

ДОСТУП ПІДПРИЄМСТВ НА 1.5 МІЛЬЯРДНИЙ РИНОК ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ ТЕХНІЧНИМИ ЗАСОБАМИ РЕАБІЛІТАЦІЇ

Корупційні ризики та практика їх реалізації

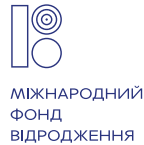
Полісі-бріф



POLICY BRIEF

ДОСТУП ПІДПРИЄМСТВ НА 1.5 МІЛЬЯРДНИЙ РИНОК ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ ТЕХНІЧНИМИ ЗАСОБАМИ РЕАБІЛІТАЦІЇ

Корупційні ризики та практика їх реалізації



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Видавець: Інститут законодавчих ідей

Автори: Тетяна Хутор, Андрій Климосюк, Анастасія Кривонос

Рецензентки: Оксана Гус, Олександра Койдель

Коректорка: Наталія Мінько

Дизайн: Come Back Agency

Цей полісі-бріф представляє результати незалежного дослідження корупційних ризиків та практики їх реалізації у сфері забезпечення осіб з інвалідністю технічними та іншими засобами реабілітації за кошти платників податків, зокрема доступу підприємств на ринок. Крім того, автори надали оцінку переваг та ризиків під час реалізації 5 альтернативних варіантів регулювання системи забезпечення засобами реабілітації осіб з інвалідністю: від зменшення повноважень до повного усунення держави.

Висловлюємо щиру вдячність усім, хто долучився до цього дослідження: представникам державних і приватних підприємств, які погодилися на проведення інтерв'ю та пройшли анонімне анкетування, представникам громадських організацій, що відстоюють права осіб з інвалідністю, представникам Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства соціальної політики України, Рахункової палати, Держлікслужби, а також аналітичним консультантам і рецензенткам Олександрі Койдель та Оксані Гус. Окрема подяка за партнерство Національному агентству з питань запобігання корупції в проведенні широкого дослідження та формуванні аналітичних продуктів за його результатами.

Публікація видана за підтримки Ініціативи з розвитку аналітичних центрів в Україні, яку виконує Міжнародний фонд «Відродження» у партнерстві з Ініціативою відкритого суспільства для Європи (OSIFE) за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні. Думки та позиції викладені у цій публікації є позицією автора та не обов'язково відображають позицію Посольства Швеції в Україні, Міжнародного фонду «Відродження» та Ініціативи відкритого суспільства для Європи (OSIFE)

ПОСИЛАННЯ НА ПОВНИЙ ТЕКСТ ДОСЛІДЖЕННЯ:



ЗМІСТ

1)	Резюме	6
2)	Вступ	7
3)	Опис проблеми	8
4)	Оцінка альтернатив	11
5)	Висновки	14
6)	Рекомендації	15

РЕЗЮМЕ

Цей полісі-бріф представляє результати незалежного дослідження корупційних ризиків та практики їх реалізації у сфері забезпечення осіб з інвалідністю технічними та іншими засобами реабілітації (далі – ТЗР).

Наявна система забезпечення людей з інвалідністю ТЗР за кошти платників податків уражена корупцією, зокрема в процесі вибору та допуску приватних і державних підприємств на ринок ТЗР, який реалізує Міністерство соціальної політики України. Як наслідок, державне регулювання цієї сфери не сприяє ефективному використанню коштів та належному виконанню державою функції соціального захисту населення.

Нашою метою є наголосити органам державної влади на необхідності перегляду наявної державної політики, ґрунтуючись на доказовій базі (evidence-based), та окреслити варіанти впровадження системних змін у забезпеченні підприємствами ТЗР з урахуванням досліджених корупційних ризиків.

ВСТУП

У 2021 році на забезпечення осіб з інвалідністю засобами реабілітації держава спрямувала з бюджету близько 1,5 мільярда гривень¹.

Засоби реабілітації – це щоденна необхідність для покращення якості життя більш як 600 тисяч осіб з інвалідністю. У центрі цієї системи стоїть особа з інвалідністю, забезпечення якої ТЗР здійснюється за кошти платників податків. Посередником між особою з інвалідністю та платниками податків є підприємства, які виготовляють і постачають ТЗР. Для забезпечення ТЗР не використовуються публічні закупівлі та електронна система Prozorro, а укладаються прямі угоди з підприємствами, які пройшли спеціальну процедуру відбору. Тому порядок визначення підприємств є одним з ключових елементів ефективного функціонування системи забезпечення осіб з інвалідністю.

Попри мільярдні витрати з державного бюджету не всі хто потребують ТЗР можуть їх отримати. 14% потребуючих (26 тис. осіб з інвалідністю)² не отримали життєво важливих для них ТЗР у 2020 р. Існуюча система не забезпечує раціональне використання коштів і оптимізацію витрат. Особи з інвалідністю зазвичай навіть не знають про вартість наданих їм ТЗР, адже 100% покриває держава; підприємства зацікавлені в отриманні максимальних прибутків від їх реалізації; а Фонду соціального захисту інвалідів (далі – Фонд) необхідно розподілити усі кошти за поточний рік без залишків. Тому раціональне використання коштів платників податків має турбувати самих платників податків, але вони, на жаль, часто навіть не здогадуються, яким чином використовуються їхні кошти.

Натомість ефективна система забезпечення засобами реабілітації могла б охопити усіх хто їх потребує. **Тому питання прозорості механізму доступу підприємств на ринок ТЗР вже давно на часі, адже від цього залежить повнота та ефективність забезпечення осіб з інвалідністю необхідними засобами реабілітації.**

Виявити існуючі недоліки системи доступу підприємств на ринок ТЗР нам допоміг механізм проведення антикорупційної експертизи законодавства, яке регулює сферу. Аналіз практики реалізації виявлених корупційних ризиків полягав у:

- аналізі усіх засідань (48 протоколів) Експертної Комісії Мінсоцполітики щодо доступу підприємств до ринку;
- опрацюванні висновків, звітів та відповідей на публічні запити Рахункової палати (далі – РП), Державної регуляторної служби України (далі – ДРС), Фонду соціального захисту інвалідів (далі – Фонд), Державної служби України з лікарських засобів та контролю за наркотиками (далі – Держлікслужба);
- анонівному **анкетуванні 25 % ринку** підприємств, які ведуть діяльність на ринку ТЗР;
- проведенні більше **20 глибоких інтерв'ю з представниками як приватних, так і державних підприємств** (на умовах анонімності), а також представниками різних органів державної влади;
- опитуванні методом фокус-груп з **25 представниками громадських організацій**, що представляють права осіб з інвалідністю.

1. 1 467 334,6 тис. грн.

2. Кількість визначено, ґрунтуючись на Результатах оцінки ефективності бюджетної програми за 2020 рік, на основі порівняння кількості осіб, які потребували забезпечення ТЗР (191 882 особи), з кількістю осіб, забезпечених ТЗР (165 226 осіб) у 2020 р. <https://www.msp.gov.ua/news/20165.html>

ОПИС ПРОБЛЕМИ

Доступ підприємств до ринку ТЗР є багатоступеневим процесом, який містить корупційні ризики, реалізація яких ускладнює отримання можливості підприємств забезпечувати ТЗР за державні кошти.

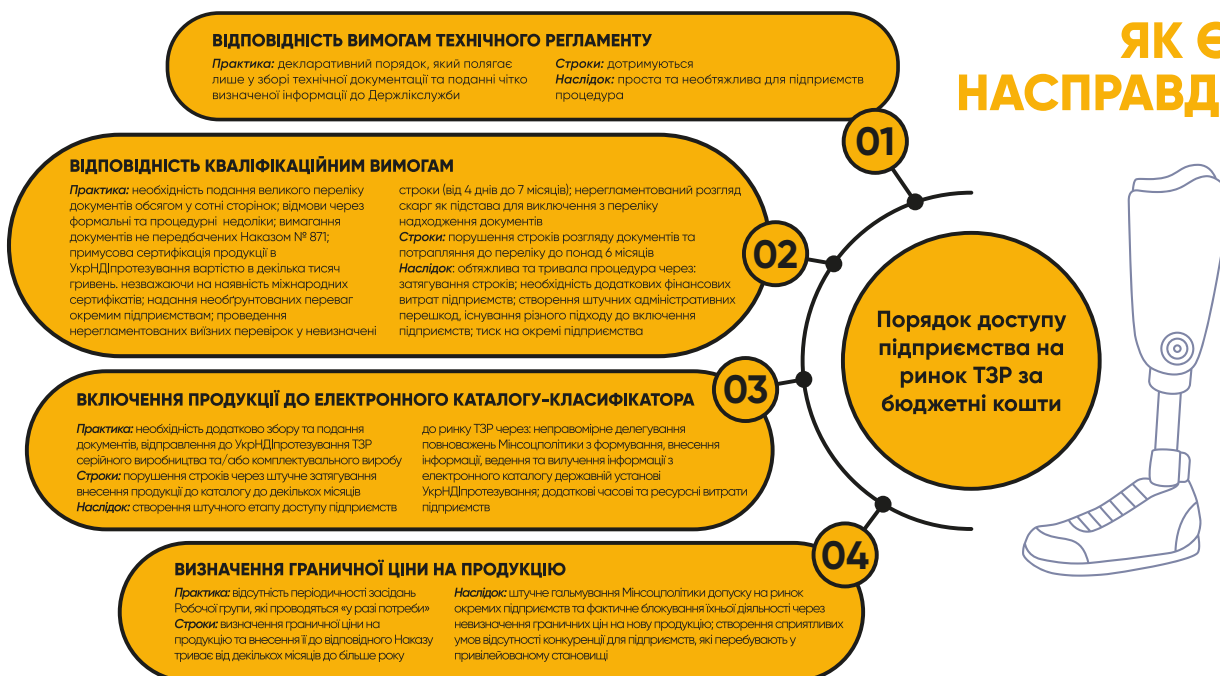
Система забезпечення ТЗР осіб з інвалідністю базується на умовно вільному ринку підприємств усіх форм власності. Умовність полягає в необхідності підприємства пройти низку процедур, які не позбавлені корупційних ризиків. Щоб потрапити на ринок ТЗР підприємство, згідно законодавства, має пройти таких 4 кроки:

ЯК МАЄ БУТИ



* Лише у випадку, якщо гранична ціна на ТЗР раніше не була визначена у відповідному Наказі Мінсоцполітики

ЯК Є НАСПРАВДІ



ОПИС ПРОБЛЕМИ

Аналіз практики застосування норм показав, що на перший погляд нескладна процедура доступу підприємства на ринок ТЗР, внаслідок реалізації корупційних ризиків стає обтяжливою, затягнутою у строках, переповненою адміністративних бар'єрів, штучних перепон, тиску на окремі підприємства, що не дозволяє говорити про рівні умови для всіх підприємств. Фактично на кожному кроці, окрім першого, підприємство може зіштовхнутися з проблемами.

- Лише процедура **відповідності продукції вимогам Технічного регламенту**, яка має декларативний порядок, та полягає у зборі технічної документації та поданні необ'ємного переліку інформації до Держлікслужби є простою та необтяжливою для підприємств процедурою.

- Процедура **відповідності кваліфікаційним вимогам** є обтяжливою та тривалою та фактично набула дозвільного характеру. Причиною цього є затягування строків (з 1 до понад 6 місяців), необхідність додаткових фінансових витрат підприємств, створення штучних адміністративних перешкод, існування різного підходу до включення підприємств, тиск на окремі підприємства з одночасним наданням привілеїв іншим.

Надмірна дискреція Експертної комісії Мінсоцполітики призводить до фактичного розширення кваліфікаційних вимог, вимагання документів, не передбачених Положенням про Експертну комісію Мінсоцполітики, затвердженим Наказом Мінсоцполітики № 871 від 09.08.2016 р. (далі – Положення), встановлення «власних» вимог до документів, встановлення «власних» вимог до документів. Це підтверджується і аналізом документів, і результатами анонімного опитування підприємств.

Широкі повноваження комісії призводять до необґрунтованих відмов, різного підходу до включення підприємств, які перебувають в однаковому становищі, а також надання окремим підприємствам необґрунтованих переваг. Наприклад, неточності в договорі підприємства щодо строку його дії не стали на заваді рекомендації комісії встановити відповідність кваліфікаційним вимогам¹, тоді як для інших підприємств-кандидатів такі недоліки були підставою для відмови у внесенні до Переліку².

Використання надмірних дискреційних повноважень щодо розгляду скарг є механізмом можливого залякування та тиску на підприємства під загрозою їх виключення з Переліку. Так, для одного підприємства скарга стала причиною звернення комісії до СБУ³, тоді як іншому підприємству комісія надала рекомендацію вжити відповідних заходів, усунути питання щодо якості продукції та поінформувати Мінсоцполітики⁴.

Виявлені прогалини законодавчого регулювання дозволяють Експертній комісії Мінсоцполітики діяти на власний розсуд. Наприклад, це стосується порядку проведення перевірок підприємств, який комісія визначає в кожному конкретному випадку самостійно. Наслідком є відтермінування допуску підприємства на ринок ТЗР, адже перевірку підприємство може чекати до 7 місяців.

Отже, реалізація корупціогенних вад законодавства щодо повноважень Експертної комісії Мінсоцполітики призводить до неналежного державного регулювання вказаної сфери, надмірного навантаження та тиску на підприємства. За результатами опитування, **майже половина⁵ підприємств вважає процедуру встановлення відповідності підприємств кваліфікаційним вимогам неефективною.**

- Необхідність **включення продукції до електронного каталогу-класифікатора** фактично штучного створює додатковий етап доступу підприємств до ринку ТЗР. Неправомірне делегування повноважень Мінсоцполітики з формування, внесення інформації, ведення та вилучення інформації з електронного каталогу державній установі **УкрНДІпротезування** призводить до додаткових часових та ресурсних витрат підприємств.

Окрім цього, УкрНДІпротезування наділене повноваженнями з визначення шифрів продукції, завірення копій стандартів або титульних аркушів нормативної, технічної документації, які необхідні для проходження попереднього етапу. Також на практиці існує **«добровільно-обов'язкове» необхідність проходження сертифікаційних випробувань** саме у цьому закладі, хоча за законом сертифікація продукції є добровільною. Усе це свідчить про надмірне значення УкрНДІпротезування в процесі доступу до ринку ТЗР та як наслідок сприяє формуванню корупційного середовища.

- Процедура **визначення граничної ціни на продукцію** є інструментом штучного гальмування Мінсоцполітики допуску на ринок окремих підприємств та фактичного блокування їх діяльності через неви-

1. Протокол засідання Експертної комісії Мінсоцполітики № 34

2. Протоколи засідання Експертної комісії Мінсоцполітики № 1, 33

3. Протокол засідання Експертної комісії Мінсоцполітики № 48

4. Протокол засідання Експертної комісії Мінсоцполітики № 33

5. 48% опитаних

ОПИС ПРОБЛЕМИ

значення граничних цін на нову продукцію. Це, у свою чергу, може створювати сприятливі умови відсутності конкуренції для підприємств, які перебувають у привілейованому становищі Мінсоцполітики.

Реалізація надмірного дискреційного повноваження **Робочої групи із формування граничних цін на ТЗР** проводити засідання «у разі потреби» та дуже рідка періодичність оновлення Наказу Мінсоцполітики щодо граничних цін призводить до того, що підприємства, які пройшли попередні кроки, більше року не можуть здійснювати забезпечення ТЗР за державні кошти, оскільки на їхню продукцію не визначено граничну ціну. Етап визначення граничної ціни на продукцію та внесення її до відповідного Наказу сягає від декількох місяців до більше року.

Слід розуміти, що більшість етапів доступу до ринку ТЗР є циклічним явищем, адже період відповідності підприємства кваліфікаційним вимогам становить 1 або 3 роки, а введення на ринок нової продукції передбачає обов'язкове повторення усієї описаної процедури. Нерідко підприємства з метою компенсації понесених витрат на доступ до ринку в майбутньому намагаються в будь-який спосіб збільшити свої прибутки, зокрема:

- 1) дають хабарі медичним комісіям, які визначають інвалідність осіб, щоб дізнатися контакти таких людей та переконати їх у виборі конкретного підприємства першими;
- 2) дають хабарі за «поради» конкретних виробників та несанкціоноване внесення в Центральний банк даних з проблем інвалідності відомостей про конкретні підприємства, які будуть обслуговувати конкретну особу з інвалідністю, без відома останніх;
- 3) за символічний «кешбек» у декілька тисяч гривень домовляються з людьми з інвалідністю про підписання документів щодо отримання ними засобу реабілітації без фактичного забезпечення ТЗР;
- 4) штучно збільшують вартість виробництва з метою отримання більшого відшкодування з держбюджету в обхід встановлених норм рентабельності.

ОЦІНКА АЛЬТЕРНАТИВ

Варіанти усунення корупційних ризиків в системі забезпечення ТЗР: від зменшення повноважень до повного усунення держави

В експертному середовищі наразі обговорюється декілька варіантів мінімізації корупційних ризиків і вилучення корупційних схем зі сфери забезпечення осіб з інвалідністю ТЗР. Нижче представляємо аналіз цих альтернатив з огляду на їхні переваги та ризики щодо усунення корупційних практик та забезпечення осіб з інвалідністю якісними засобами реабілітації.

1) Проведення закупівель ТЗР для осіб з інвалідністю через електронну систему публічних закупівель (тендери).

Цей варіант розв'язання проблеми пропонує здійснення закупівель ТЗР для потреб людей з інвалідністю через електронну систему Prozorro. Фонд оголошуватиме тендери на закупівлю товарів, робіт і послуг, а підприємства змагатимуться за можливість поставити їх державі за найвигіднішою пропозицією.

ПЕРЕВАГИ

- Усувається дискреція Експертної комісії при Мінсоцполітики, адже ринок стає вільним від необхідності підтвердження кваліфікаційних вимог.
- Усуваються корупційні схеми, пов'язані з бажанням вплинути на особу з інвалідністю для вибору конкретного підприємства. Відсутність контакту особа/підприємство на стадії вибору усуває необхідність бути «першим» як основний чинник отримання великої кількості замовлень та бажання «купити» дефіцитну інформацію про особу з інвалідністю, яка потребує засобу реабілітації.
- Однакові та зрозумілі вимоги до підприємств.
- Прозорий відбір підприємства, яке забезпечуватиме особу з інвалідністю ТЗР, що, зокрема, сприяє публічному контролю за здійсненими закупівлями.
- Економія коштів платників податків і можливість їх спрямування для інших потреб осіб з інвалідністю.

РИЗИКИ

- Трансформація кваліфікаційних вимог у відповідні вимоги технічного завдання закупівлі (далі – ТЗ). Надмірна дискреція суб'єкта, який оголошуватиме публічну закупівлю та визначатиме ТЗ до неї.
- Трансформація корупції зі схилення осіб з інвалідністю до вибору конкретних підприємств на безпосереднє формування ТЗ закупівлі під конкретне підприємство, адже право вибору підприємства перейде від особи з інвалідністю до суб'єкта проведення публічної закупівлі. Це, своєю чергою, може створити і закріпити монополістів на ринку, вибивши з нього дрібніших постачальників.
- Залежно від обраного виду закупівель і критеріїв (цінових/нецінових) існує ризик затвердження закупівлі уповноваженим на проведення закупівель суб'єктом або неякісного засобу реабілітації, або його закупівлі за завищеними цінами.
- У разі масових (групових) закупівель втрачається індивідуальний підхід до забезпечення ТЗР, що несе в собі ризик закупівлі засобів реабілітації, які не підходять особі з інвалідністю.
- Незабезпечення або істотне збільшення строків отримання особами засобів реабілітації через: а) виробництво/постачання ТЗР не є фінансово привабливим для підприємств; б) перевантаження суб'єкта, який буде уповноважений на організацію закупівель засобів реабілітації, адже в разі запровадження такої системи кількість таких закупівель може перевищувати 150 тисяч на рік.
- Тимчасове «просідання» ринку через фахову неготовність підприємств до формування якісних тендерних пропозицій.

2) Запровадження системи монетизації пілг на забезпечення осіб з інвалідністю ТЗР.

Ця система пропонує перерахування коштів на особистий рахунок особи з інвалідністю в межах встановлених законодавством цін на ТЗР.

ПЕРЕВАГИ

- Усунення більшості корупційних ризиків через повну дерегуляцію ринку з позбавленням дискреційних повноважень Мінсоцполітики та інших органів за умови відсутності кваліфікаційних вимог та необхідності включення продукції підприємства до електронного каталогу-класифікатора.
- Безпосередній вибір підприємства особою з інвалідністю, що забезпечує індивідуальний та більш відповідальний підхід до підбору засобу реабілітації.
- Знищення схем «кешбеків» за непоставлені за особи реабілітації.
- Можливість обрати засіб реабілітації меншої вартості та заощадження частини коштів на інші потреби особи з інвалідністю задля полегшення її життя.

РИЗИКИ

- Нецільове використання особами з інвалідністю перерахованих державою коштів. Ризик витрачання особами з інвалідністю виділених коштів не на ТЗР, а на інші «більш потрібні» речі чи послуги.
- У зв'язку з наданням повної відповідальності за отримання засобу реабілітації особі з інвалідністю держава повинна забезпечити належну інформаційну підтримку щодо всіх можливих варіантів отримання такого засобу реабілітації.
- Закупівля особою з інвалідністю засобу реабілітації невисокої якості.

3) Запровадження ваучерної системи для осіб з інвалідністю.

Цей варіант розв'язання проблеми пропонує запровадження системи видачі особам з інвалідністю спеціальних документів (ваучерів) на конкретну суму, які гарантуватимуть право цих осіб отримати необхідний їм ТЗР у разі звернення до обраного підприємства. Особа може придбати в межах суми ваучера ТЗР або самостійно доплатити за поліпшений ТЗР. Після отримання особою з інвалідністю ТЗР, а підприємством ваучера від зазначеної особи держава відшкодуватиме підприємству його вартість у межах встановлених граничних цін.

ПЕРЕВАГИ

- Особі з інвалідністю забезпечується базова вартість ТЗР згідно з її функціональністю, що визначена лікарською комісією.
- Вільний доступ підприємств до ринку ТЗР за умови відсутності кваліфікаційних вимог та необхідності включення продукції підприємства до електронного каталогу-класифікатора.
- Безпосередній вибір підприємства особою з інвалідністю та ретельний підхід до вибору підприємства.
- Зменшення можливостей для підприємств штучно збільшувати ціни на ТЗР, адже ваучер забезпечує базову потребу. Як наслідок, особа з інвалідністю шукатиме найбільш вигідну пропозицію від підприємств, бо доплату понад гарантовану ваучером суму така особа здійснюватиме самостійно.
- Економія коштів платників податків і можливість їх спрямування на інші потреби осіб з інвалідністю.

РИЗИКИ

- Істотна схожість з чинною системою та збереження корупції в частині визначення методичними комісіями потреби особи з інвалідністю / вартості ваучера.
- Збереження корупційних схем у відносинах підприємств та людей з інвалідністю: 1) фіктивного забезпечення засобом реабілітації за символічний «кешбек» особі з інвалідністю; 2) несанкціонованого отримання даних людей з інвалідністю задля впливу на їхній вибір конкретного підприємства тощо.
- Можливість визначення вартості ваучера, яка реально не зможе забезпечити особі з інвалідністю придбання засобу реабілітації через зростання цін на ринку та інфляцію. Це може призвести до фактичного незабезпечення осіб з інвалідністю ТЗР та невикористання ними ваучера через неможливість оплатити ТЗР.

4) Запровадження системи часткової сплати суми вартості ТЗР для осіб з інвалідністю

Ця система пропонує лише частково покривати особам з інвалідністю суму вартості ТЗР. Наприклад, 60/80/90 % покривається за рахунок коштів державного бюджету, а решта – за рахунок коштів особи з інвалідністю.

ПЕРЕВАГИ

- Вільний доступ підприємств до ринку ТЗР за умови відсутності кваліфікаційних вимог та необхідності включення продукції підприємства до електронного каталогу-класифікатора.
- Безпосередній вибір підприємства особою з інвалідністю, що забезпечує індивідуальний та більш відповідальний підхід до підбору засобу реабілітації.

РИЗИКИ

- Збереження корупційних схем у відносинах підприємств та людей з інвалідністю: 1) фіктивного забезпечення засобом реабілітації за символічний «кешбек» особі з інвалідністю; 2) несанкціонованого отримання даних людей з інвалідністю задля впливу на їхній вибір конкретного підприємства тощо.
- Відсутність фінансових можливостей у малозабезпечених осіб з інвалідністю придбати відповідний їхнім функціональним можливостям засіб реабілітації.
- Необхідність встановлення відповідного відсотка покриття кожного з видів ТЗР, що може містити ризики створення нових корупційних схем.

5) Збереження наявної системи зі зміною порядку доступу підприємств на ринок ТЗР

Ця система пропонує скасувати кваліфікаційні вимоги до підприємств. Кожне підприємство, яке підтвердило відповідність продукції вимогам Технічного регламенту у Держлікслужбі, зможе забезпечувати людей з інвалідністю ТЗР. Роль Мінсоцполітики зводиться до визначення граничних цін, оплати ТЗР та якісної інформаційної підтримки осіб з інвалідністю щодо захисту їхніх прав у разі неналежного забезпечення або забезпечення неякісним ТЗР.

ПЕРЕВАГИ

- Безпосередній вибір підприємства особою з інвалідністю.
- Вільний доступ підприємств до ринку ТЗР за умови відсутності кваліфікаційних вимог та необхідності включення продукції підприємства до електронного каталогу-класифікатора.
- Усунення дублювання повноважень Мінсоцполітики та Держлікслужби.
- Усунення корупційних схем у разі регуляції ринку Експертною комісією Мінсоцполітики.

РИЗИКИ

- Збереження корупційних ризиків з визначенням граничних цін на засоби реабілітації.
- Збереження корупційних схем у відносинах підприємств та людей з інвалідністю: 1) фіктивного забезпечення засобом реабілітації за символічний «кешбек» особі з інвалідністю; 2) несанкціонованого отримання даних людей з інвалідністю задля впливу на їхній вибір конкретного підприємства тощо.
- Можливість забезпечення неякісними ТЗР за умови неефективного моніторингу Фонду соціального захисту інвалідів у поєднанні зі слабким ринковим наглядом з боку Держлікслужби.

ВИСНОВКИ

Чинні нормативно-правові акти, які регулюють доступ підприємств на ринок ТЗР, містять корупційні ризики, які реалізуються на практиці та призводять до неналежного державного регулювання вказаної галузі. Майже кожен крок підприємства на шляху до ринку забезпечення засобами реабілітації за державний кошт містить корупційну складову.

Проведений аналіз довів, що основна функція **Експертної комісії Мінсоцполітики**, яка полягає в розгляді документів, поданих підприємствами з метою надання рекомендацій щодо встановлення їх відповідності кваліфікаційним вимогам, реалізується нею недостатньо ефективно. Комісія майже за 5 років своєї діяльності та 48 засідань¹ відмовляла підприємствам 34 рази. Примітним є те, що переважна більшість підприємств, яким Комісія відмовляла, усували недоліки, переподавали пакет документів та в подальшому проходили кваліфікаційні вимоги і були включені до Переліку. Лише 7 підприємств після відмови Комісії не провадили в подальшому діяльності на ринку ТЗР.

Наявні корупціогенні норми законодавства, якими регулюється діяльність Експертної комісії, реалізуються у невиправданому розширенні повноважень комісії, неоднаковому застосуванні норм та різному підході до включення підприємств, які перебувають в однаковому становищі. Трапляються випадки надання окремим підприємствам необґрунтованих переваг і створення додаткових перешкод для інших. Надмірні дискреційні повноваження щодо розгляду скарг іноді використовуються для залякування та тиску на підприємства під загрозою виключення їх з Переліку.

Окрім цього, повноваження Експертної комісії Мінсоцполітики в частині перевірки характеристик продукції підприємств дублюють повноваження Держлікслужби як технічного регулятора, оскільки ТЗР є медичними виробами, на які поширюються вимоги Технічного регламенту.

Необґрунтоване делегування державній установі **УкрНДІпротезування** повноважень Мінсоцполітики створює для підприємств додаткові адміністративні перепони та ресурсні витрати, зумовлює існування фаворитизму окремих підприємств і створення штучних перешкод для інших. Як наслідок, це сприяє формуванню корупційного середовища.

Діяльність **Робочої групи Мінсоцполітики із формування граничних цін на ТЗР** є неефективною, адже не забезпечує необхідної періодичності оновлення граничних цін на продукцію². Фактично за два з половиною роки існування проведено лише 13 засідань. У 2019 році Наказ про граничні ціни був оновлений двічі, а з 18 серпня 2020 року не оновлювався взагалі. Відповідно, підприємства з новою продукцією, які в серпні 2020 року подали документи та пройшли процедуру внесення їх до Переліку, досі не можуть розпочати свою роботу, тому що очікують на внесення відповідних змін до Наказу про граничні ціни. **Затягування з визначенням граничних цін є механізмом фактичного блокування роботи окремих підприємств задля створення сприятливого конкурентного середовища для «фаворитів».**

Отже, **наявне державне регулювання** доступу підприємств до ринку ТЗР є **неналежним**, оскільки воно:

- є подвійним (дублюються функції Держлікслужби та Експертної комісії Мінсоцполітики);
- є надмірним (немає потреби в такому рівні зарегульованості ринку, адже здійснювані заходи нездатні досягти поставлених цілей);
- створює штучні адміністративні бар'єри для підприємств (формалізм Експертної комісії під час встановлення відповідності кваліфікаційним вимогам та надмірна роль УкрНДІпротезування);
- уможливорює тиск і надмірне навантаження на підприємства (недоліки діяльності Експертної комісії Мінсоцполітики, Робочої групи із формування граничних цін на ТЗР та УкрНДІпротезування).

1. Станом на 20.08.2021.

2. Продукція, найменування та шифру якої немає в Наказі про граничні ціни.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Враховуючи викладене вище та з метою дерегуляції і удосконалення нормативно-правової бази доступу до ринку ТЗР, необхідно:

1)

відповідальним органам державної влади – Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України та Мінсоцполітики – переглянути підходи до провадження державної політики у системі забезпечення ТЗР та регулювання ринку виробників для мінімізації та усунення корупційних ризиків, дублювання повноважень, обтяжливих адміністративних процедур та інших виявлених недоліків цієї сфери;

2)

усунути паралельне державне регулювання Держлікслужби та Мінсоцполітики, зокрема, розглянувши можливість визначення одного органу, відповідального за ринковий нагляд, яким є Держлікслужба. Позбавити Мінсоцполітики повноважень з перевірки показників роботи підприємств, які стосуються безпечності продукції, та функцій здійснення технічного регулювання;

3)

за умови погодження підходу, описаного вище, посилити інституційну спроможність Держлікслужби для ефективної реалізації ринкового нагляду за ринком ТЗР;

4)

сконцентрувати роботу Мінсоцполітики на проведенні моніторингу з метою передання виявленої інформації до Держлікслужби для вжиття нею відповідних заходів державного ринкового нагляду;

5)

внести зміни до ст. 26 Закону України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні» з метою узгодження положень Закону щодо встановлення кваліфікаційних вимог до підприємств-виробників із зобов'язанням України щодо досягнення відповідності з регламентом ЄС, на виконання якого було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України від 02.10.2013 № 753 «Про затвердження Технічного регламенту щодо медичних виробів»;

6)

переглянути Наказ Мінсоцполітики від 17.12.2018 № 1900 «Про затвердження Положення про Робочу групу із формування граничних цін на технічні та інші засоби реабілітації для осіб з інвалідністю, дітей з інвалідністю та інших окремих категорій населення» та постанову Кабінету Міністрів України від 25.12.1996 № 1548 щодо порядку визначення граничних цін з метою усунення надмірності в дискреційних повноваженнях Мінсоцполітики при встановленні граничних цін, граничних нормативів рентабельності на технічні та інші засоби реабілітації, на які поширюється дія Технічного регламенту щодо медичних виробів;

7)

усунути монопольний вплив УкрНДІпротезування на доступ до ринку ТЗР та позбавити невласних державній установі повноважень (ведення каталогу-класифікатора та «обов'язкової» сертифікації ТЗР).



ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВЧИХ ІДЕЙ

Київ, вул. Шовковича 24, офіс 14



office@izi.institute



www.izi.institute



@ILlinUA