



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 22 грудня 2016 року № 28-2

м. Київ

Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Національній академії медичних наук України на наукову діяльність та надання високоспеціалізованої медичної допомоги хворим

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України “Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Національній академії медичних наук України на наукову діяльність та надання високоспеціалізованої медичної допомоги хворим.

За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Національна академія медичних наук України (президенти: до 17.01.2016 – Сердюк А.М., з 18.01.2016 – Цимбалюк В.І.), незважаючи на зменшення обсягу затверджених асигнувань у 2015 і 2016 роках, у цілому забезпечила функціонування підвідомчих установ та надання ними високоспеціалізованої медичної допомоги, на що із загального фонду державного бюджету було спрямовано більш як 2,5 млрд гривень.

У цей період медична допомога надана майже 800 тис. громадянам України, з яких близько 7 тис. були учасниками АТО. З 2016 року тематика з розробки і удосконалення методів лікування та реабілітації воїнів зони АТО визначена Національною академією медичних наук одним із пріоритетних напрямів наукових досліджень її установ.

При цьому у 2016 і 2017 роках обсяг коштів, виділених Академії для надання високоспеціалізованої допомоги, було зменшено порівняно із 2013 роком на 8,1 і 17,5 відс. відповідно. Зменшення впродовж останніх років при плануванні витрат на високоспеціалізовану медичну допомогу з боку Уряду та Мінфіну фактично загрожує знищенням такого виду медичної

допомоги, як це вже відбулося у деяких пострадянських країнах. Внаслідок руйнування через постійне недофінансування системи високоспеціалізованої медичної допомоги, яку надають переважно установи Академії, може бути втрачена відповідна клінічна база та фахівці, які на сьогодні забезпечують таку допомогу в Україні.

Як наслідок, громадяни України потребуватимуть направлення на лікування за кордон, а відповідні витрати у значно більших розмірах згідно із законодавством будуть здійснюватися з державного бюджету.

Водночас у частині організації, координації та виконання фундаментальних і прикладних наукових досліджень та науково-технічних розробок у сфері теоретичної і профілактичної та клінічної медицини в діяльності Академії мали місце недоліки та порушення вимог законодавства.

2. Незважаючи на те, що із загального фонду державного бюджету на наукову діяльність щороку виділяється близько 200 млн грн, Академією не забезпечено належного визначення найважливіших наукових проблем, планування відповідних досліджень з урахуванням визначених Урядом і передбачених у державних цільових програмах пріоритетів та контролю за здійсненням цих досліджень. Внаслідок відсутності взаємодії з МОЗ Академія не володіє інформацією про реальні потреби медичної галузі України в цілому, зокрема закладів охорони здоров'я у наукових розробках.

Питання координації наукових досліджень і сприяння впровадженню результатів наукових робіт у сферу охорони здоров'я Академією не розглядалися. У 2015–2016 роках Академія здебільшого зосереджувала свою діяльність на адміністративних питаннях наукових установ: обрання директорів, складу вчених рад, затвердження статутів установ та звітів про їх діяльність, внесення змін до умов оплати праці, присвоєння почесних звань та нагородження працівників тощо.

Як наслідок, впровадження результатів наукових досліджень здійснювалося переважно як участь наукових працівників у конференціях, семінарах, шляхом публікацій у фахових журналах, збірниках наукових праць тощо.

За кордоном впроваджено лише три наукові розробки, основними споживачами яких були суб'єкти господарювання Російської Федерації.

Також є проблеми у використанні об'єктів права інтелектуальної власності установ НАМН, які не знаходять широкого практичного застосування. Так, із 2286 отриманих установами Академії у 2010–2015 роках і за 9 місяців 2016 року патентів підтримку чинності 1498 (65,5 відс.) припинено через їх недоцільність і відсутність можливості комерційного використання.

3. В Україні переважно сформовано відповідний масив нормативно-правових актів у сфері організації наукової діяльності. Водночас досі окремі питання законодавчо і нормативно не врегульовані.

Після втрати чинності Законом України від 22.12.1995 № 493 “Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб” не

внесено відповідних змін для врегулювання питань державного замовлення на науково-технічну продукцію до Закону України від 11.07.2011 № 2623 “Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки” та Закону України від 26.11.2015 № 848 “Про наукову та науково-технічну діяльність”. Також Кабінетом Міністрів України не внесено змін до відповідних нормативно-правових актів, зокрема, до Порядку формування і виконання замовлення на проведення фундаментальних наукових досліджень, прикладних наукових досліджень та виконання науково-технічних (експериментальних) розробок за рахунок коштів державного бюджету, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.08.2004 № 1084.

На час проведення аудиту Кабінетом Міністрів України не затверджено порядку проведення конкурсного відбору наукових і науково-технічних робіт. Крім того, не визначено випадків, для яких проведення конкурсного відбору наукових і науково-технічних робіт є обов’язковим.

Чинний **Порядок державної атестації науково-дослідних (науково-технічних) установ**, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 07.04.1998 № 469 (із змінами), **не приведено у відповідність із вимогами Закону України від 26.11.2015 № 848 “Про наукову та науково-технічну діяльність”.**

Зважаючи на те, що у законодавстві відбувалися суттєві зміни, **Типове положення з планування, обліку і калькулювання собівартості науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт**, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20.07.1996 № 830, **застаріло і значною мірою не відповідає чинному законодавству.**

У порушення статті 35³ **Основ законодавства України про охорону здоров’я** від 19.11.1992 № 2801 **МОЗ** як центральний орган виконавчої влади у сфері охорони здоров’я впродовж майже двох років **не затвердило порядку направлення** пацієнтів відповідно до медичних показань до закладів охорони здоров’я, що забезпечують надання третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги, та **порядку надання** такої допомоги.

4. Незважаючи на те, що за результатами попередніх аудитів **Рахункова палата неодноразово надавала відповідні пропозиції, Кабінет Міністрів України, Мінфін, МОЗ та НАМН не вжили достатніх заходів щодо усунення** встановлених порушень і недопущення їх надалі.

Зокрема, **Кабінетом Міністрів України і Мінфіном не вжито достатніх заходів щодо зменшення простроченої кредиторської заборгованості Академії за капітальними видатками.** Як наслідок, **сума боргу її установ збільшилася на 89720,0 тис. грн** у зв’язку із задоволенням судами позовних заяв постачальників, які передбачали сплату додаткових витрат. Оскільки рішення судів підлягають обов’язковому виконанню, збільшено навантаження на державний бюджет.

Також через повернення установою Академії обладнання **648,9 тис. грн державних коштів** упродовж 7 місяців **використовує суб’єкт господарювання приватної форми власності.** Внаслідок неготовності

приміщень для розміщення медичного обладнання НАМН **не вирішено питання введення в експлуатацію придбаного у 2011–2013 роках обладнання загальною вартістю 190484,4 тис. гривень.**

МОЗ як центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я і з дозволу якого у медичній практиці застосовуються методи профілактики, діагностики і лікування хворих, **не врегульовано питання впровадження результатів науково-дослідних робіт наукових установ Академії.**

Крім того, **Академія регулярно порушує бюджетне законодавство** при плануванні і використанні коштів на наукову діяльність та надання високоспеціалізованої медичної допомоги.

5. Академія у паспорті бюджетної програми за КПКВК 6561090 “Наукова і організаційна діяльність Президії Національної академії медичних наук України” визначила результативні показники, які неповною мірою відображають реалізацію мети бюджетної програми та виконання її завдань. Ці показники не враховують завдання Президії НАМН щодо сприяння впровадженню результатів науково-дослідних робіт у сферу охорони здоров'я, а характеризують лише процес використання коштів на здійснення науково-організаційної діяльності та утримання штатної чисельності апарату Президії.

У порушення вимог пунктів 17 і 22 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228, Академією (начальник фінансово-економічного управління Наумова Л.Ю.) до проектів кошторисів на 2015 і 2016 роки за КПКВК 6561040 і КПКВК 6561060 включено видатки за відсутності детальних розрахунків та економічних обґрунтувань у сумі 406157,1 і 1174637,0 тис. грн відповідно. Крім того, **без детальних розрахунків визначено обсяг надходжень спеціального фонду за КПКВК 6561060 у 2016 році в сумі 276,8 тис. гривень.**

Через неналежні управлінські рішення Академії за рахунок коштів загального фонду державного бюджету, затверджених у паспорті бюджетної програми за КПКВК 6561060 на 2015 рік за напрямом “Медичні заходи Загальнодержавної цільової соціальної програми протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу на 2014-2018 роки”, проведено видатки на суму 1957,4 тис. грн за напрямом “Висококваліфікована медична допомога”. Таким чином, ці кошти використані з порушенням чинного законодавства.

6. Мінфіном не забезпечено належного фінансування наукової діяльності Академії. Динаміка фінансування видатків на медичну науку є негативною. Обсяг асигнувань, затверджений для Академії у 2013–2015 роках, не враховував зростання цін, знецінення гривні та інших інфляційних чинників і залишався практично на одному рівні (218067,2 тис. грн у 2013 році та 233680,6 тис. грн у 2015 році). Як наслідок, **реальне фінансове забезпечення потреб Академії постійно зменшувалося.** У 2016 році відповідні асигнування зменшено вже до 192201,0 тис. грн, у 2017 році – до 148959,1 тис. гривень.

За недостатнього фінансування **переважний обсяг асигнувань на**

наукову діяльність Академія спрямовувала на оплату праці наукових працівників. НАМН не визначила реальної потреби в кількості наукових працівників своїх установ. У результаті ці установи змушені були переводити науковців на скорочений робочий тиждень і неповний робочий день.

Обсяг бюджетного фінансування на придбання реактивів і лабораторного обладнання, оплату послуг (крім комунальних) тощо, необхідних для виконання наукових робіт, у 2015 році становив лише 0,5 відс., а у 2016 році – 0,2 відс. коштів.

7. Обсяг коштів, виділених Академії на надання високоспеціалізованої медичної допомоги, у 2016 році зменшився порівняно з 2013 роком на 97869,2 тис. гривень. При цьому близько 70 відс. витратів 2015 і 2016 років – це оплата праці медичних працівників та комунальних послуг і енергоносіїв. Загальна потреба установ НАМН на придбання медикаментів, матеріалів для лабораторних досліджень, діагностичних обстежень у 2015–2016 роках забезпечена за рахунок бюджетних коштів лише на 26,2 і 25,7 відс. відповідно.

Таким чином, з року в рік витрати на придбання медикаментів, матеріалів для лабораторних досліджень і діагностичних обстежень при отриманні високоспеціалізованої медичної допомоги перекладаються на громадян. Якщо у 2015 році хворі оплачували до 75 відс. необхідних ліків власним коштом, то у 2016 році вони змушені були оплачувати вже до 85 відсотків.

Як наслідок, створено передумови, за яких надання високоспеціалізованої медичної допомоги громадянам України буде здійснюватися тільки на платній основі.

8. Академією не забезпечено укладання її установами договорів із структурними підрозділами з питань охорони здоров'я обл(міськ)держадміністрацій для медичного обслуговування населення. Не визначено єдиного механізму направлення пацієнтів з урахуванням показань для консультативної та стаціонарної допомоги та напрямів діяльності установ Академії. Не встановлено порядку цільового відбору хворих для госпіталізації згідно із науковими роботами, які виконуються її установами. Облік категорій громадян, які звертаються за медичною допомогою без направлень відповідних фахівців, установи Академії не здійснюють.

Кошти за лабораторні, діагностичні, консультативні послуги громадянам, які звернулися без направлень лікарів, **всупереч вимогам постанови Кабінету Міністрів України від 17.09.1996 № 1138 “Про затвердження переліку платних послуг, які надаються в державних і комунальних закладах охорони здоров'я та вищих медичних навчальних закладах” (із змінами) установами Академії у спеціальному фонді не планувалися і фактично у 2015 році та за 9 місяців 2016 року не надходили.**

9. Всупереч статутним вимогам Академією не розроблено рекомендацій

щодо ефективного впровадження досягнень медичної науки у сферу охорони здоров'я та не видано розпорядчих актів щодо сприяння впровадженню таких результатів. Не забезпечено також розроблення механізму реалізації спільного наказу МОЗ та НАМН від 13.11.2013 № 969/97 “Про удосконалення впровадження досягнень медичної науки у сферу охорони здоров'я” у частині подання та узагальнення звітів структурних підрозділів з питань охорони здоров'я обл(міськ)держадміністрацій **про використання нововведень, здійснення на їх основі аналізу та проведення постійного моніторингу впроваджень наукових розробок у практику закладів охорони здоров'я України.** Крім того, Академією не встановлено єдиних вимог до складання документа щодо підтвердження впровадження наукових розробок її установ у сферу охорони здоров'я.

Всупереч вимогам пункту 15 Порядку № 1084 відомості про підсумки моніторингу впровадження створеної установами Академії наукової продукції протягом трьох років з моменту її створення (у 2014–2015 роках) та про заходи щодо забезпечення практичного застосування таких результатів (у 2012–2015 роках) НАМН до Держінформнауки та з 09.10.2015 до МОН не подавала.

10. Академія всупереч вимогам власного наказу надала дозволи на передачу в оренду приміщень окремих наукових установ комерційним організаціям, які надають платні медичні послуги, аналогічні профілю цих установ. Зокрема, деякі працівники ДУ “Інститут урології НАМН України” є одночасно працівниками суб'єкта господарювання приватної форми власності, який надає медичні послуги за урологічним напрямом. Таким чином, всупереч рішенню Академії та за її дозволом **профільна діяльність окремих установ фактично стає платною.** При цьому використовується їх потенціал, досвід та авторитет.

11. Через недосконале планування і організацію Президією НАМН проведення науково-дослідних робіт припинено виконання 8 робіт. У результаті ці науково-дослідні роботи, на виконання яких установами Академії за період їх проведення витрачено **5922,2 тис. грн,** з яких у 2015 році – 2347,9 тис. грн, у тому числі кошти загального фонду – 5624,0 тис. грн, не завершені. Отже, **кошти державного бюджету використані непродуктивно.**

12. Академія не визначила порядку використання об'єктів права інтелектуальної власності, що створюються в її установах. В умовах вільного доступу до розробок, створених за рахунок коштів держбюджету, Президією НАМН **не вжито дієвих заходів для захисту інтересів держави та запобігання використанню об'єктів права інтелектуальної власності без дозволів власників.** Не визначено критеріїв та не встановлено єдиних підходів до обліку отриманих установами Академії об'єктів права інтелектуальної власності. Відповідний облік здійснюється установами на власний розсуд.

Президія НАМН не володіє даними щодо застосовування патентів на розробки поза межами установ, що їх створили. Також нею не встановлено єдиних критеріїв для моніторингу використання патентів. Як наслідок, втрачаються можливості комерціалізації розробок та отримання науковими установами додаткових фінансових ресурсів. Отримання та підтримання патентів зведено лише до підтвердження відповідного авторства розробника.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Національній академії медичних наук України на наукову діяльність та надання високоспеціалізованої медичної допомоги хворим затвердити.

2. Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Національній академії медичних наук України на наукову діяльність та надання високоспеціалізованої медичної допомоги хворим, поінформувати Верховну Раду України та запропонувати розглянути матеріали на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань охорони здоров'я.

3. Відомості про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Національній академії медичних наук України на наукову діяльність та надання високоспеціалізованої медичної допомоги хворим, у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України і рекомендувати:

- припинити практику постійного зменшення обсягів фінансування НАМН на наукову діяльність та надання високоспеціалізованої медичної допомоги;

- врегулювати норми Закону України від 26.11.2015 № 848 “Про наукову і науково-технічну діяльність”, Закону України від 11.07.2001 № 2623 “Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки” та Порядку формування і виконання замовлення на проведення фундаментальних наукових досліджень, прикладних наукових досліджень та виконання науково-технічних (експериментальних) розробок за рахунок коштів державного бюджету, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.08.2004 № 1084, у частині державного замовлення на науково-технічну продукцію;

- привести у відповідність із вимогами чинного законодавства Типове положення з планування обліку і калькулювання собівартості науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20.07.1996 № 830, та врегулювати правову неузгодженість між пунктом 3 постанови і змістом цього Положення;

- затвердити порядок проведення конкурсного відбору наукових і науково-технічних робіт;

- привести Порядок проведення державної атестації науково-дослідних установ, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 07.04.1998 № 469, у відповідність із Законом України від 26.11.2015 № 848;

- вжити невідкладних заходів для зменшення простроченої кредиторської заборгованості установ НАМН за виконані роботи з будівництва, реконструкції і реставрації, капітального ремонту і поставлене обладнання;

- доручити Міністерству охорони здоров'я як центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я, спільно з НАМН розробити нормативний документ щодо врегулювання питання впровадження результатів науково-дослідних робіт наукових установ НАМН; затвердити порядок направлення пацієнтів відповідно до медичних показань до закладів охорони здоров'я, що забезпечують надання високоспеціалізованої медичної допомоги, та порядок надання такої допомоги.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Національній академії медичних наук України на наукову діяльність та надання високоспеціалізованої медичної допомоги хворим надіслати Національній академії медичних наук України і рекомендувати:

- вжити заходів щодо налагодження співпраці з МОЗ для врахування реальних потреб медичної галузі України при плануванні наукових досліджень;

- визначити реальну чисельність наукових працівників установ НАМН відповідно до потреб у проведенні наукових досліджень;

- визначати результативні показники в паспорті бюджетної програми за КПКВК 6561090 "Наукова і організаційна діяльність Президії Національної академії медичних наук України", які б повною мірою відображали реалізацію мети бюджетної програми та виконання її завдань;

- забезпечити неухильне дотримання вимог бюджетного законодавства при формуванні бюджетних запитів та використанні бюджетних коштів;

- вжити невідкладних заходів щодо вирішення питання введення в експлуатацію закупленого установами НАМН медичного обладнання, яке не використовується через відсутність відповідних приміщень;

- забезпечити укладання установами НАМН договорів з медичного обслуговування населення із структурними підрозділами з питань охорони здоров'я обл(міськ)держадміністрацій;

- розробити єдиний механізм направлення пацієнтів і затвердити порядок цільового відбору хворих для госпіталізації згідно з науковими роботами, які виконуються установами НАМН;

- розробити спільно з МОЗ механізм реалізації спільного наказу від 13.11.2013 № 969/97 (передбачити подання звітів структурних підрозділів з питань охорони здоров'я обл(міськ)держадміністрацій про використання закладами охорони здоров'я наукових розробок та здійснення на їх основі аналізу);

- забезпечити відповідно до вимог законодавства проведення постійного моніторингу стану використання результатів прикладних досліджень і надання до

МОН даних про вжиті заходи;

- забезпечити виконання власних розпорядчих документів і припинити використання приміщень суб'єктами господарювання приватної форми власності, які надають платні медичні послуги, аналогічні профілю установ НАМН;

- розробити та затвердити порядок використання об'єктів права інтелектуальної власності, що створюються в установах НАМН, передбачивши в ньому, зокрема, положення, згідно з яким результати наукових розробок без дозволів власників не зможуть використовуватися.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Національній академії медичних наук України на наукову діяльність та надання високоспеціалізованої медичної допомоги хворим оприлюднити на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

6. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Зарембу І.М.

Т. в. п. Голови Рахункової палати

О.С. Яременко