобросовісними службовими особами для вимагання неправомірної вигоди, внесення недостовірних відомостей до документів та реєстрів даних, укладення фіктивних угод щодо постачання комплектуючих та поширення інших схем.

Це зумовлює необхідність комплексного перегляду сфери забезпечення ТЗР для формування та реалізації прозорих політик, які унеможливляють корупційні практики та гарантують доступність відповідних адміністративних процедур.

²⁹ Посилання: <https://www.rehadat.de/en/>

³⁰ <https://cutt.ly/NENzXBE>
Богдан Мойса, Пропозиції до політики щодо реабілітації осіб з порушеннями осіб з порушеннями здоров'я

Так, серед необхідних заходів для мінімізації/усунення ідентифікованих корупційних ризиків **варто**:

- ✓ комплексно переглянути підходи до регулювання ринку ТЗР;
- ✓ усунути дублювання функцій Мінсоцполітики та Держлікслужби. Визначити Держлікслужби головним суб'єктом, відповідальним за здійснення ринкового нагляду, посилити інституційну спроможність органу, передбачивши належне фінансування для ефективного виконання функції регулятора ринку ТЗР;
- ✓ ініціювати внесення змін до ст. 26 Закону України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні» з метою виключення положення щодо встановлення кваліфікаційних вимог до підприємств-виробників ТЗР, які визначаються Мінсоцполітики. В умовах встановлення відповідності продукції вимогам Технічного регламенту, яка відповідає європейському законодавству, та ефективного ринкового нагляду з боку Держлікслужби запровадження інших додаткових вимог буде недоцільним та таким, що лише може сприяти виникненню корупційних ризиків та надмірному регуляторному тиску на ринок;
- ✓ з метою удосконалення та дерегуляції нормативно-правової бази з виробництва і реалізації ТЗР, приведення її у відповідність до норм законів та нормативно-правових актів вищої юридичної сили³¹ :
 - скасувати Наказ Мінсоцполітики від 09.08.2016 № 871 «Деякі питання придбання технічних та інших засобів реабілітації»;
 - скасувати Наказ Мінсоцполітики від 06.08.2019 № 1208 «Про організацію забезпечення окремих категорій населення технічними та іншими засобами реабілітації».
- ✓ переглянути інші нормативно-правові акти, прийняті Урядом та Мінсоцполітики, які регулюють сферу забезпечення ТЗР, що втратили свою актуальність або були прийняті з порушенням вимог законів;
- ✓ переглянути наказ Мінсоцполітики від 20.01.2015 № 37 «Про затвердження Порядків визначення функціональних можливостей інваліда, дитини-інваліда, іншої особи» в частині застосування соціальних критеріїв, які створюють умови для дискреції;
- ✓ удосконалити контроль за діяльністю медико-соціальних експертних комісій з метою усунення можливості для призначення несумісних виробів (ТЗР) особам з інвалідністю;
- ✓ встановити ефективний контроль за призначенням керівництва державних протезно-ортопедичних підприємств;
- ✓ не допускати управління державними підприємствами без укладення контрактів з керівництвом;
- ✓ посилити контроль за конфліктом інтересів у посадових осіб на різних етапах забезпечення ТЗР;

³¹ Посилання: <https://cutt.ly/YRfOkCw>

- ✓ налагодити поширення інформації про підприємства-постачальника серед осіб, які потребують забезпечення ТЗР, для усунення можливостей лобювання інтересів окремих компаній посадовими особами органів соціального захисту населення (ОСЗН) при ознайомленні осіб з інвалідністю з переліком підприємств постачальників та «допомозі» у виборі конкретного підприємства;
- ✓ забезпечити обґрунтоване, контрольоване та прозоре авансування Фондом підприємств-постачальників ТЗР для забезпечення ефективного розпорядження бюджетними коштами та усунення можливостей для використання підприємствами передоплати у власних цілях;
- ✓ налагодити систему перевірки та моніторингу за внесенням даних до Централізованого банку даних з проблем інвалідності (ЦБІ);
- ✓ переглянути порядок встановлення граничних цін, граничних нормативів рентабельності на ТЗР, на які поширюється дія технічного регламенту щодо медичних виробів та відповідні повноваження Мінсоцполітики.