

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішенням Рахункової
палати від 15.12.2015 № 11-3

ЗВІТ

про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на забезпечення протезуванням та ортезуванням виробами підвищеної функціональності за технологіями виготовлення, які відсутні в Україні, окремих категорій громадян, які брали участь в антитерористичній операції та/або у забезпеченні її проведення

Київ 2015

ЗМІСТ

ПРЕАМБУЛА.....	3
ВСТУП.....	5
1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПРОГРАМИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСНИКІВ АТО ПРОТЕЗУВАННЯМ ВИРОБАМИ ПІДВИЩЕНОЇ ФУНКЦІОНАЛЬНОСТІ ЗА ТЕХНОЛОГІЯМИ, ЯКІ ВІДСУТНІ В УКРАЇНІ.....	6
2. ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПРОГРАМИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСНИКІВ АТО ПРОТЕЗУВАННЯМ ВИРОБАМИ ПІДВИЩЕНОЇ ФУНКЦІОНАЛЬНОСТІ ЗА ТЕХНОЛОГІЯМИ, ЯКІ ВІДСУТНІ В УКРАЇНІ.....	11
2.1. Оцінка організації забезпечення учасників АТО протезуванням виробами підвищеної функціональності за технологіями, які відсутні в Україні.....	13
3. ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПРОГРАМИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСНИКІВ АТО ПРОТЕЗУВАННЯМ ВИРОБАМИ ПІДВИЩЕНОЇ ФУНКЦІОНАЛЬНОСТІ ЗА ТЕХНОЛОГІЯМИ, ЯКІ ВІДСУТНІ В УКРАЇНІ.....	18
4. РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСНИКІВ АТО ПРОТЕЗУВАННЯМ ВИРОБАМИ ПІДВИЩЕНОЇ ФУНКЦІОНАЛЬНОСТІ ЗА ТЕХНОЛОГІЯМИ, ЯКІ ВІДСУТНІ В УКРАЇНІ.....	24
4.1. Результати аудиту забезпечення учасників АТО протезуванням виробами підвищеної функціональності за технологіями, які відсутні в Україні.....	24
4.2. Оцінка стану виконання тристоронніх договорів Служби АТО з закордонними надавачами спеціалізованої допомоги та учасниками АТО.....	27
ВИСНОВКИ.....	32
ПРОПОЗИЦІЇ.....	37
ДОДАТОК.....	39

ПРЕАМБУЛА

Підстава для проведення аудиту:

Закон України „Про Рахункову палату” (статті 4, 7).

План роботи Рахункової палати на II півріччя 2015 року.

Мета аудиту: встановлення фактичного стану справ та надання оцінки щодо законності, своєчасності та повноти управлінських рішень, продуктивності, результативності, економності використання бюджетних коштів на забезпечення протезуванням та ортезуванням виробами підвищеної функціональності за технологіями виготовлення, які відсутні в Україні, окремих категорій громадян, які брали участь в антитерористичній операції та/або у забезпеченні її проведення, стану внутрішнього контролю розпорядників бюджетних коштів.

Предмет аудиту:

- кошти загального та спеціального фонду державного бюджету за КПКВК 2505040 «Забезпечення протезуванням та ортезуванням виробами підвищеної функціональності за технологіями виготовлення, які відсутні в Україні, окремих категорій громадян, які брали участь в антитерористичній операції та/або у забезпеченні її проведення і втратили функціональні можливості кінцівки або кінцівок» за 2014 рік та 10 місяців 2015 року;

- нормативно-правові, адміністративні, розпорядчі акти, інші документи, що регламентують порядок безоплатного забезпечення військовослужбовців (резервістів, військовозобов'язаних) і працівників Збройних Сил України, Національної гвардії України, СБУ, Служби зовнішньої розвідки України, інших утворених відповідно до законів військових формувань, Державної прикордонної служби України, осіб рядового і начальницького складу, військовослужбовців, працівників МВС України, Управління державної охорони України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, які внаслідок захворювання, поранення, контузії чи каліцтва, одержаних під час безпосередньої участі в антитерористичній операції та/або забезпечення її проведення (здійснення заходів, пов'язаних із попередженням, виявленням і припиненням терористичної діяльності), захищаючи незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, втратили функціональні можливості кінцівки або кінцівок (далі – учасники АТО), протезуванням та/або ортезуванням виробами підвищеної функціональності за технологіями виготовлення, які відсутні в Україні (далі – протезування), заміни приймальної гільзи (куксоприймача) та післягарантійного ремонту протезно-ортопедичного виробу підвищеної функціональності;

- управлінські рішення Міністерства соціальної політики України (далі – Мінсоцполітики), Державної служби України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції (далі – Служба АТО) щодо забезпечення учасників АТО протезуванням та ортезуванням виробами підвищеної функціональності за технологіями виготовлення, які відсутні в Україні;

- розрахунки потреби у коштах за КПКВК 2505040 на 2014-2015 роки та обґрунтування до них; паспорти бюджетної програми, звіт про виконання паспорта бюджетної програми за 2014 рік, річні та помісячні розписи асигнувань загального фонду державного бюджету, зведені кошториси і плани асигнувань, індивідуальні кошториси і плани асигнувань та інші планові документи з питань аудиту;

- протоколи засідань експертної групи з попереднього розгляду документів щодо протезування учасників антитерористичної операції, які втратили функціональні можливості кінцівок (далі – Експертна група Служби АТО), та її висновки; документи, що надаються учасниками АТО або їх законними представниками для прийняття рішень про протезування за кордоном; протоколи та рішення Експертної комісії Мінсоцполітики України із забезпечення інвалідів технічними та іншими засобами реабілітації, ціна яких перевищує граничну (далі – Комісія); тристоронні договори, укладені Службою АТО із закордонним надавачем спеціалізованої допомоги та учасником АТО, підтвердні документи для остаточного розрахунку за укладеними договорами;

- інформація щодо стану підготовки учасників АТО до протезування за кордоном у клініці Українського науково-дослідного інституту протезування, протезобудування та відновлення працездатності (далі – УкрНДІпротезування) або за рекомендаціями зазначеного Інституту, інших закладів охорони здоров'я; інформація про чисельність учасників АТО, які потребують протезування, у т.ч. тих, які забезпечені первинним протезуванням, фактично забезпечені протезуванням, зокрема протезуванням у вітчизняних виробників і за кордоном;

- відомості Централізованого банку даних з проблем інвалідності (далі – ЦБІ) у частині обліку учасників АТО, які потребують і фактично забезпечені протезуванням; Єдиного реєстру учасників АТО з цих питань;

- дані бюджетної, фінансової, статистичної, оперативної звітності, первинних бухгалтерських документів та інших документів з питань аудиту.

Об'єкти аудиту: Мінсоцполітики та Служба АТО як головний розпорядник бюджетних коштів та відповідальний виконавець бюджетної програми за КПКВК 2505040 у 2014-2015 роках.

УкрНДІпротезування як заклад, що здійснює підготовку учасників АТО до протезування за кордоном або надає таку рекомендацію (письмовий запит).

Критерії аудиту щодо:

- оцінки законності, своєчасності та повноти управлінських рішень з використання коштів державного бюджету: дотримання нормативно-правових і розпорядчих актів, що регулюють ці питання; законність, своєчасність і повнота прийняття управлінських рішень Мінсоцполітики, Службою АТО при плануванні, виділенні та використанні коштів державного бюджету за КПКВК 2505040 у 2014 році та за 10 місяців 2015 року; рівень наповнення ЦБІ відомостями про учасників АТО, які потребують протезування та які ним фактично забезпечені, у т.ч. за кордоном; обґрунтованість, повнота і

своєчасність розрахунків за тристоронніми договорами, укладеними Службою АТО з закордонними надавачами спеціалізованої допомоги і учасниками АТО для їх забезпечення протезуванням; стан утворення та функціонування Єдиного реєстру учасників АТО і повнота його формування та поповнення в частині забезпечення протезуванням; стан внутрішнього контролю;

- продуктивності використання коштів за КПКВК 2505040: співвідношення між витратами на протезування і рівнем задоволення потреби учасників АТО у протезуванні; повнота її формування;

- результативності: стан виконання тристоронніх договорів; рівень відповідності фактичних результатів реалізації бюджетної програми за КПКВК 2505040 у 2014 році та за 10 місяців 2015 року запланованим показникам, стан їх виконання;

- економності: обґрунтованість бюджетних призначень за КПКВК 2505040 на 2014-2015 роки; обґрунтованість вибору закордонних надавачів спеціалізованої допомоги; співвідношення середніх витрат на протезування залежно від надавачів спеціалізованої допомоги.

Початкові обмеження щодо проведення аудиту: часові – 2014 рік і 10 місяців 2015 року (з окремих питань станом на 01.12.2015); географічні – місто Київ – за місцем розташування Мінсоцполітики і Служби АТО.

Методи проведення аудиту: аналіз нормативно-правових, адміністративних, розпорядчих актів і документів, що регулюють забезпечення учасників АТО протезуванням; аналіз показників паспорта бюджетної програми за КПКВК 2505040 на 2014-2015 роки і звіту про його виконання за 2014 рік; аналіз обґрунтованості планування Мінсоцполітики та Службою АТО видатків для надання грошової допомоги на протезування учасника АТО за кордоном; аналіз і перевірка обґрунтованості та своєчасності надання учасникам АТО грошової допомоги на протезування за кордоном, включаючи проїзд, проживання та харчування; оцінка обґрунтованості та своєчасності прийняття рішень щодо забезпечення учасників АТО протезуванням за кордоном; аналіз і перевірка показників бюджетної, фінансової, статистичної та адміністративної звітності з питань аудиту; аналіз здійснених витрат і досягнених результатів; опрацювання матеріалів засобів масової інформації, Інтернет-видань, запитів з питань аудиту; отримання письмових і усних пояснень посадових осіб об'єктів аудиту.

ВСТУП

За даними Служби АТО, станом на 01.11.2015 за участь у збройному конфлікті на сході України статус учасника бойових дій отримало 120,9 тис. осіб. Захищаючи незалежність, суверенітет і територіальну цілісність України, більше двох тисяч осіб загинуло, а більшість із тих, хто отримали поранення, потребує різних видів реабілітації, зокрема, забезпечення технічними та іншими засобами реабілітації (далі – ТЗР).

Реабілітація учасників АТО, які втратили функціональні можливості кінцівок, є складною проблемою. Для їх повернення до повноцінного життя державою гарантовано право, зокрема, протезування за кордоном виробами підвищеної функціональності за технологіями виготовлення, які відсутні в Україні. На цю мету у Державному бюджеті України на 2014-2015 роки за загальним фондом передбачалося 7000 тис. грн і 150000 тис. грн відповідно.

За 10 місяців 2015 року із передбачених на цей рік бюджетних призначень використано лише 6,6 млн грн, або 4,4 відсотка. Водночас на сьогодні нагальним питанням залишається застосування нових технологій протезування в Україні, що сприятиме розвитку вітчизняної протезної галузі та забезпечить раціональне витрачання бюджетних коштів.

Незадовільне використання бюджетних коштів за цим напрямом в умовах обмежених фінансових ресурсів держави, а також встановлення причин та факторів, які стримують освоєння коштів державного бюджету на забезпечення учасників АТО протезуванням виробами підвищеної функціональності за технологіями, які відсутні в Україні, визначають актуальність дослідження цієї теми.

1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПРОГРАМИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСНИКІВ АТО ПРОТЕЗУВАННЯМ ВИРОБАМИ ПІДВИЩЕНОЇ ФУНКЦІОНАЛЬНОСТІ ЗА ТЕХНОЛОГІЯМИ, ЯКІ ВІДСУТНІ В УКРАЇНІ

Стаття 46 Конституції України гарантує громадянам право на соціальний захист, що включає, зокрема, право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, а також в інших випадках, передбачених законом.

Основні засади створення правових, соціально-економічних, організаційних умов для усунення або компенсації обмежень життєдіяльності, викликаних порушенням здоров'я зі стійким розладом функцій організму, визначені Законом України від 06.10.2005 № 2961 «Про реабілітацію інвалідів в Україні» (далі – Закон про реабілітацію), дію якого з 10.08.2014 відповідно до доповнень, внесених до статті 4 цього Закону Законом України від 23.07.2014 № 1609, поширено **на постраждалих внаслідок АТО¹**, в т.ч. на **учасників АТО** в частині забезпечення їх виробами медичного призначення, ТЗР, послугами медичної реабілітації, санаторно-курортним оздоровленням на підставі висновків лікарсько-консультативних комісій лікувально-профілактичних закладів (далі – ЛКК) чи рішень військово-лікарських комісій (далі – ВЛК) **незалежно від встановлення їм інвалідності**.

При цьому згідно із Законом України від 07.04.2015 № 291 «Про внесення змін до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального

¹ Учасники АТО, працівники підприємств, установ, організацій, які залучалися та безпосередньо брали участь в АТО в районах її проведення у порядку, встановленому законодавством, мирні громадяни, які проживали в районах проведення АТО, за умови, якщо такими особами не вчинено кримінальних правопорушень.

захисту» щодо статусу осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України», який набрав чинності з 19.06.2015, до **інвалідів війни** віднесено, зокрема інвалідів з числа **учасників АТО**. Відповідно до статті 13 Закону України від 22.10.1993 № 3551 «Про статус ветеранів війни і гарантії їх соціального захисту» інваліди війни та прирівняні до них особи **безоплатно забезпечуються іншими протезами і протезно-ортопедичними виробами**.

Протезування та ортезування, згідно із статтею 17 Закону про реабілітацію, є складовими реабілітаційного процесу. **Однією із форм реабілітаційних заходів**, відповідно до статті 25 Закону про реабілітацію, є **забезпечення інвалідів ТЗР**, а згідно із статтею 26 цього Закону держава гарантує розробку, виробництво ТЗР, забезпечення якими та надання послуг з їх післягарантійного ремонту здійснюється **безкоштовно** у вигляді **грошової допомоги інвалідам** для оплати вартості виданих виробів і наданих послуг шляхом безготівкового **перерахування коштів підприємствам**, що **виконали зазначені заявки і відповідають кваліфікаційним вимогам**, визначеним центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах трудових відносин, соціального захисту населення (Мінсоцполітики).

Механізм безоплатного забезпечення інвалідів та інших категорій населення ТЗР, зокрема **протезно-ортопедичними виробами** (далі – ПОВ), визначений Порядком забезпечення технічними та іншими засобами реабілітації інвалідів, дітей-інвалідів та інших окремих категорій населення, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 05.04.2012 № 321 (далі – Порядок № 321), дію якого з **27.08.2014** відповідно до доповнень, внесених постановою Кабінету Міністрів України від 11.08.2014 № 374, **поширено на постраждалих внаслідок АТО**.

Довідково. Видатки на цю мету за КПКВК 2507030 «Заходи із соціальної, трудової та професійної реабілітації інвалідів» на 2015 рік затверджено у сумі 817,4 млн гривень.

Облік осіб, які мають право на безоплатне забезпечення ТЗР, зокрема, **постраждалих внаслідок АТО**, згідно з пунктом 15 Порядку № 321, ведуть органи соціального захисту населення за зареєстрованим місцем їх проживання, керуючись Порядком взяття на облік інваліда, дитини-інваліда, іншої особи для забезпечення технічними та іншими засобами реабілітації за їх фактичним місцем проживання, перебування, затвердженим наказом Мінсоцполітики від 23.09.2014 № 683.

Аналіз законодавства з питань забезпечення ТЗР свідчить, що учасники АТО, порівняно з іншими особами, мають **певні переваги**, серед яких:

- ✓ **безоплатне позачергове забезпечення ТЗР незалежно від встановлення інвалідності** на підставі рішень ВЛК чи висновків ЛКК згідно з пунктом 13 Порядку № 321,
- ✓ **можливість підвищення граничної ціни на ТЗР**, якими безоплатно забезпечуються постраждалі внаслідок АТО, але не більше як **втричі** згідно з наказом Мінсоцполітики від 10.10.2014 № 752,

✓ **забезпечення учасників АТО** протезуванням виробами підвищеної функціональності за технологіями, **які відсутні в Україні**, відповідно до Порядку протезування та ортезування виробами підвищеної функціональності за технологіями виготовлення, які відсутні в Україні, окремих категорій громадян, які брали участь в антитерористичній операції та/або забезпеченні її проведення (здійсненні заходів, пов'язаних з попередженням, виявленням і припиненням терористичної діяльності) і втратили функціональні можливості кінцівки або кінцівок, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 518 (далі – Порядок № 518).

Довідково. Підставою для прийняття постанови, відповідно до пояснювальної записки до її проекту, було доручення Прем'єр-міністра України Яценюка А. від 15.08.2014 № 30935/0/1-14 щодо забезпечення учасників АТО протезуванням виробами підвищеної функціональності за кордоном чи закордонними фахівцями в Україні, наданого за результатами відвідання 11.08.2014 Військово-медичного клінічного центру «Головний військово-медичний госпіталь» у м. Києві.

Згідно з Порядком № 518 до **виробів підвищеної функціональності** віднесені **вироби**, які забезпечують безпечне і надійне їх функціонування триваліший час, мають покращені антропологічні, ергономічні та косметичні характеристики і дають можливість учасникам АТО, які втратили функціональні можливості кінцівок: виконувати фізичну роботу з підвищеними навантаженнями; вести активний спосіб життя (заняття спортом, туризмом тощо), забезпечувати догляд за дітьми та особами, які втратили працездатність.

Нормами Порядку № 518 передбачено надання учасникам АТО **грошової допомоги на протезування** виробами підвищеної функціональності та з **10.07.2015 – на заміну** приймальної гільзи (куксоприймача) і на **післягарантійний ремонт**, розмір яких визначається з огляду на **прожитковий мінімум** для працездатних осіб, установлений на 1 січня року, в якому прийнято рішення про доцільність протезування за кордоном учасника АТО (далі – прожитковий мінімум).

Грошова допомога на безоплатне протезування учасника АТО, згідно з пунктом 1 Порядку № 518², **включає оплату витрат на протезування** закордонним надавачем спеціалізованої допомоги (у т. ч. в Україні), **проїзд** (крім квитків 1 класу та бізнес-класу), а також **проживання** (крім номерів підвищеної комфортності) та **харчування** учасника АТО, його супроводжуючої особи (у разі потреби) за кордоном, які не можуть перевищувати граничних сум, визначених у додатку 1 до постанови Кабінету Міністрів України від 02.02.2011 № 98. У цілому **сума грошової допомоги початково** обмежувалася **500 розмірами** прожиткового мінімуму (**609 тис. грн**); з **10.07.2015 – 900 (1096,2 тис. грн)**; а з **18.08.2015** (у разі необхідності) вона може бути збільшена Комісією, але не більш як вдвічі (**2192,4 тис. грн**), з урахуванням обсягу бюджетних коштів, передбачених на ці цілі.

Перегляд розміру грошової допомоги на протезування зумовлений **зростанням курсу валют** (за три місяці з дати набуття чинності

² З 11.02.2015 згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 04.02.2015 № 39.

Порядком № 518 більш як вдвічі). Так, згідно з пояснювальною запискою до проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2014 р. № 117 і від 1 жовтня 2014 р. № 518» при фактичній мінімальній вартості ПОВ на одну верхню кінцівку орієнтовно **40 тис. євро** розмір доплати учасника АТО коливався від **100 тис. грн до 1,8 млн гривень**.

Довідково. Курс валют у жовтні 2014 року з 12,95 грн за долар і 16,5 грн за євро підвищився до 27,8 грн за долар і 31,4 грн за євро у лютому 2015 року.

Фактично, правом на отримання грошової допомоги у початковому її розмірі скористався **лише один учасник АТО К.**, розмір доплати якого з різних джерел орієнтовно становив **391,7 тис. грн** (в т.ч. 144,5 тис. грн – доплата на протезування), а після збільшення розміру грошової допомоги інші учасники АТО здійснювали доплати на покриття витрат (переважно на конвертацію валюти), розмір яких досягав **40 тис. гривень**.

Грошова допомога **на заміну приймальної гільзи (куксоприймача) і післягарантійний ремонт** ПОВ підвищеної функціональності не може перевищувати **150 розмірів** прожиткового мінімуму (**182,7 тис. гривень**).

При цьому пунктом 5 Порядку № 518 визначено, що **у разі перевищення** встановленого розміру грошової допомоги **тристоронній письмовий договір** на надання спеціалізованої допомоги укладається Службою АТО з закордонним надавачем і учасником АТО **тільки після перерахування** останнім на її рахунок, відкритий у Казначействі, **суми, що не вистачає для протезування** (за рахунок власних коштів або інших не заборонених законодавством джерел), для їх подальшого перерахування закордонному надавачеві спеціалізованої допомоги. Порядком № 518 передбачено поетапне прийняття рішення про доцільність протезування учасника АТО за кордоном: **попереднє** – Експертною групою Служби АТО (пункт 3) і **остаточне** – Комісією (пункт 4), яке мало на меті досягнення більшої обґрунтованості рішень, але фактично, як засвідчив аудит, лише призвело до **розтягнення в часі**.

Аналіз Порядку № 518 показав, що деякі його норми **містять правові прогалини**, лише окремі з яких приведені у відповідність із законодавством із значним **запізненням**. Зазначене, з одного боку, **ускладнює** реалізацію учасниками АТО права на здійснення протезування за кордоном, а з іншого – **створює умови для порушень і неефективного** використання бюджетних коштів. Зокрема:

✓ Порядок № 518 має ознаки порядку використання бюджетних коштів, передбачені статтею 20 Бюджетного кодексу України, проте не визначає відповідального виконавця за КПКВК 2505040;

✓ норми Порядку № 518 приведено у **відповідність із статтею 26 Закону про реабілітацію** в частині визначення терміна «грошова допомога та здійснення післягарантійного ремонту» **більш як через півроку** (постанови Кабінету Міністрів України від 04.02.2015 № 39 і від 08.07.2015 № 465).

При цьому згідно з абзацом другим пункту 5 Порядку № 518 **право** на отримання **грошової допомоги** на протезування за кордоном, заміну

приймальної гільзи (куксоприймача) і на післягарантійний ремонт ПОВ надається лише **один раз**. Водночас користувачі вітчизняних виробів, виданих згідно з Порядком № 321, мають право на їх безоплатну заміну після закінчення строку експлуатації виробу та/або у разі зміни антропометричних даних і післягарантійний ремонт. За таких умов і через значну вартість протезування за кордоном учасники АТО будуть **фінансово не спроможні** самостійно оплатити повторне встановлення виробу після закінчення строку його експлуатації³ (для ПОВ – **4,5 року**, для приймальної гільзи (куксоприймача) – **6 місяців**) і їх післягарантійний ремонт;

✓ Порядком № 518 та іншими нормативними актами **не визначено умов пошуку та вибору закордонних надавачів** спеціалізованої допомоги, порівняння цих пропозицій між собою та з можливостями вітчизняних фахівців, що створює умови для неефективного використання бюджетних коштів;

✓ передбачення з **10.07.2015** у пункті 3 Порядку № 518 **умови** щодо забезпечення учасника АТО, що готується до протезування за кордоном, під час первинного протезування **лікувально-тренувальним протезом на строк**, необхідний для формування кукси (від 1 до 12 місяців), є **запізнілим рішенням**. Разом з тим термін «лікувально-тренувальний» протез не визначений чинним законодавством, що регулює питання забезпечення ТЗР. Відсутність цієї норми спричинила завищення бюджетних призначень за КПКВК 2505040 і ускладнила у 2014-2015 роках повне використання бюджетних коштів.

Довідково. За матеріалами наукової статті⁴ встановлено, що періоди відновного лікування після ампутації кінцівок є індивідуальними та тривалими (імобілізація ампутаційної кукси – орієнтовно до місяця; формування кукси і підготовка до протезування – від одного до трьох місяців; забезпечення тимчасовим (косметичним) протезом – до року);

✓ Порядок № 518 **не визначає умов прийняття рішення** про доцільність надання грошової допомоги **на заміну приймальної гільзи** (куксоприймача) і післягарантійний **ремонт** ПОВ підвищеної функціональності та **внесення до ЦБІ** даних щодо використаних коштів на цю мету. Водночас згідно з пунктом 50 Порядку № 321 у разі зміни антропометричних даних, зокрема розміру кукси інваліда, іншої особи, які користуються протезом модульного типу, підприємство замінює приймальну гільзу (куксоприймач) і обов'язково вносить відповідну інформацію до ЦБІ;

✓ Порядок № 518 **не визначає умов внесення учасником АТО коштів на покриття різниці** між фактичними витратами та розміром грошової допомоги, яка може виникнути через **коливання курсу** валют на етапі остаточних розрахунків. Це у разі прийняття рішення про надання грошової допомоги у

³ Згідно з абзацом 15 пункту 3 Порядку № 518 строк, на який видається виріб підвищеної функціональності, що виготовлений закордонним надавачем спеціалізованої допомоги, не повинен бути меншим за строк, на який видається такий виріб вітчизняного виробництва.

⁴ За матеріалами статті «Сучасні підходи до реабілітації пацієнтів з ампутаційними дефектами верхніх кінцівок», підготовленої спеціалістами УкрНДІпротезування.

максимальному її розмірі при значному зростанні курсу створює ризики несвоєчасного завершення розрахунків і перекладає всю відповідальність безпосереднього на учасника АТО. Так, один учасник АТО Ш. з цієї причини додатково вніс **17,5 тис. грн**;

✓ з **18.08.2015** у пункті 3 Порядку № 518 **встановлено вимогу** щодо протезування учасника АТО **за кордоном** лише у **разі відсутності в Україні спеціалістів**, які мають відповідну кваліфікаційну підготовку і позитивний практичний досвід виготовлення конструкцій заявлених виробів. Аудит засвідчив, що у висновках Експертної групи Служби АТО та рішеннях Комісії інформація з цього питання **відсутня**. При цьому **процедури оцінки рівня кваліфікації вітчизняних спеціалістів**, на відміну від норм Порядку № 321, Порядок № 518 **не визначає**. Це впливає на вітчизняний розвиток високотехнологічного протезування, не сприяє економному та ефективному використанню бюджетних коштів, як зазначено в Звіті нижче.

Таким чином, нормативно-правова база щодо забезпечення учасників АТО ТЗР за кордоном має правові прогалини та потребує вдосконалення. Норми Порядку № 518, порівняно з вітчизняним протезуванням згідно з Порядком № 321, потребують врегулювання, зокрема, в частині визначення умов вибору закордонних надавачів спеціалізованої допомоги, порядку їх порівняння між собою та з можливостями вітчизняних виробників, а також процедури оцінки рівня кваліфікації вітчизняних спеціалістів. Крім того, Порядок № 518 надає право на безкоштовне встановлення виробу та його післягарантійний ремонт лише один раз, що створює перешкоди користувачам закордонних виробів і потребує залучення ними власних коштів на встановлення виробу після закінчення терміну його використання.

2. ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПРОГРАМИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСНИКІВ АТО ПРОТЕЗУВАННЯМ ВИРОБАМИ ПІДВИЩЕНОЇ ФУНКЦІОНАЛЬНОСТІ ЗА ТЕХНОЛОГІЯМИ, ЯКІ ВІДСУТНІ В УКРАЇНІ

Організаційна схема забезпечення протезуванням виробами підвищеної функціональності за технологіями виготовлення, які відсутні в Україні, окремих категорій громадян у 2014-2015 роках містила органи центральної виконавчої влади (Мінсоцполітики, Службу АТО, Міністерство закордонних справ, Державну міграційну службу), УкрНДІпротезування, органи соціального захисту населення, заклади охорони здоров'я, закордонних надавачів спеціалізованої допомоги та учасників АТО (додаток).

- Мінсоцполітики, згідно з Положенням, затвердженим Указом Президента України від 06.04.2011 № 389, і з 07.07.2015 Положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 № 423, забезпечує формування та реалізацію державної політики щодо **соціального захисту**

учасників АТО, зокрема, забезпечення їх ТЗР. У частині повноважень, що стосуються аудиту, у 2014-2015 роках це Міністерство:

- виступало **головним розпорядником** бюджетних коштів за КПКВК 2505040, згідно з законами України від 16.01.2014 № 719 «Про Державний бюджет України на 2014 рік» (далі – Закон № 719) і від 28.12.2014 № 80 «Про Державний бюджет України на 2015 рік» (далі – Закон № 80);

- згідно з пунктом 8 Порядку № 518 подавало Мінфіну щокварталу до 20 числа місяця, що настає за звітним періодом, зведений звіт про використання коштів. Такі звіти надавалися у встановлені терміни. За даними звітів за КПКВК 2505040, у 2014 році та I кварталі 2015 року бюджетні кошти **не використовувалися**, станом на 01.07.2015 здійснено протезування однієї особи на суму 611,1 тис. грн, станом на 01.10.2015 – 4 осіб на 2188,5 тис. грн, що відповідає даним бухгалтерської (фінансової) звітності;

- **забезпечувало функціонування** Комісії, яка діє відповідно до Положення, затвердженого наказом Мінсоцполітики від 01.10.2012 № 610 (далі – Положення № 610), і згідно з пунктом 4 Порядку № 518 **приймає рішення щодо доцільності протезування за кордоном, вибору закордонного надавача** спеціалізованої допомоги і **розміру** грошової допомоги. При цьому Положення № 610 не приведено у відповідність з Порядком № 518. Як встановлено аудитом, у 2014 році питання протезування учасників АТО за кордоном не розглядалися, у 2015 році, починаючи з **18.03.2015**, проведено **8 засідань** з цих питань, з них **чотири у листопаді**; термін прийняття рішень коливався від одного до 8 днів з дати отримання висновків Експертної групи Служби АТО;

- **Державна служба України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції** згідно з Положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 416, є **центральним органом влади** України, діяльність якого спрямовується і **координується** Кабінетом Міністрів України **через Міністра соціальної політики** і який реалізує державну політику у сфері соціального захисту ветеранів та учасників АТО. У частині повноважень, що стосуються аудиту, у 2014-2015 роках Служба АТО:

- ✓ виступала **відповідальним виконавцем** бюджетної програми за КПКВК 2505040 згідно з Законами № 719 і № 80;

- ✓ виступала **держателем Єдиного реєстру учасників АТО** згідно з Порядком, затвердженим наказом Мінсоцполітики від 06.02.2015 № 114 (збір і внесення відомостей, змін до них; надання витягів), на створення якого у 2014 році витрачено **14,2 тис. грн**; з **04.11.2014 оператором ЦБІ** центрального рівня без визначення повноважень (пункти 6 і 7 Положення про централізований банк даних з проблем інвалідності, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 121);

- ✓ згідно з **нормами Порядку № 518** здійснювала:

- **приймання** від учасника АТО або його законного представника **документів**, необхідних для протезування за кордоном, налагоджування контактів із закордонними надавачами спеціалізованої допомоги та їх **вибір**;

- **забезпечення роботи Експертної групи Служби АТО**, яка згідно з Положенням, затвердженим наказом Мінсоцполітики від 24.11.2014 № 933, і пунктом 3 Порядку № 518 здійснює **попередній розгляд документів** щодо **протезування** учасника АТО в Україні або **вибір закордонного надавача** спеціалізованої допомоги; з'ясування з ним конструкції, комплектації виробу; визначення **розміру** грошової допомоги. За результатами засідань **оформлюється висновок**, який **обов'язково** має містити, зокрема, інформацію про можливість забезпечення **вітчизняним ПОВ** підвищеної функціональності і закордонним надавачем спеціалізованої допомоги (у т.ч. в Україні). Аудит засвідчив, що у 2014 році нею проведено одне установче засідання, у 2015 році – **11 засідань**, з них **три** у листопаді;

- **укладення та забезпечення виконання тристоронніх договорів** із закордонним надавачем спеціалізованої допомоги та учасником АТО (його законним представником) (перерахування коштів, контроль); **оплату проїзду, проживання та харчування** учасника АТО, його супроводжуючої особи (перерахування коштів на рахунок учасника АТО та остаточний розрахунок впродовж 10 днів на підставі підтверджуючих документів після повернення);

- внесення відомостей про протезування за кордоном до ЦБІ.

За інформацією Служби АТО, станом на **01.12.2015** загальна **фактична чисельність** працівників Служби АТО становила **77 із 115⁵** осіб (67 відс.), передбачених штатним розписом, з них працівників центрального апарату – **56 із 67 осіб** (83,6 відс.), з яких **відділу** забезпечення санаторно-курортним лікуванням та засобами реабілітації, до компетенції якого віднесено вирішення питань забезпечення протезуванням учасників АТО за кордоном, – **три із п'яти осіб** (60 відс.);

- **Міністерство закордонних справ і Державна міграційна служба** згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 518 повинні сприяти Службі АТО і УкрНДПротезування в налагодженні контактів з закордонними надавачами спеціалізованої допомоги, а учасникам АТО і їх супроводжуючим особам – у оформленні документів для виїзду за кордон;

- **УкрНДПротезування** уповноважений здійснювати підготовку учасників АТО до протезування за кордоном (пункт 6 Порядку № 518), складати **анкети** протезування учасника АТО, надавати їх Експертній групі Служби АТО для підготовки висновку (п. 7 Положення про Експертну групу Служби АТО).

2.1. Оцінка організації забезпечення учасників АТО протезуванням виробами підвищеної функціональності за технологіями, які відсутні в Україні

Аудит засвідчив, що забезпечення учасників АТО протезуванням за кордоном виробами підвищеної функціональності за технологіями виготовлення, які відсутні в Україні, у **2014-2015 роках** гальмувалося

⁵ Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 15.06.2015 № 395 утворено 24 територіальні сектори та збільшено граничну чисельність працівників Служби АТО з 67 до 115 осіб.

передчасним запровадженням бюджетної програми за КПКВК 2505040 та супроводжувалося певними **організаційними недоліками на всіх стадіях прийняття рішень** з цього питання, зокрема:

✓ **інформація**, яка дозволила би забезпечити **обґрунтоване планування** потреби учасників АТО у забезпеченні ТЗР, у **Єдиному реєстрі учасників АТО відсутня**. Це спричинене **ненаданням** відповідних **відомостей Службі АТО** згідно з пунктом 7 Порядку, затвердженого наказом Мінсоцполітики від 06.02.2015 № 114, **комісіями**, утвореними в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади чи інших державних органах, у підпорядкуванні яких перебували військові частини, установи та заклади, у складі яких проходили службу чи працювали учасники АТО, **за відсутності впливу** на них;

✓ **Комісією** в окремих випадках **не забезпечено** прийняття **обґрунтованих рішень** щодо **доцільності протезування** учасників АТО за кордоном відповідно до повноважень, наданих їй Порядком № 518 в частині вибору закордонного надавача спеціалізованої допомоги та визначення розміру грошової допомоги, зокрема:

- **їй новий склад⁶**, затверджений Головою Комісії – Першим заступником Міністра соціальної політики Шевченком В.В. 21.07.2015, включав чотирьох із **15 осіб**, які одночасно є членами **Експертної групи Служби АТО**. Це може нести ризики впливу на **об'єктивність прийняття рішень**;

- **всупереч вимогам пункту 4 Порядку № 518:**

• **не дотримані строки** оформлення рішень і надання їх Службі АТО. Так, рішення від 18.03.2015 № 1 надіслане **не в день оформлення, а на 2 дні пізніше** (24.03.2015), рішення від 23.07.2015 № 4 – **на день** (28.07.2015);

• **в усіх рішеннях**, прийнятих після 23.09.2015, не зазначено дозволу щодо збільшення розміру грошової допомоги (не більш як вдвічі). Наприклад, учаснику АТО Ков. розмір грошової допомоги збільшено з 1096,2 тис. грн на одну кінцівку до **1821,6 тис. грн**; для Т. – з 2192,4 тис. грн на 2 кінцівки до **3336,1 тис. грн**;

• усі рішення в частині визначення розміру грошової допомоги **були неостаточними**, а **три** з них (від 18.03.2015 № 1, від 02.11.2015 № 8, від 24.11.2015 № 11) взагалі розміру не визначали. Причинами цього є, зокрема, коливання курсу валют, що зумовило збільшення суми доплати за рахунок власних коштів учасників АТО, а в одному випадку відстрочило початок протезування. Так, Комісія рішенням від 30.07.2015 № 6 **відмінила** рішення від 23.07.2015 № 4 щодо забезпечення протезуванням учасника АТО Х. вартістю **1128,6 тис. грн** через його **відмову** від протезування в компанії «Corpora S.u.r.l.» (заява від 29.07.2015) внаслідок збільшення суми доплати за власні кошти з **32,4 тис. грн до 39,8 тис. гривень**.

Після збільшення нормативного розміру грошової допомоги Комісією ухвалено рішення від **13.11.2015 № 9** про протезування Х. в компанії «Otto Bock» на суму **1891,5 тис. гривень**. При цьому при прийнятті обох

⁶ Попередній склад згідно з наказом Мінсоцполітики від 23.02.2015 № 200 налічував 12 осіб.

рішень щодо цієї особи за відсутності змін у показаннях до протезування члени Комісії погодили доцільність забезпечення ПОВ різних компаній (попередньо «Corpora S.u.r.l.», остаточно «**Otto Vock**»), кожного разу наголошуючи, що саме цей виріб є найкращим. Це призвело до збільшення розміру грошової допомоги на **762,9 тис. грн**, з них вартості протезу – на 67,6 відс., за наявності аналогічної на цю дату пропозиції «Corpora S.u.r.l.», дешевшої на **177,8 тис. гривень**;

✓ **Експертна група Служби АТО** в окремих випадках **не забезпечила належного попереднього розгляду документів, можливості вітчизняного протезування, пошуку і вибору закордонного** надавача спеціалізованої допомоги із протезування учасників АТО та надання Комісії **обґрунтованих висновків** про протезування учасників АТО за кордоном, зокрема:

- **всупереч** абзацу четвертому пункту 3 **Порядку № 518**, за відсутності всіх необхідних документів, визначених **пунктом 2 Порядку № 518**, здійснювала їх **попередній розгляд**. Так, у наданих до аудиту справах по трьох учасниках АТО були **відсутні** окремі з них: у справі **Х. направлення на забезпечення ТЗР; Ш. і П. – висновки ВЛК**;

- **стислі строки** прийняття **рішень** про протезування учасників АТО за кордоном (у **день** подання заяви, на **наступний день**, через **два дні** тощо) свідчать про **неналежне** їх вивчення та **обґрунтування**, оскільки опрацювання згідно з абзацом четвертим пункту 3 **Порядку № 518** питання можливості протезування в Україні, пошуку та вибору закордонного надавача спеціалізованої допомоги і з'ясування з ним конструкції та комплектації виробу **потребує тривалішого часу** для ґрунтового вивчення;

- переважна більшість рішень, **незважаючи** на наявність визначених Експертною групою Служби АТО **критеріїв** відбору закордонних надавачів спеціалізованої допомоги⁷, була ухвалена з урахуванням **лише побажань** учасників АТО. Крім того, така колізія виникла через невідповідність пункту 3 Положення про Експертну групу з попереднього розгляду документів щодо протезування (ортезування) учасників антитерористичної операції, які втратили функціональні можливості кінцівок, затвердженого наказом Мінсоцполітики від 24.11.2014 № 933, який, зокрема, передбачає здійснення вибору закордонного надавача спеціалізованої допомоги, з'ясування з ним конструкції та комплектації виробу підвищеної функціональності за технологіями, що відсутні в Україні, **за згодою учасника АТО**, пункту 3 **Порядку № 518**, який не передбачає надання згоди учасника АТО при виборі закордонного надавача. Наслідком зазначеного став відбір найбільш вартісних пропозицій, що створило умови для неефективного використання бюджетних коштів. При цьому для трьох учасників АТО (П., Ш. у компанії «Corpora S.u.r.l.», З. – компанії «**Otto Vock**») відбір закордонного надавача не здійснювався, оскільки ці особи не

⁷ Наявність представництва на території України, проведення безкоштовної первинної консультації спеціалістом з протезування на території України; надання послуг з гарантійного сервісного обслуговування і післягарантійного ремонту на території України; забезпечення учасника АТО послугами перекладача на період його протезування; транспортування від місця прибуття в країну до місця проживання та у зворотному напрямку.

надали згоди на пошук пропозицій інших компаній. Для решти учасників відбір здійснювався без оцінки вартості поданих пропозицій, лише зважаючи на їх побажання. Наприклад, учасник АТО Ков. із 8 пропозицій, наданих трьома компаніями («Otto Bock» Німеччина, «Greece Medtour» Греція, «Corpora S.u.r.l.» Італія), вартість яких коливалася від **943,4 тис. грн** до **2175,6 тис. грн**, вибрав одну із найдорожчих («Otto Bock») – **1821,5 тис. грн**, яка майже вдвічі перевищує найдешевшу пропозицію.

Крім того, Експертною групою Служби АТО вибір «Corpora S.u.r.l.» здійснено всупереч визначеним критеріям **за відсутності** у компанії сервісного центру на території України. На дату аудиту тільки компанія «Otto Bock» гарантує сервісне обслуговування в Україні в офіційного представника – ТОВ СПОП «АЄ. Брік», а «Corpora S.u.r.l.» лише поінформувала про наміри створення такого центру на базі Київського казенного протезно-ортопедичного підприємства (документальне підтвердження відсутнє), який станом на 07.12.2015 **не створений**;

- **не вжила всупереч рішенням Комісії** від 23.07.2015 № 4 достатніх заходів щодо детального вивчення пропозицій закордонних надавачів спеціалізованої допомоги. Крім того, не уточнювала отримані пропозиції в частині наповнення їх даними, необхідними для об'єктивної оцінки та порівняння. Так, при виборі закордонного надавача для протезування учасника АТО К. дві із трьох компаній: «Protetika» Сербія, Promobil Rehabilitacios Zrt» Угорщина не надали відомостей щодо номерів артиклів і країн виробників комплектуючих ПОВ та не гарантували сервісного обслуговування на території України. Однак ці відомості після їх отримання Експертною групою Служби АТО не уточнювалися.

Як наслідок, у 2015 році для всіх учасників АТО прийняті рішення про доцільність протезування у двох компаніях «Corpora S.u.r.l.» і «Otto Bock», які впродовж **трьох місяців підвищили вартість протезування у валютному еквіваленті**. Так, у «Corpora S.u.r.l.» вартість протезування аналогічної комплектації із застосуванням кисті **i-limb ultra revolution збільшилася на 20,7 відс.** (при однакових діагнозах учасників АТО (ампутація верхніх кінцівок), вартість протезування Ш. станом на 22.07.2015 становила **44200 євро**, Бр. – на 02.11.2015 – **53350 євро**), а мінімальна вартість пропозицій «Otto Bock» щодо протезування верхньої кінцівки з серпня збільшилася до **44,1 тис. євро**, або на 59,2 відс. більше, ніж у червні того ж року (27,7 тис. євро);

✓ **Служба АТО не забезпечила належного ведення системи електронного документообігу** в частині реєстрації заяв учасників АТО щодо протезування за кордоном. Так, впродовж 2014 року – 10 місяців 2015 року Службою АТО не зареєстровані в системі електронного документообігу заяви трьох учасників АТО (К., Ков. і Т.), яких у 2015 році направлено на протезування за кордон. Водночас в системі зареєстровано чотири звернення, отримані від народного депутата України; Прем'єр-міністра України; Уповноваженого Президента з прав людей з інвалідністю щодо сприяння у будь-якому протезуванні за

бюджетні кошти чотирьох учасників АТО, які Експертною групою Служби АТО не розглядалися.

Довідково. Спеціалістами Рахункової палати встановлено, що трьох учасників АТО, звернення яких не розглянуті, забезпечено протезуванням за бюджетні кошти в ТОВ «Ортотех-Сервіс» на загальну суму 988,1 тис. грн; дані щодо однієї особи відсутні.

✓ Мінсоцполітики та Служба АТО на виконання Указу Президента України від 26.05.2015 № 285⁸ **не налагодили належної координації і взаємодії** органів, залучених до забезпечення протезуванням учасників АТО за кордоном, що стало однією з причин відсутності у Служби АТО повних даних про чисельність учасників АТО, які потребують протезування за кордоном, і технології, які на сьогодні наявні або відсутні в Україні. Такими органами, зокрема, є органи соціального захисту населення, Фонд соціального захисту інвалідів (далі – Фонд), УкрНДІпротезування та інші медичні заклади, а саме:

- на вимогу Мінсоцполітики (лист від 16.07.2015 № 1069/0/14-15/19) згідно з наказом від 17.07.2015 № 741 до складу Експертної групи Служби АТО включено 5 спеціалістів з протезування. Однак пропозиції щодо залучення спеціалістів Фонду **не враховані**;

- запроваджений наприкінці жовтня 2014 року на виконання пунктів 1, 2 протокольного рішення наради в Адміністрації Президента України від 30.09.2014 щотижневий моніторинг учасників АТО, які потребують протезування, забезпечення ТЗР або забезпечені ними, базувався на даних регіональних органів соціального захисту населення, закладів охорони здоров'я та протезно-ортопедичних підприємств і з липня 2015 року почав розміщуватися на офіційному веб-сайті Служби АТО. Проте його дані є **неповними**, оскільки відомості **регулярно** надаються **лише 17-ма із 25-ти** регіональних органів соціального захисту населення;

- Службою АТО **не дотримано** норми пункту 6 **Порядку № 518** щодо **підготовки** учасників АТО в **УкрНДІпротезування** до протезування за кордоном. При цьому в інші заклади охорони здоров'я на підготовку до протезування учасники АТО не направлялися. За даними УкрНДІпротезування, наданими на запит Рахункової палати 03.12.2015, у 2014 році проведено підготовку до протезування за кордоном **одного** учасника АТО (Бер.), упродовж 10 місяців 2015 року – **чотирьох** учасників АТО (Д., Х., Т., Ков.), у листопаді – двох (А., З.) (у т.ч. двох, рішення за якими не приймалися), або **більш ніж вдвічі менше, ніж направлено Службою АТО** на огляд стану формування кукс та заповнення анкети. При цьому в даних УкрНДІпротезування відсутні учасники АТО, в справах яких наявні анкети протезування та які вже повернулися із-за кордону, але не були готові до протезування (О., П., Ш.);

✓ Мінсоцполітики на дату підписання акта (03.12.2015) **не завершено розроблення** підсистеми ЦБІ в частині забезпечення учасників АТО

⁸ Уведено в дію рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 06.05.2015 «Про стан виконання рішень Ради національної безпеки і оборони України та додаткові заходи щодо забезпечення обороноздатності держави».

протезуванням за кордоном. У 2015 році на цю мету за КПКВК 2501090 за рахунок загального фонду державного бюджету передбачено спрямувати **4155,7 тис. грн**, які на дату аудиту **не використані**. Як наслідок, Служба АТО згідно з пунктом 10 Порядку № 518 не вносить інформацію про протезування учасника АТО за кордоном згідно із технічним описом конструкції та комплектації виробу, отриманими від іноземного надавача спеціалізованої допомоги. Разом з тим аудитом встановлено, що при перегляді даних ЦБІ Служба АТО **продовжує** користуватися **паролями**, наданими Державній службі з питань інвалідів та ветеранів України, **ліквідація якої розпочата** у серпні 2014 року.

Таким чином, коло виконавців, причетних до процесу протезування учасників АТО за кордоном, через відсутність належної координації та взаємодії приймали необґрунтовані і з порушенням Порядку № 518 управлінські рішення щодо пошуку, відбору закордонних надавачів спеціалізованої допомоги, визначення розміру грошової допомоги та можливості забезпечення учасників АТО протезуванням в Україні. Як наслідок, у 2015 році протезуванням за кордоном учасників АТО забезпечували лише дві компанії: «Otto Bock» і «Corpora S.u.r.l.», які, користуючись своїм становищем, за останні три місяці підвищили вартість допомоги із протезування у валютному еквіваленті, зокрема, «Corpora S.u.r.l.» – на **20,7 відс.**, що не сприяло ефективному та економному використанню бюджетних коштів на цю мету.

3. ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПРОГРАМИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСНИКІВ АТО ПРОТЕЗУВАННЯМ ВИРОБАМИ ПІДВИЩЕНОЇ ФУНКЦІОНАЛЬНОСТІ ЗА ТЕХНОЛОГІЯМИ, ЯКІ ВІДСУТНІ В УКРАЇНІ

Джерелом фінансового забезпечення видатків на здійснення державних програм соціальної допомоги (включаючи протезування) **підпунктом «б» пункту 9 статті 87** Бюджетного кодексу України є кошти державного бюджету.

За КПКВК 2505040 Мінсоцполітики та Службі АТО **бюджетні призначення** за рахунок коштів **загального фонду** державного бюджету на:

- **2014 рік** відповідно до Закону України від 20.10.2014 № 1705 «Про внесення змін до додатка 3 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» з 22.11.2014 затверджено у сумі **7000 тис. грн**, або **100 відс.** потреби, виділення яких згідно з **помісячним розписом** бюджету передбачалося здійснити рівними частинами у листопаді та грудні;
- **2015 рік** згідно з Законом № 80 – **150000 тис. грн (100 відс. потреби)** – помісячним розписом передбачено виділити у I кварталі, починаючи з лютого, **19,2 відс.** річних сум, II – **28,8 відс.**, III – **27,4 відс.** та IV – **24,6 відсотка**.

Структура бюджетних призначень 2014–2015 років була сталою і передбачала здійснення **99,3 відс.** видатків за КЕКВ 2730 «Інші виплати

населенню» (видатки на **протезування** (ортезування)) та **0,7 відс.** – за КЕКВ 5000 «Інші видатки» (оплата **банківських послуг**).

Уточненим **індивідуальним кошторисом** Служби АТО за КПКВК 2505040 (станом на 01.11.2015) передбачено здійснення видатків у сумі **150184,2 тис. грн**, в т.ч. 150000 тис. грн – за рахунок коштів загального фонду державного бюджету (100 відс. бюджетних призначень) та **184,2 тис. грн** – спеціального фонду державного бюджету, які початково не затверджувалися.

Джерелом надходжень коштів спеціального фонду є кошти, що надходять від учасників АТО та інших осіб, підприємств, організацій для здійснення всіх витрат, пов'язаних з протезуванням, у разі непокриття їх розміром грошової допомоги, визначеної Порядком № 518. Ці кошти згідно з пунктом 4 статті 13 Бюджетного кодексу України відносяться до другої підгрупи другої групи власних надходжень.

Аудит свідчить, що **реалізація бюджетної програми** за КПКВК 2505040 на окремих стадіях бюджетного процесу здійснювалася з **певними недоліками та порушеннями**, зокрема:

✓ на етапі запровадження цієї програми з жовтня 2014 року і продовження її реалізації у 2015 році **Мінсоцполітики не володіло інформацією** про чисельність учасників АТО, які втратили функціональні можливості кінцівок та яким рекомендовано протезування за технологіями виробництва, відсутніми в Україні, оскільки **моніторинг** з цього питання запроваджено Службою АТО лише після прийняття Порядку № 518 (жовтень 2014 року).

Як свідчать документи, підготовлені Мінсоцполітики в період з 20.08.2014 по 17.10.2014 на виконання доручення Прем'єр-міністра України від 15.08.2014 № 83 з метою запровадження механізму протезування за кордоном учасників АТО та на етапі доопрацювання проекту Державного бюджету України на 2015 рік, розрахунки **потреби** в коштах проведено, зважаючи на **незмінну середню вартість протезування на 1 особу – 1 млн грн** (включала видатки на проїзд, проживання, протезування, реабілітацію, та у разі потреби витрати на супроводження) і **необґрунтовану чисельність** учасників АТО, які потребуватимуть протезування (у 2014 році – сім осіб, у 2015 – **150** осіб), та була, як встановлено аудитом, суттєво **перебільшеною**. Це спричинило значне **завищення** бюджетних призначень, і, як результат, унеможливило їх повне використання (у 2014 році кошти взагалі **не використано**, а у 2015 році очікувалося освоєння лише **18,4 відс.** затверджених призначень).

Дані моніторингу Служби АТО засвідчили, що впродовж 10 місяців 2015 року **чисельність** учасників АТО, які потребували протезування за кордоном, була **незначною** і коливалася від **7** до **13** осіб. Зокрема, станом на 10.07.2015 – 13 осіб, на 30.10.2015 – 7 осіб, на 27.11.2015 – 8 осіб;

✓ Мінсоцполітики затвердило Службі АТО індивідуальні кошториси за КПКВК 2505040 на 2014-2015 роки, в яких видатки за КЕКВ 2730 «Інші виплати населенню» (витрати на протезування), які є основними (у 2014 році – 6950,1 тис. грн, у 2015 році – 148920 тис. грн), зазначені однією сумою без деталізації за напрямками, що **не узгоджується із пунктом 29** Порядку

складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228;

✓ Паспорт бюджетної програми за КПКВК 2505040: на 2014 рік затверджений спільним наказом Мінсоцполітики і Мінфіну від 24.11.2014 № 928/1160, на 2015 рік – від 09.02.2015 № 129/29, тобто з дотриманням терміну, визначеного частиною 8 статті 20 Бюджетного кодексу України.

Метою бюджетної програми згідно з паспортами у 2014 році та у 2015 році (початково) визначено **безоплатне забезпечення протезуванням** учасників АТО, які втратили функціональні можливості кінцівки або кінцівок, за кордоном, а з **17.03.2015** – безоплатне забезпечення протезуванням учасників АТО, які втратили функціональні можливості кінцівки або кінцівок, **закордонним надавачем спеціалізованої допомоги** (в т.ч. в Україні) (зміни, внесені до паспорта спільним наказом Мінсоцполітики і Мінфіну від 17.03.2015 № 291/334 з урахуванням змін, внесених постановою Кабінету Міністрів України від 04.02.2015 № 39 до Порядку № 518).

Сформовані Мінсоцполітики і Службою АТО результативні показники паспорта і бюджетної програми були **суттєво завищені**, зокрема:

- у **2015 році** чисельність осіб, які потребували протезування, становила **початково 221 особу** (на 71 особу більше ніж потреба), з яких **196 осіб** – учасники АТО, які втратили функціональні можливості **однієї кінцівки** і 25 осіб – функціональні можливості **кінцівок**; з **30.07.2015** – **136 осіб, 128 осіб і 8 осіб**, відповідно, які не були підтверджені розрахунками та не відповідали реальному стану справ щодо виконання цієї програми, а їх зміна у липні була зумовлена в першу чергу переглядом показника ефективності («середня вартість протезування однієї кінцівки за кордоном» збільшена з 460,8 тис. грн до 896 тис. грн у зв'язку із збільшенням з 10.07.2015 нормативного розміру грошової допомоги).

Враховуючи зазначене вище, у паспорті **завищені** видатки на проживання, харчування та проїзд, **початковий обсяг** яких становив **33829 тис. грн** (із розрахунку чисельності **456 осіб**, яка є не тільки завищеною (на 17 осіб), але й передбачає супровід кожного учасника АТО), а з **30.07.2015** – **14419,1 тис. грн** (із розрахунку 136 учасників АТО і 8 супроводжуваних осіб). Крім того, паспортом **не визначався** такий **показник ефективності**, як «середній термін протезування», від якого залежить обсяг видатків за цим напрямом.

У 2014 році результативні показники передбачали протезування за кордоном семи учасників АТО (з них п'ять осіб – втратили функціональні можливості кінцівок), а обсяг видатків на проживання, харчування та проїзд – із розрахунку 14 осіб (з них сім осіб – супроводжувачі);

- віднесення з **30.07.2015** до напрямів використання бюджетних коштів видатків у сумі **1827 тис. грн на заміну приймальної гільзи** (куксопримача) і на післягарантійний ремонт ПОВ підвищеної функціональності, а також **визначення** за цим напрямом **результативних показників**: продукту

(кількість учасників АТО – **10 осіб**), ефективності (середня вартість заміни – **182,7 тис. грн**) та якості (рівень забезпечення – **100 відс.**), враховуючи дати забезпечення ПОВ учасників АТО (з середини червня) і гарантійний термін приймальної гільзи (6 місяців), було **невивченим і завчасним**. Станом на 07.12.2015 звернення учасників АТО з цього питання у Службі АТО відсутні;

✓ інформація щодо орієнтовної суми коштів, яку планувалося освоїти у 2015 році за КПКВК 2505040, що направлялася, починаючи з липня, Службою АТО до Мінсоцполітики (в т.ч. на її запит), **не враховувала дані** щотижневого моніторингу і має суттєві розбіжності. Так, станом на 17.06.2015 сума коштів, що передбачалося використати, становила **31,8 млн грн** (протезування 29 верхніх кінцівок для 26 учасників АТО), станом на 25.06.2015 – **12,2 млн грн** (протезування 11 кінцівок 10 учасникам АТО і післягарантійний ремонт і заміна куксоприймача трьом особам), станом на 16.07.2015 – **27,6 млн грн** (протезування 13 кінцівок 12 учасникам АТО і післягарантійний ремонт та заміна куксоприймача двом особам).

У зв'язку з очікуваним неосвоєнням коштів на цю мету Мінсоцполітики та Службою АТО був запропонований їх перерозподіл на інші соціальні видатки. Так, за підготовленими у серпні 2015 року Мінсоцполітики пропозиціями згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від **07.10.2015 № 1037-р зменшено** видатки за КПКВК 2505040 на **88723,9 тис. грн** і **збільшено** на цю суму видатки за **КПКВК 2507030** (погоджено з Комітетом Верхової Ради України з питань бюджету 04.11.2015). Перерозподіл ґрунтувався на пропозиціях Фонду від 30.07.2015 № 1/4-706/03 щодо додаткового виділення **73579,2 тис. грн** на 100 відс. забезпечення потреби у **кріслах колісних** і **15144,7 тис. грн** – на забезпечення дітей-інвалідів та інвалідів ортопедичним взуттям. Отже, за таких умов обсяги видатків за КПКВК 2507030 на здійснення вітчизняного протезування були достатніми для забезпечення потреби (в т.ч. учасників АТО).

Уточненим річним і помісячним розписом бюджету (станом на 07.12.2015) передбачено видатки за КПКВК 2505040 у сумі **61276,1 тис. грн** і **нерівномірний** їх розподіл (у I кварталі – 47 відс., II – 53 відс.). Зміни внесені на підставі довідок Мінфіну від 12.11.2015 № 1412/1 і № 1497/1.

Довідково. Мінсоцполітики 02.11.2015 направлено на погодження до центральних органів виконавчої влади проект розпорядження Кабінету Міністрів України щодо зменшення видатків за КПКВК 2505040 на **33725,7 тис. грн**, яке ухвалено Кабінетом Міністрів України 10.12.2015 за № 1288-р.

За таких умов у 2015 році із 150000 тис. грн, передбачених у Державному бюджеті України за КПКВК 2505040 за загальним фондом, прогнозується освоїти лише **27550,4 тис. грн**, або 18,4 відс. затверджених річних сум, а станом на 01.11.2015 на виконання бюджетної програми, починаючи з квітня, спрямовано **9552 тис. грн** з недотриманням показників помісячного плану асигнувань через відсутність потреби у коштах.

Інформація про стан виконання бюджетної програми за КПКВК 2505040 за 10 місяців 2015 року наведена в таблиці нижче.

**Стан виконання бюджетної програми за КПКВК 2505040 за
10 місяців 2015 року**

тис. грн

Показник	Дебіторська заборгованість		Затверджено на рік	Надійшло за звітний період	Касові видатки	Фактичні видатки	Залишок на кінець звітного періоду
	на початок звітного періоду	на кінець звітного періоду					
загальний фонд	0	2803,5	150000	6872,9	6602,1	3798,6	270,8
КЕКВ 2240	0	0	1080	33,3	31,3	31,3	2
КЕКВ 2730	0	2803,5	148920	6839,6	6570,8	3767,3	268,9
спеціальний фонд	0	0	184,2	119*	114,9	114,9	4,1
КЕКВ 2730	0	0	184,2	119	114,9	114,9	4,1
Всього	0	2803,5	150184,2	6991,9	6717	3913,5	274,9

* сума надходжень указана з урахуванням повернення.

Впродовж 10 місяців 2015 року за КПКВК 2505040:

• за рахунок коштів загального фонду державного бюджету **касові видатки** здійснено в обсязі **6602,1 тис. грн** (69,1 відс. отриманих бюджетних асигнувань), **фактичні** видатки – **3798,6 тис. гривень**. У структурі касових і фактичних видатків **95,6 відс.** і **99,2 відс.**, відповідно, становлять видатки на протезування, **решта** - оплата банківських послуг. Станом на 01.11.2015:

- залишок бюджетних асигнувань, **не підкріплених видатками**, становить **2679,1 тис. грн**;

- залишок коштів на реєстраційному рахунку – **270,8 тис. грн** (в т.ч. 40,2 тис. грн – сума поверненого ПДВ і 230,6 тис. грн – кошти, повернені банком після конвертації валюти);

- дебіторська заборгованість – **2803,5 тис. грн** (поточна), в структурі якої **87,9 відс.** попередня оплата протезування; **11,7 відс.** – кошти, надані учасникам АТО на проїзд, проживання та харчування, та **0,4 відс.** – залишок коштів на рахунку у ПАТ «Укрсиббанк», утворений після конвертації валюти. Кредиторська заборгованість відсутня.

Аудитом встановлено, що у 2015 році бюджетні асигнування на рахунок Служби АТО надходили **понад реальну потребу в них**. Так, отримані 03.04.2015 асигнування у сумі 816,2 тис. грн підкріплено видатками впродовж чотирьох місяців (у травні використано 332 тис. грн, червні – 279,1 тис. грн, липні – 2 тис. грн, серпні – 203,1 тис. грн), отримані 30.07.2015 асигнування у сумі 3225,3 тис. грн частково використано у серпні, а у повному обсязі – у жовтні;

• до спеціального фонду державного бюджету надійшло **241,7 тис. грн**, Службою АТО повернено учасникам АТО **122,7 тис. грн** (відмова від протезування після внесення коштів і залишки коштів після остаточних розрахунків), здійснено касові і фактичні видатки на протезування в сумі **114,9 тис. гривень**. На 01.11.2015 залишок коштів на рахунку становить **4,1 тис. грн** (ПДВ), дебіторська та кредиторська заборгованість відсутні.

Слід зазначити, що бюджетним запитом за КПКВК 2505040 на 2016 рік передбачено видатки на рівні 2015 року в обсязі **150 млн грн** (загальний фонд) для здійснення протезування 136 учасників АТО, які втратили функціональні можливості кінцівок (128 осіб втратили одну кінцівку, 8 осіб – втратили кінцівки), заміни куксоприймача і на післягарантійний ремонт для 10 осіб. Проте ці показники, як і в попередні роки, не підтверджені необхідними розрахунками.

Аудитом встановлено, що Службою АТО за відсутності належного внутрішнього контролю Мінсоцполітики як головного розпорядника бюджетних коштів не забезпечено належної організації та ведення бухгалтерського обліку, фінансової та бюджетної звітності, зокрема:

✓ Мінсоцполітики і Службою АТО початково **не визначено єдиної позиції** щодо **видатків з оплати банківських послуг** за КПКВК 2505040 (у т.ч. при конвертації валюти), здійснення яких **без зазначення джерел унормовано лише змінами**, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від **08.07.2015** № 465 до Порядку № 518, тобто через 9 місяців з дати його прийняття. Фактично на цю мету використано 31,3 тис. грн бюджетних коштів. **Паспортом бюджетної програми** за КПКВК 2505040 **на 2014 рік** здійснення видатків з оплати банківських послуг взагалі не передбачалося, а **на 2015 рік, за відсутності у напрямках використання** бюджетних коштів, з **30.07.2015** згідно зі змінами, внесеними до паспорта бюджетної програми спільним наказом Мінсоцполітики і Мінфіну від 30.07.2015 № 790/675, **додано** до результативних **показників затрат** «банківські послуги, у т.ч. при конвертації валюти». При цьому зазначені видатки в індивідуальному кошторисі Служби АТО за КПКВК 2505040 на 2014-2015 роки затверджені за КЕКВ 2240;

✓ Служба АТО лише під час аудиту за рекомендаціями Рахункової палати **розпочала відображення** операцій з обліку коштів і розрахунків у іноземній валюті з **дотриманням Плану рахунків** бухгалтерського обліку бюджетних установ, затвердженого наказом Мінфіну від 26.06.2013 № 611. Зокрема, мали місце **помилки** у кореспонденції рахунків, **відсутність** меморіальних **ордерів за травень-жовтень 2015 року** за операціями, що стосувалися питань аудиту, зокрема, обліку руху коштів на рахунках, відкритих у ДКСУ і банку, розрахунків з дебіторами та кредиторами в частині придбання валюти, які **виправлені у ході аудиту**. Це вплинуло на правильність і своєчасність відображення у бухгалтерському обліку операцій в частині виконання договорів за спеціальним та загальним фондом державного бюджету та ускладнило проведення аудиту;

✓ **журнал реєстрації** укладених договорів за КПКВК 2505040 за загальним і спеціальним фондами **державного бюджету**, всупереч Єдиному порядку ведення договірної роботи, реєстрації та забезпечення зберігання договорів, затвердженому наказом Служби АТО від 19.11.2014 № 16 (далі – Порядок ведення договірної роботи), **не прошитий, не пронумерований і не скріплений печаткою; не містить** інформацію про номери, дати протоколу оцінки і стану виконання договору, додаткові угоди від 17.09.2015, укладені до

договорів від 30.07.2015 № 2, 3, 4 для протезування учасників АТО Ш., П. і О. Крім того, перші примірники договорів не прошиті, не пронумеровані та не скріплені печаткою;

✓ Службою АТО **не здійснено конкурентного відбору** банку для відкриття валютного рахунку за КПКВК 2505040, а валютний рахунок відкритий в ПАТ «Укрсиббанк», який обслуговує її зарплатний проект. Через **неузгодження Службою АТО** із ПАТ «Укрсиббанк» при відкритті рахунку умов нарахування відсотків на залишки коштів, після купівлі **банком** валюти вони перераховувалися на казначейський рахунок Служби АТО **лише на підставі її письмових звернень в термін, який коливався від 6 до 24 банківських днів після їх утворення.** Це дозволяло банку **безоплатно** користуватися **тимчасово вільними коштами.** Наприклад, **147,1 тис. грн** залишків, які утворилися в середині серпня після конвертації валюти, перераховані на рахунок Служби АТО **більш ніж через місяць** (22.09.2015) після їх утворення і **на наступний день** після звернення Служби АТО (21.09.2015); утворені 14.05.2015 залишки коштів у сумі **46,8 тис. грн** повернені 22.05.2015.

Таким чином, затверджені на 2014-2015 роки обсяги бюджетних призначень за КПКВК 2505040 через невивчення Мінсоцполітики та Службою АТО контингенту учасників АТО, які потребуватимуть протезування за кордоном, ґрунтувалися на недостовірних даних щодо їх чисельності, а результативні показники за цією бюджетною програмою сформовані із значними недоліками та є необ'єктивними. Це стало основною причиною значного завищення бюджетних призначень за загальним фондом, внаслідок чого у 2014 році кошти на реалізацію бюджетної програми у сумі 7 млн грн взагалі не використовувалися, а впродовж 10 місяців 2015 року на цю мету використано лише 4,4 відс. їх загального обсягу. Перерозподіл на інші бюджетні програми у зв'язку з неможливістю освоєння Мінсоцполітики частково проведений за 2 місяці до закінчення бюджетного року. Разом з тим Службою АТО за відсутності належного контролю Мінсоцполітики як головного розпорядника бюджетних коштів не забезпечено ефективного управління та їх використання.

4. РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСНИКІВ АТО ПРОТЕЗУВАННЯМ ВИРОБАМИ ПІДВИЩЕНОЇ ФУНКЦІОНАЛЬНОСТІ ЗА ТЕХНОЛОГІЯМИ, ЯКІ ВІДСУТНІ В УКРАЇНІ

4.1. Результати аудиту забезпечення учасників АТО протезуванням виробами підвищеної функціональності за технологіями, які відсутні в Україні

За даними моніторингу Служби АТО, яким охоплено лише **17 із 25** регіонів України, чисельність учасників АТО, які потребували забезпечення ТЗР, упродовж січня-жовтня 2015 року збільшилася з 162 до **373 осіб**, або більш як вдвічі. При цьому **чисельність осіб**, які потребують протезування за кордоном, залишається **незначною.** Так, із **373 учасників АТО**, які включені у

моніторинг станом на **30.10.2015**, зокрема, **136 осіб** (36,5 відс.) забезпечено протезуванням, у т.ч.: **124 особи** за рахунок бюджетної програми за КПКВК 2507030 в Україні; **чотири особи** – за КПКВК 2505040 за кордоном; **8 осіб** – за спонсорські кошти, з них одна особа за кордоном (Польща); **119 осіб** (31,9 відс.) **потребують протезування**, з них розпочато протезування 52 осіб, у т.ч. **двох осіб** за кордоном у компанії «Otto Bock», **потребують протезування за кордоном – сім осіб, 60 осіб перебувають на лікуванні.**

За даними моніторингу станом на **04.12.2015**, розміщеного на веб-сайті Служби АТО, із **398** учасників АТО, зокрема, 152 особи забезпечено протезуванням, в т.ч. **6 осіб** – за кордоном, **120 осіб** потребують протезування, у т.ч. **п'яти** особам розпочато, а **три особи** очікують протезування за кордоном.

Аудитом встановлено, що у **2014 році** Експертною групою Служби АТО 16.12.2014 попередньо розглянуто документи **шести учасників АТО**, лише **два** з них забезпечені протезуванням за кордоном (К., Х.) у 2015 році, решта пройшли протезування за рахунок інших джерел.

Упродовж 10 місяців 2015 року Експертною групою Служби АТО та Комісією **прийнято рішення** про доцільність протезування за кордоном **семи осіб**⁹; у листопаді 2015 року Службою АТО активізовано роботу щодо реалізації бюджетної програми за КПКВК 2505040 (Експертною групою Служби АТО і Комісією прийнято рішення про доцільність протезування **п'яти** учасників АТО за кордоном).

Разом з тим аудитом встановлено, що **п'ять із 11** учасників АТО, щодо яких прийнято рішення про протезування за кордоном, були також **забезпечені протезами в Україні** за КПКВК 2507030. Наприклад, учасник АТО Ков. станом на **01.09.2015** був забезпечений **косметичним** (лікувально-тренувальним протезом); **30.09.2015** отримав **протез плеча з тяговим керуванням** комбінований із підвищеним рівнем функціонально-косметичних властивостей (ПР.4.1.4) виробництва ТОВ ОРТСАБО «СЦР» вартістю **163,9 тис. грн** з терміном експлуатації до **31.03.2020**; а **02.10.2015** укладено договір з компанією «Otto Bock» про його протезування на суму **70 тис. євро** (рішення Комісії від **23.09.2015** № 7).

Станом на **01.12.2015** протезуванням за кордоном **забезпечено шість учасників АТО**, а для **п'яти осіб** протезування лише **розпочато.**

Аналіз стану забезпечення **11 учасників АТО** протезуванням за кордоном засвідчив таке:

- ✓ **8 учасників АТО** потребували протезування **однієї верхньої** кінцівки; двоє – **двох верхніх** кінцівок; один – **нижньої** кінцівки;
- ✓ **три** учасники АТО потребували супроводу (К. – складне протезування правої **нижньої** кінцівки, Т. і Бер. – протезування **двох верхніх** кінцівок);
- ✓ загальні орієнтовні витрати на протезування відповідно до укладених **11** тристоронніх договорів 07.12.2015 становили 21084,4 тис. грн, у т.ч. **за рахунок коштів загального фонду державного бюджету – 20900,2 тис. грн, з**

⁹ З них учасник АТО Х. 29.07.2015 відмовився від протезування вартістю 1128,6 тис. гривень.

них витрати на проїзд – 89,9 тис. грн (0,4 відс.), проживання та харчування – 1014,4 тис. грн (4,9 відс.). При цьому вартість:

- **протезування** на одну особу коливалася: на одну верхню кінцівку від **1017,1 тис. грн**, або 40,2 тис. євро (П.), до **2101,7 тис. грн**, або **81,1 тис. євро** (З.); на дві верхні кінцівки становила **3308,5 тис. грн**, або 120,3 тис. євро (Бер.), і **3318,1 тис. грн**, або **127,4 тис. євро** (Т.); на одну нижню кінцівку (К.) – 753,4 тис. грн (**27,95 тис. євро**);

- **проживання та харчування** однієї особи за кордоном в день коливалася від **3,6 тис. грн** при протезуванні Ков. у компанії «Otto Bock» до **4,7 тис. грн** при протезуванні Кол. у компанії «Corpora S.u.r.l.»;

- **проїзд** однієї особи – від 6,1 тис. грн (Ков.) до 11,1 тис. грн (О.).

Водночас учасника АТО Бер. супроводжує волонтер, витрати на проїзд, харчування та проживання якого за рахунок бюджетних коштів орієнтовно становлять **66 тис. грн**;

✓ терміни перебування учасників АТО за кордоном становили у компанії «Corpora S.u.r.l.» **15** календарних днів (П., О., Ш.), у компанії «Otto Bock» коливалися від **28** до **47** календарних днів (Т. – протезування двох верхніх кінцівок). Слід відмітити, що учасники АТО, які протезувалися в компанії «Corpora S.u.r.l.», на засіданні Експертної групи Служби АТО зазначили про недостатність цього терміну, який при укладанні у листопаді нових договорів **збільшено до 21** календарного дня незалежно від кількості втрачених кінцівок.

Аналіз розвитку вітчизняної протезної галузі засвідчив, що окремі державні та приватні протезно-ортопедичні підприємства у відповідь на вимоги часу без підтримки держави **самостійно розпочали застосовувати у виробництві нові технології** переважно з протезування верхніх кінцівок, які раніше були відсутні в Україні, налагоджувати співпрацю із закордонними компаніями. При цьому запровадження державної підтримки розвитку інноваційних технологій вітчизняного виробництва ПОВ підвищеної функціональності забезпечить протезування ними учасників АТО в Україні.

За бюджетною програмою за КПКВК 2507030 (головний розпорядник – Мінсоцполітики, відповідальний виконавець – Фонд) безкоштовне забезпечення ТЗР осіб, які мають на це право, зокрема, учасників АТО, здійснюють **82** протезно-ортопедичних підприємства, в т.ч. **12** державних, відібраних за встановленими кваліфікаційними вимогами. Наприклад, Львівське казенне експериментальне підприємство засобів пересування і протезування, ТОВ «Ортотех-Сервіс», Київське, Дніпропетровське та Полтавське КЕПОП забезпечили протезуванням, зокрема протезами підвищеної функціональності із комплектуючих компанії «Otto Bock» **85** учасників АТО, розпочато протезування **29** осіб. Вартість протезів нижніх кінцівок з тяговим керуванням із комплектуючих компанії «Otto Bock» виробництва Полтавського КЕПОП коливалася від **25 тис. грн до 60 тис. гривень**.

За інформацією Мінсоцполітики, до переліку виробів підвищеної функціональності, які виробляються в Україні, включені ортезні системи верхніх кінцівок з композиційних матеріалів виробництва Німеччини,

Туреччини, Великобританії орієнтовною **вартістю 700 тис. гривень**. Зокрема, спеціалісти ТОВ «Ортотех-Сервіс» отримали сертифікати на виготовлення протезів верхніх кінцівок **BeBionic** компанії-виробника RSL Steeper (Великобританія), що дозволить виготовляти їх в Україні та здійснювати сервісне обслуговування. Впродовж липня-листопада 2015 року за рахунок бюджетних коштів за КПКВК 2507030 Одеський центр протезно-ортопедичної допомоги виготовив із комплектуючих з Великобританії за допомогою спеціаліста з Туреччини, який навчив працювати за новою технологією, **біонічний протез** верхньої кінцівки вартістю **688 тис. грн** учаснику АТО В., що майже вдвічі дешевше, ніж протези, виготовлені компанією «Corpora S.u.r.l» за майже аналогічною технологією в Італії за КПКВК 2505040¹⁰. Отже, запровадження виготовлення виробів підвищеної функціональності з використанням іноземних комплектуючих підприємствами України сприяє зменшенню учасників АТО, які потребують протезування за кордоном.

Таким чином, **вартість протезування учасника АТО за кордоном, зокрема однієї верхньої кінцівки, коливалася від 40,2 тис. євро (1017,1 тис. грн) до 81,1 тис. євро (2101,7 тис. грн), і перевищувала в 1,5–3 рази середню вартість протезування в Україні за майже аналогічними технологіями. Вартість протезування має тенденцію до постійного зростання через її підвищення закордонними надавачами спеціалізованої допомоги та коливання курсу валют. Водночас стан вітчизняної протезної галузі вже на сьогодні дає можливість здійснювати протезування учасників АТО за новітніми технологіями, а її належна державна підтримка могла би забезпечити новітнє виробництво, надійне гарантійне обслуговування та економію державних ресурсів, які спрямовуються на оплату проїзду та перебування учасників АТО та їх супроводу за кордоном (у 2015 році на цю мету використано 1104,3 тис. гривень).**

4.2. Оцінка стану виконання тристоронніх договорів Служби АТО з закордонними надавачами спеціалізованої допомоги та учасниками АТО

Аудитом встановлено, що впродовж 10 місяців 2015 року Службою АТО укладено **шість** тристоронніх договорів про здійснення протезування учасників АТО за кордоном (далі – тристоронні договори) з двома закордонними надавачами спеціалізованої допомоги («**Otto Bock**» і «**Corpora S.u.r.l**») для протезування **шести учасників АТО** загальною вартістю **9529 тис. грн**, яка включала **витрати за напрямом** з урахуванням певних особливостей, а саме:

- **вартість протезування для п'яти із шести учасників АТО** визначена в національній та іноземній валюті – гривні до євро – **за курсом НБУ** на день, що передував дню підписання договору, та у **національній валюті** на оплату курсової різниці у **разі зміни курсу валют**, а для учасника АТО К. – за курсом гривні до євро **на міжбанківському валютного ринку** України за даними ПАТ «Укрсиббанк» за 20 днів до укладення договору;

¹⁰ За матеріалами сайту Громадське радіо.

- **вартість проїзду, проживання і харчування** учасника АТО і супроводжуючої особи (у разі потреби) – **в національній валюті** (у договорах з «Corpora S.u.r.l.» також і у євро – **2550 євро** (без витрат на проїзд)).

Довідково. Усі зазначені складові витрат передбачалися у чотирьох договорах незалежно від надавача спеціалізованої допомоги, для Ш. не передбачалися витрати на проїзд; для К. – на проїзд, харчування та проживання, які здійснювалися за власні кошти.

У загальній структурі вартості тристоронніх договорів:

- **65,2 відс.** становлять договори з «**Otto Vock**» на протезування трьох учасників АТО із вартістю протезування 5880,3 тис. грн (**225,3 тис. євро**);
- **34,8 відс.** – договори з «**Corpora S.u.r.l.**» на протезування трьох учасників АТО із вартістю протезування верхніх кінцівок **3108,2 тис. грн** (124,6 тис. євро).

Пунктом 11 Порядку № 518 у редакції від 01.10.2014 передбачалося затвердження Мінсоцполітики за поданням Служби АТО типової форми договору. Проте **ця норма** змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 04.02.2015 № 39 до Порядку № 518, **скасована**.

Довідково. Як засвідчив аудит ОБСЄ, її місії та інституцій, які працюють у більш ніж 20 країнах Європи, Кавказу та Середньої Азії, для укладання договорів на території перебування з іноземними контрагентами застосовують типові істотні умови договору, визначені Положенням ОБСЄ із управління закупівлями та контракуванням.

Як наслідок, аудитом встановлено, що договори містили **певні властиві лише їм умови, що впливали на вартість і стан їх виконання**, оскільки передбачали:

✓ **різні терміни протезування:**

- «Corpora S.u.r.l.» – **період протезування** учасника АТО з моменту **прибуття** в медичну установу до виписки становив **15 календарних днів**;

- «Otto Vock» – індивідуально, відповідно до розкладу роботи майстерні (К. – не пізніше **30 календарних днів** з дати отримання попередньої оплати); Т. і Ков. – протягом **28 календарних днів** з дати прибуття учасника АТО). Зазначене, незважаючи на індивідуальний характер протезування, вже на стадії укладання договорів створило умови для збільшення вдвічі вартості проживання і харчування учасників АТО та їх супроводу залежно від надавача спеціалізованої допомоги;

✓ вимоги компанії «Corpora S.u.r.l.» щодо надання учасником АТО документів, не визначених пунктом 3 Порядку № 518, а саме: **довідки про відсутність протипоказань до протезування**, яка має бути видана на території України компетентним у цих питаннях лікарем (пункт 1.5 договору);

✓ **повернення Службі АТО суми ПДВ** у розмірі **7 відс.** від вартості виробу підвищеної функціональності «Otto Vock» у разі отримання учасником АТО на митниці відміток у документах про вивіз виробу за межі ЄС **без визначення умов повернення коштів**.

Так, після протезування учасника АТО К. підлягало поверненню 1828,8 євро, Т. – 8332,9 євро, Ков. – 4577,6 євро. Фактично на рахунок Служби АТО в ПАТ «Укрсиббанк» **повернено ПДВ** лише щодо одного учасника АТО К. (**18.08.2015**), або **через два з половиною місяці** після його

повернення (06.06.2015) в Україну, а ще через місяць (**22.09.2015**) зараховано банком після конвертації валюти на реєстраційні рахунки Служби АТО (загальний фонд – **40,3 тис. грн**, спеціальний – **4,1 тис. грн**). На дату підготовки Звіту суми ПДВ за протезування Ков. і Т., які повернулися 09.11.2015 і 20.11.2015 відповідно, **«Otto Bock» не повернено**, а Службою АТО звернення з цього питання **не направлено**. Відмінність законодавства Німеччини та України¹¹ в частині сплати ПДВ за ТЗР призводить до зменшення за результатами розрахунків остаточного розміру грошової допомоги учасникам АТО і сприяє економії коштів за КПКВК 2505040;

✓ **різні терміни гарантії ПОВ і порядок сервісного обслуговування:**

- **«Otto Bock»:** у К. – **два роки** з дати підписання акта приймання-передачі, а на приймальну гільзу (куксоприймач) цього виробу – **шість місяців**; у Т. і Ков. – **три роки**, за умови здійснення безкоштовного сервісного обслуговування після закінчення **12 і 24-місячного строку** їх експлуатації, а у разі його нездійснення – зменшується до одного чи двох років, на приймальну гільзу – **шість місяців**;

- **«Corpora S.u.r.l»** – **безкоштовне** впродовж всього **гарантійного періоду сервісне** обслуговування згідно з технічним паспортом виробу підвищеної функціональності, який знаходиться в учасника АТО і **Службою АТО не з'ясовувався**. Умови здійснення технічного обслуговування договором **чітко не визначені** (пункт 5.1.5 «технічне обслуговування надаватиметься у приміщенні сервісного центру «Corpora S.u.r.l», відкритого на базі придатної структури в м. Києві»), а **такий центр не створено**. Водночас із змісту пункту 7.1 договору слідує, що він має **відповідати законодавству Італії**, а у разі виникнення спірних питань Суд у м. Рим є компетентною структурою, яка превалює. Отже, на дату аудиту лише компанія «Otto Bock» відповідно до умов договорів гарантує сервісне обслуговування в Україні в офіційного представника – ТОВ СПОП «АС. Брік», а **«Corpora S.u.r.l» сервісний центр не створено**;

✓ **умови попередньої оплати** – **50 відс.** загальної вартості ПОВ (за винятком договору з К.) на строк **не більше трьох місяців**, без обмеження обсягів згідно з наказом Мінсоцполітики від 05.05.2014 № 270. Фактично, двома компаніями умови попередньої оплати не порушено;

✓ **різні терміни остаточної оплати:** з «Otto Bock» впродовж **15 робочих днів з дати підписання акта приймання-передачі** виробу, з «Corpora S.u.r.l» – **8 робочих днів** відповідно. Водночас аудитом встановлено, що Службою АТО, за наявності асигнувань на рахунок, ці **терміни порушувалися**. Так, акт приймання-передачі виробу підвищеної функціональності для учасника АТО К. підписано усіма сторонами 12.06.2015, а остаточні розрахунки з «Otto Bock» проведено Службою АТО 14.07.2015, або **на шість днів пізніше** терміну, встановленого у договорі; акт приймання-передачі

¹¹ Згідно з підпунктом 197.1.3 пункту 197.1 статті 197 Податкового кодексу України від оподаткування звільняються операції з постачання ТЗР, послуги з ремонту та доставки, а також комплектуючі і напівфабрикати для їх виготовлення.

(учасник АТО Ш.) підписано 09.10.2015, а остаточні розрахунки Службою АТО з «Corpora S.u.r.l» здійснено 27.10.2015, **або на чотири дні пізніше;**

✓ **різну відповідальність сторін у договорах з:**

- «Otto Bock» передбачено штрафні санкції у розмірі 0,1 відс. від суми договору за день прострочення у разі несвоєчасного виконання зобов'язань;

- «Corpora S.u.r.l» **відповідальність сторін не визначена внаслідок** порушення Службою АТО абзацу першого пункту 5 Порядку № 518. Крім того, Службою АТО не забезпечено належного виконання пункту 5.2.2 договору щодо приймання-передачі виробу підвищеної функціональності за умови його відповідності заявленій комплектації протягом трьох робочих днів після повернення учасника АТО.

Фактично учасники АТО, яким здійснювалося протезування у «Corpora S.u.r.l», повернулися в Україну 04.09.2015, проте їх протезування не завершено. Причиною такого стану справ була **невідповідність**, виявлена Експертною групою Служби АТО **07.09.2015** (№ 6), встановленого учасникам АТО виробу **комплектації**, визначеній у договорі. Компанія «Corpora S.u.r.l» забезпечила **трьох** учасників АТО кистю i-limb access з **первинною** приймальною гільзою та захисною оболонкою до протезу **замість встановлення** кисті i-limb **ultra revolution**, а захисні рукавиці i-limb skin взагалі **не надала**. Це спричинено, за поясненням представника компанії 08.10.2015 (висновок Експертної групи Служби АТО від 07.10.2015 № 7), **непідготовленістю стану кукси** учасників АТО для встановлення **постійного протезу і ставить під сумнів висновки експертів**, якими в анкетах протезування підтверджена їх готовність до протезування.

Відсутність відповідальності у договорах **унеможливила застосування штрафних санкцій**, які є джерелом надходжень загального фонду державного бюджету. За розрахунками аудиторів розмір штрафних санкцій, з огляду на подвійну ставку НБУ за кожен день прострочення, становить **76,9 тис. грн**, що еквівалентно вартості вітчизняного протезу верхньої кінцівки, виготовленого із застосуванням іноземних комплектуючих «Otto Bock».

Службою АТО 17.09.2015 укладено додаткові угоди з «Corpora S.u.r.l», якими передбачалося центром «Corpora S.u.r.l» у м. Києві (адреса не вказана): впродовж 15 робочих днів замінити кисть i-limb access на кисть i-limb ultra revolution, а у термін до 08.10.2015 доставити захисні косметичні рукавички i-limb skin natural. Відповідальність сторін додатковими угодами також не передбачалася. Як наслідок, акти приймання-передачі, всупереч пункту 5.2.2 договору, Службою АТО підписано **09.10.2015**, або **через 34** календарних дні після повернення учасників АТО, **замість 07.09.2015**. При цьому Служба АТО, **всупереч дорученню Комісії** від 23.09.2015, **зустрічей із учасниками АТО** (Ш., П., О.) за місцем їх проживання із залученням представників Фонду, його територіальних відділень, протезно-ортопедичних підприємств, органів соціального захисту населення для остаточного з'ясування зазначеного питання **не проводила**.

Аудит засвідчив, що впродовж **10 місяців 2015 року Службою АТО:**

- на рахунки закордонних надавачів спеціалізованої допомоги згідно з укладеними договорами **перераховано 6372,2 тис. грн** (258,9 тис. євро), з них **4383,3 тис. грн** як попередня оплата, повернено закордонними надавачами ПДВ на **44,3 тис. грн**, підписано актів приймання-передачі, сума яких з урахуванням операцій з конвертації валют становить **3863,2 тис. грн** (**160,2 тис. євро**). Дебіторська заборгованість станом на 01.11.2015 – **2464,7 тис. грн** («Otto Vock», в т.ч. 1592,2 тис. грн (63,7 тис. євро) попередня оплата за протезування Т. і 872,5 тис. грн (35 тис. євро) – Ков.;

- на рахунки учасників АТО (проживання, проїзд і харчування) перераховано **349,6 тис. грн**, повернено **2 тис. грн**, фактичні видатки – 19 тис. грн, дебіторська заборгованість двох учасників АТО (Т., Ков.) – **328,6 тис. гривень**.

Разом з тим аудит засвідчив, що через коливання курсу гривні до євро фактичні видатки відрізнялися від вартості, визначеної в договорах і актах приймання-передачі ПОВ. Зокрема, по **трьох договорах** склалася **загальна економія** на суму **208,9 тис. грн**, у т.ч. щодо учасника АТО К. – **126,9 тис. грн**, з яких **82,7 тис. грн повернені** власні кошти К.; **решта** перебувають на рахунках Служби АТО; **по одному – перевитрата** у сумі **17,5 тис. грн**, внесена учасником АТО Ш. у повному обсязі.

У листопаді 2015 року Службою АТО:

- укладено із закордонними надавачами **п'ять договорів** на протезування **п'яти** учасників АТО загалом на суму **11555,4 тис. грн**, у т.ч. **три** з «Otto Vock» від 17.11.2015 і 26.11.2015 із **100 відс. попередньої оплати** (для Х., Бр., З.) вартістю **6179,9 тис. грн**, **два** з «Corpora S.u.r.l» від 20.11.2015 (для Бер., Кол.) вартістю **5375,5 тис. гривень**. Аналіз цих договорів засвідчив, що ними вже передбачено **відповідальність** «Corpora S.u.r.l» за невиконання їх умов (0,1 відс. суми договору за кожен день прострочення, але не більше 10 відс.); **збільшено на два дні** до п'яти днів строки підписання актів приймання-передачі ПОВ і **термін протезування до 21** календарного дня, проте залишається **неврегульованим питання сервісного обслуговування**;

- підписано (за результатами підтвердження Експертною групою Служби АТО відповідності встановлених протезних виробів умовам договору) акти приймання-передачі на суму 5126,9 тис. грн за двома договорами: акт від 12.11.2015 на 1808,8 тис. грн (Ков.) та акт від 27.11.2015 – 3318,1 тис. грн (Т.). При цьому сума акта (учасник АТО Т.) не враховує додаткові витрати, які склалися за фактичними результатами його протезування – орієнтовно 350 тис. грн і будуть оплачені за рахунок бюджетних коштів після укладення додаткової угоди.

Таким чином, аналіз тристоронніх договорів з протезування учасників АТО за кордоном засвідчив наявність істотних проблем та недоліків, які позначилися на якості протезування та ефективності використання бюджетних коштів. Упродовж 10 місяців 2015 року Службою АТО всупереч пункту 5 Порядку № 518 укладено договори з компанією «Corpora S.u.r.l» на суму 3320,1 тис. грн без передбачення відповідальності

сторін, що призвело до несвоєчасного протезування трьох учасників АТО і не дозволило стягнути з компанії-порушника штрафні санкції за оцінкою аудиторів у сумі 76,9 тис. гривень. Водночас умови щодо сервісного обслуговування ПОВ, передбачені в договорах з цією компанією, через нестворення сервісного центру в Україні, є сумнівними до виконання, що створює ризики додаткових витрат державного бюджету і коштів учасників АТО. Непередбачення договорами, укладеними з компанією «Otto Vock», умов повернення ПДВ, фактично відстрочило на один – два з половиною місяці терміни надходження коштів на рахунок Служби АТО і створило умови для неефективного використання 14,7 тис. євро (орієнтовно 400 тис. грн). Разом з тим Служба АТО всупереч умовам укладених договорів за наявності виділених асигнувань несвоєчасно виконувала свої зобов'язання перед закордонними надавачами щодо оплати рахунків за протезування.

ВИСНОВКИ

1. Виконання запровадженої за ініціативою Уряду з листопада 2014 року бюджетної програми за КПКВК 2505040 «Забезпечення протезуванням виробами підвищеної функціональності за технологіями виготовлення, які відсутні в Україні, окремих категорій громадян, які брали участь в антитерористичній операції та/або у забезпеченні її проведення», незважаючи на її соціальну значущість і актуальність, а також повну фінансову забезпеченість, через недосконалість організаційного та нормативно-правового супроводу фактично не забезпечується. Передбачені для її реалізації на 2014 рік бюджетні призначення у сумі 7 млн грн взагалі не освоювалися, а з 150 млн грн призначень 2015 року станом на 01.11.2015 освоєно лише 6,6 млн грн (4,4 відс.), прогнозне виконання програми до кінця року становить 27,6 млн грн (18,4 відс.) загального обсягу бюджетних призначень. Із передбаченої розрахунками до бюджетної програми на 2014 рік чисельності учасників АТО, які підлягали протезуванню за кордоном (сім осіб), жоден не отримав грошової допомоги. У 2015 році станом на 01.12.2015 забезпечено протезуванням за кордоном лише шість із 150 осіб, яким планувалося надати таку допомогу, а для п'яти учасників протезування розпочато.

Причинами такого стану справ є незабезпечення Мінсоцполітики та Службою АТО належної координації та взаємодії органів, причетних до організації процесу протезування учасників АТО виробами підвищеної функціональності за технологіями, які відсутні в Україні, за кордоном; нез'ясованість контингенту осіб, які потребують такого протезування, у т.ч. через неврахування періоду, необхідного для підготовки до протезування; коливання курсів валют, що позначилися на повноті та якості наданої іноземними компаніями спеціалізованої допомоги учасникам АТО та ефективності використання бюджетних коштів, а також неспроможність Служби АТО як відповідального виконавця цієї програми забезпечити належне

її виконання (відсутні кадри відповідної кваліфікації, недоукомплектовані посади, низький рівень відповідальності).

Вартість протезування за кордоном має тенденцію до постійного зростання, оскільки обрані надавачі спеціалізованої допомоги, по суті, є монополістами, а також через коливання курсу валют. Так, протезуванням учасників АТО забезпечували лише дві компанії: «Otto Bock» і «Сorpora S.u.r.l.», з яких остання впродовж трьох місяців підвищила вартість протезування у валютному еквіваленті на 20,7 відсотка. При цьому вартість протезування, зокрема, однієї верхньої кінцівки за кордоном перевищувала в 1,5 – 3 рази середню вартість протезування в Україні за майже аналогічними технологіями.

Крім того, аудит засвідчив, що стан вітчизняної протезної галузі вже на сьогодні дає можливість здійснювати протезування учасників АТО за новітніми технологіями в Україні, а її належна державна підтримка могла би забезпечити новітнє вітчизняне виробництво, надійне гарантійне обслуговування та значну економію бюджетних коштів, у т.ч. за рахунок видатків на оплату проїзду і перебування учасників АТО та їх супроводу за кордоном.

2. Нормативно-правова база щодо забезпечення учасників АТО ТЗР за кордоном має правові прогалини і потребує вдосконалення.

2.1. Порядок № 518:

- має ознаки порядку використання бюджетних коштів, передбачених статтею 20 Бюджетного кодексу України, проте не визначає відповідального виконавця за КПКВК 2505040;

- не визначає умов і порядку пошуку, вибору закордонних надавачів спеціалізованої допомоги, порівняння цих пропозицій між собою та з можливостями вітчизняних фахівців в Україні, а також процедури оцінки рівня кваліфікації вітчизняних спеціалістів, що створює умови для неефективного використання бюджетних коштів;

- на відміну від Порядку № 321 не передбачає умов післягарантійного ремонту виробів підвищеної функціональності, прийняття рішень щодо його доцільності та вимог про внесення відповідних даних до ЦБІ;

- не визначає механізму внесення учасником АТО коштів на покриття різниці між фактичними витратами та розміром грошової допомоги, яка може виникнути через коливання курсу валют на етапі остаточних розрахунків. Це створює ризики несвоєчасного завершення розрахунків і перекладає таку відповідальність безпосередньо на учасника АТО;

- надає лише один раз згідно з абзацом другим пункту 5 Порядку № 518 право на отримання грошової допомоги на протезування однієї кінцівки за кордоном, заміну приймальної гільзи (куксоприймача) і післягарантійний ремонт виробів підвищеної функціональності. Водночас користувачі вітчизняних виробів, виданих згідно з Порядком № 321, мають право на їх безоплатну заміну після закінчення строку експлуатації виробу та/або у разі зміни антропометричних даних і на післягарантійний ремонт. За таких умов і

через значну вартість протезування за кордоном учасники АТО будуть фінансово не спроможні самостійно оплатити повторне встановлення виробу після закінчення строку його експлуатації. Це ставить їх в нерівні умови з користувачами вітчизняних виробів.

2.2. Термін «лікувально-тренувальний» протез відсутній у чинних нормативно-правових актах України, які регулюють питання забезпечення ТЗР окремих категорій населення, що ускладнює застосування Порядку № 518.

2.3. Положення про Експертну комісію Мінсоцполітики України із забезпечення інвалідів технічними та іншими засобами реабілітації, ціна яких перевищує граничну, затверджене наказом Мінсоцполітики від 01.10.2012 № 610, у частині визначення повноважень Комісії з прийняття рішень про протезування учасників АТО за кордоном не приведене у відповідність із Порядком № 518.

3. Мінсоцполітики і Служба АТО не забезпечили належної взаємодії і координації процесу протезування учасників АТО за кордоном і прийняття обґрунтованих управлінських рішень щодо використання можливостей вітчизняного протезування, пошуку та ефективного вибору закордонного надавача спеціалізованої допомоги і визначення розміру грошової допомоги. Як наслідок, бюджетна програма за КПКВК 2505040 виконувалася неналежно, а бюджетні кошти використовувалися неефективно і неекономно.

3.1. Всупереч пункту 7 Порядку ведення Єдиного реєстру учасників антитерористичної операції, затвердженого наказом Мінсоцполітики від 06.02.2015 № 114, Служба АТО не забезпечила отримання від комісій, утворених у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади чи державних органах, інформації про потребу учасників АТО в ТЗР.

3.2. Комісія не забезпечила належного виконання покладених на неї Порядком № 518 повноважень, зокрема:

- новий її склад, затверджений 21.07.2015, включав чотири із 15 осіб, які одночасно також є членами Експертної групи Служби АТО, що може впливати на об'єктивність прийняття рішень;

- всупереч вимогам пункту 4 Порядку № 518 не дотримані строки оформлення рішень і надання їх Службі АТО; в усіх рішеннях, прийнятих після 23.09.2015, не зазначено про збільшення розміру грошової допомоги (не більш як вдвічі);

- усі рішення в частині визначення розміру грошової допомоги були неостаточними, а три з них взагалі його не містили.

3.3. Експертна група Служби АТО не забезпечила належного виконання покладених на неї Порядком № 518 повноважень, зокрема:

- за наявності визначених Експертною групою Служби АТО критеріїв відбору закордонних надавачів спеціалізованої допомоги переважна більшість рішень була ухвалена з урахуванням побажань учасників АТО. Крім того, така колізія виникла також через невідповідність пункту 3 Положення про

Експертну групу з попереднього розгляду документів щодо протезування (ортезування) учасників антитерористичної операції, які втратили функціональні можливості кінцівок, затвердженого наказом Мінсоцполітики від 24.11.2014 № 933, пункту 3 Порядку № 518, який не передбачає надання згоди учасника АТО при виборі закордонного надавача. У результаті для трьох учасників АТО (компанії «Corpora S.u.r.l.» і «Otto Bock») вибір закордонного надавача не здійснювався, оскільки ці особи не дали згоди на пошук пропозицій інших компаній, крім обраної ними. Для решти вибір проведено, зважаючи на їх побажання, але без оцінки вартості поданих інших пропозицій;

- прийняття рішень про протезування учасників АТО за кордоном у день подання заяви або на наступний день свідчить про неналежне опрацювання визначених абзацом четвертим пункту 3 Порядку № 518 питань (можливість протезування в Україні або пошук закордонних надавачів).

3.4. Служба АТО та УкрНДІпротезування не забезпечили належного дотримання пункту 6 Порядку № 518 у частині підготовки учасників АТО до протезування за кордоном. Так, із 17 учасників АТО, направлених Службою АТО для огляду стану формування кукси, УкрНДІпротезуванням проведено підготовку до протезування за кордоном лише сімох учасників АТО, серед яких відсутні три особи, які вже повернулися із-за кордону та не були готові до протезування. При цьому в інші заклади охорони здоров'я на підготовку до протезування учасники АТО не направлялися.

3.5. Запроваджений Службою АТО на виконання протокольного рішення наради в Адміністрації Президента України від 30.09.2014 щотижневий моніторинг учасників АТО, які потребують протезування, забезпечення ТЗР або забезпечені ними, містить неповні дані про їх чисельність, зокрема, через нерегулярне подання інформації 17-ма із 25-ти регіональних органів соціального захисту населення. Це негативно впливає на обґрунтованість планування видатків на протезування учасників АТО за кордоном.

3.6. Розроблення підсистеми ЦБІ в частині забезпечення учасників АТО протезуванням за кордоном на дату аудиту Мінсоцполітики не завершено; кошти загального фонду державного бюджету за КПКВК 2501090, передбачені на цю мету в сумі 4155,7 тис. грн у 2015 році, не використані.

4. Мінсоцполітики як головний розпорядник бюджетних коштів за КПКВК 2505040, Служба АТО як відповідальний виконавець цієї бюджетної програми у 2014–2015 роках не забезпечили обґрунтованого планування і ефективного управління коштами на забезпечення учасників АТО протезуванням за кордоном. Обсяги бюджетних призначень за програмою через невивчення контингенту учасників АТО, які потребуватимуть протезування за кордоном у 2014-2015 роках, затверджені у завищених обсягах. Це унеможливило повне використання затверджених бюджетних асигнувань, а їх перерозподіл на інші бюджетні програми Мінсоцполітики у зв'язку з неможливістю освоєння частково проведено за два місяці до закінчення бюджетного року. Результативні показники

бюджетної програми також сформовані із значними недоліками, є завищеними і необ'єктивними.

4.1. Через спрямування у 2015 році на рахунок Служби АТО бюджетних асигнувань, заявлених понад реальну потребу, їх значні обсяги тривалий час не використовувалися. Так, відкриті Мінсоцполітики 03.04.2015 асигнування в сумі **816,2 тис. грн** використовувалися Службою АТО впродовж чотирьох місяців.

4.2. Мінсоцполітики і Службою АТО початково не визначено єдиної позиції щодо відображення видатків з оплати банківських послуг за КПКВК 2505040, здійснення яких без визначення джерел унормовано через 9 місяців з дати прийняття Порядку № 518. При цьому в напрямках використання бюджетних коштів, визначених паспортом бюджетної програми на 2015 рік зі змінами, внесеними спільним наказом Мінсоцполітики і Мінфіну від 30.07.2015 № 790/675, ці видатки відсутні та включені лише до результативних показників затрат. Разом з тим в індивідуальному кошторисі Служби АТО на 2014-2015 роки видатки з оплати банківських послуг затверджені за КЕКВ 2240.

4.3. За відсутності належного контролю з боку Мінсоцполітики як головного розпорядника бюджетних коштів Служба АТО лише під час аудиту Рахункової палати, тобто з листопада 2015 року, розпочала дотримуватися вимог Плану рахунків бухгалтерського обліку бюджетних установ, затвердженого наказом Мінфіну від 26.06.2013 № 611, при відображенні операцій з обліку коштів і розрахунків в іноземній валюті.

4.4. Невжиття Службою АТО заходів щодо своєчасного повернення залишків коштів, утворених на рахунку ПАТ «Укрсиббанк» після конвертації валюти, давало можливість банку безоплатно користуватися ними від **6 до 24** банківських днів після їх утворення. Залишки у сумі **147,1 тис. грн**, які утворилися в середині серпня в результаті конвертації валюти, перераховані на рахунок Служби АТО на наступний день після звернення, тобто **більш як через місяць** з дати їх утворення.

5. Служба АТО не забезпечила належного укладання та виконання тристоронніх договорів із закордонним надавачами спеціалізованої допомоги про здійснення протезування учасників АТО за кордоном, що призвело в окремих випадках до порушення Порядку № 518, неефективного використання коштів, втрат державного бюджету і відстрочило протезування трьох учасників АТО.

5.1. Через непередбачення Службою АТО у договорах із закордонними надавачами спеціалізованої допомоги:

- умов повернення ПДВ компанією «Otto Vock» **44,4 тис. грн** повернені лише **через два з половиною** місяці після повернення одного із трьох учасників АТО. За рештою кошти в сумі **355,6 тис. грн** не надходили, а Служба АТО звернень не направляла;

- всупереч пункту 5 Порядку № 518 щодо відповідальності сторін у договорах із «Corpora S.u.r.l» (загальна вартість **3320,1 тис. грн**) трьом учасникам АТО було встановлено виробу, які не відповідали визначеній у договорі комплектації, через що з компанії-порушника не стягнуто, за розрахунками, **76,9 тис. грн** штрафних санкцій.

5.2. Умови здійснення сервісного обслуговування виробів підвищеної функціональності у договорах із «Corpora S.u.r.l» чітко не визначені, а сервісний центр в Україні, передбачений п. 5.1.5 договорів, на дату аудиту не створений, що унеможлиблює отримання таких послуг учасниками АТО.

5.3. Служба АТО за наявності асигнувань на рахунку порушила терміни остаточної оплати, встановлені в договорах із закордонними надавачами спеціалізованої допомоги, на **4 – 6 днів**.

ПРОПОЗИЦІЇ

За результатами аудиту вважаємо за доцільне:

1. Поінформувати Верховну Раду України та Раду з національної безпеки і оборони України про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на забезпечення протезуванням та ортезуванням виробами підвищеної функціональності за технологіями виготовлення, які відсутні в Україні, окремих категорій громадян, які брали участь в АТО та/або у забезпеченні її проведення.

2. Направити відомості у формі рішення Рахункової палати Кабінету Міністрів України, рекомендувавши вжити заходів щодо:

- розгляду питання стимулювання розвитку новітніх технологій протезування виробами підвищеної функціональності в Україні;

- розгляду питання об'єднання бюджетних програм за КПКВК 2505040 і КПКВК 2507030, за останньою з яких кошти державного бюджету спрямовуються на забезпечення окремих категорій населення, в т.ч. учасників АТО, протезуванням в Україні;

- забезпечення контролю з боку Мінсоцполітики як головного розпорядника бюджетних коштів за обґрунтованістю планування видатків і ефективністю використання бюджетних коштів на протезування учасників АТО за кордоном;

- надання доручення керівникам міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та державних органів забезпечувати заповнення Єдиного реєстру учасників АТО, зокрема, в частині їх потреби у ТЗР;

- внесення змін до Порядку № 518 у частині визначення відповідального виконавця бюджетної програми за КПКВК 2505040; умов вибору закордонних надавачів спеціалізованої допомоги, порядку їх порівняння між собою та з можливостями вітчизняних виробників, процедури оцінки рівня кваліфікації вітчизняних спеціалістів; порядку здійснення післягарантійного ремонту виробів та прийняття рішення про його доцільність, внесення даних до ЦБІ.

3. Направити Мінсоцполітики Рішення та Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на забезпечення протезуванням та ортезуванням виробами підвищеної функціональності за технологіями виготовлення, які відсутні в Україні, окремих категорій громадян, які брали участь в АТО та/або у забезпеченні її проведення, рекомендувавши вжити заходів щодо:

- вивчення питання стимулювання розвитку новітніх технологій протезування виробами підвищеної функціональності в Україні та ініціювання до Кабінету Міністрів України відповідних проектів рішень;

- внесення пропозицій до Кабінету Міністрів України щодо можливості об'єднання бюджетних програм за КПКВК 2505040 і КПКВК 2507030, за останньою з яких кошти державного бюджету спрямовуються на забезпечення окремих категорій населення, в т.ч. учасників АТО, протезуванням в Україні;

- підготовки внесення змін до Порядку № 518 у частині визначення відповідального виконавця бюджетної програми за КПКВК 2505040; умов вибору закордонних надавачів спеціалізованої допомоги, порядку їх порівняння між собою та з можливостями вітчизняних виробників, процедури оцінки рівня кваліфікації вітчизняних спеціалістів; порядку здійснення післягарантійного ремонту виробів та прийняття рішення про його доцільність, внесення даних до ЦБІ;

- підготовки пропозицій щодо внесення змін у законодавство з питань забезпечення ТЗР для визначення терміна «лікувально-тренувальний протез»;

- приведення Положення про Експертну комісію Мінсоцполітики України із забезпечення інвалідів технічними та іншими засобами реабілітації, ціна яких перевищує граничну, затвердженого наказом Мінсоцполітики від 01.10.2012 № 610, у відповідність із Порядком № 518;

- приведення Положення про Експертну групу з попереднього розгляду документів щодо протезування (ортезування) учасників антитерористичної операції, які втратили функціональні можливості кінцівок, затвердженого наказом Мінсоцполітики від 24.11.2014 № 933, у відповідність із пунктом 3 Порядку № 518 у частині вибору закордонного надавача спеціалізованої допомоги;

- забезпечення прийняття Комісією рішень з дотриманням вимог Порядку № 518 щодо вибору закордонних надавачів спеціалізованої допомоги та визначення розміру грошової допомоги;

- завершення розроблення підсистеми ЦБІ з цих питань і надання Службі АТО доступу до ЦБІ в частині її повноважень;

- удосконалення системи внутрішнього контролю за використанням коштів державного бюджету за КПКВК 2505040;

- усунення виявлених порушень і недоліків та подальшого їх запобігання.

4. Направити Службі АТО Рішення та Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на забезпечення протезуванням та ортезуванням виробами підвищеної функціональності за

технологіями виготовлення, які відсутні в Україні, окремих категорій громадян, які брали участь в АТО та/або у забезпеченні її проведення, рекомендувавши вжити заходів щодо:

- забезпечення прийняття Експертною групою Служби АТО рішень з дотриманням вимог Порядку № 518 щодо попереднього розгляду документів, опрацювання питання протезування в Україні, пошуку і вибору закордонних надавачів спеціалізованої допомоги, у т.ч. в Україні;

- дотримання умов підготовки учасників АТО до протезування за кордоном відповідно до пункту 6 Порядку № 518;

- забезпечення належного ведення Службою АТО бухгалтерського обліку за КПКВК 2505040; контролю за укладанням тристоронніх договорів і станом їх виконання;

- удосконалення системи внутрішнього контролю за використанням коштів державного бюджету, моніторингу учасників АТО, які потребують забезпечення протезуванням, у т.ч. за кордоном;

- усунення виявлених порушень і недоліків та подальшого їх запобігання.

Додаток: на 1 арк.

Член Рахункової палати

М.Я. Шулежко

Організаційна схема забезпечення протезуванням/ортезуванням виробами підвищеної функціональності за технологіями виготовлення, які відсутні в Україні, учасників АТО за КПКВК 2505040



→ рух коштів → організаційне забезпечення протезуванням учасників АТО за кордоном

* у разі перевищення вартості протезування граничного розміру грошової допомоги.