



РАХУНКОВА ПАЛАТА

вул. М. Коцюбинського, 7, м. Київ, 01601, тел. (044) 234-95-65, 234-10-41, факс (044) 288-09-59
E-mail: rp@ac-rada.gov.ua

25 М. 2020 № 16-2731

На № _____ від _____

Генеральному прокуророві
Венедіктовій І. В.

Щодо повідомлення про
ознаки кримінального
правопорушення

Шановна Ірино Валентинівно!

На засіданні Рахункової палати 13.10.2020 розглянуто та затверджено Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству закордонних справ України на керівництво та управління у сфері державної політики щодо зовнішніх відносин, і за підсумками обговорення прийнято рішення.

На підставі статті 41 Закону України „Про Рахункову палату” повідомляємо про ознаки кримінальних правопорушень, виявлених при здійсненні зазначеного заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

1. Для проведення капітального ремонту покриттів пішохідних доріжок з озелененням, відновленням газонів прибудинкової території (внутрішнього двору) адміністративної будівлі МЗС за адресою: м. Київ, Михайлівська площа, 1, 12.06.2019 Міністерством укладено договір № 12 з переможцем відкритих торгів ТОВ „Будспец монтаж”. За цим договором підрядник виконав робіт на загальну суму 2 699 999,00 грн, за що МЗС розрахувалося в повному обсязі.

Технічний нагляд за проведенням робіт з капітального ремонту здійснювало державне підприємство „Головне управління комплексного обслуговування і будівництва об’єктів дипломатичної служби” (далі – ДП „ГУКОБ”) на підставі укладеного з МЗС договору від 30.07.2019 № 9, загальна вартість 28 929,18 гривні.

Під час проведення аудиту в присутності представників МЗС та ДП „ГУКОБ” проведено огляд робіт, які виконувались підрядником (ТОВ „Будспец монтаж”) за договором від 12.06.2019 № 12, та встановлено, що розміри окремих зелених насаджень (ялини голубої та сосни (бонсай)) не відповідають даним, передбаченим у локальному кошторисі на будівельні

роботи, та даним, відображеним в акті приймання виконаних будівельних робіт (форма КБ-2в).

Зокрема, висота ялини голубої становить 3,30 м, сосни (бонсай) – 1,8 м, що менше висоти, зазначеної у локальному кошторисі та акті приймання виконаних будівельних робіт, на 1,7 м та 0,2 м відповідно.

Незважаючи на відмінність розмірів дерев від зазначених в акті приймання виконаних будівельних робіт (форма КБ-2в), МЗС сплатило заявлену їх вартість у сумі 167 872,18 гривні.

Таким чином, здійснення оплати вартості дерев, які включені до акта приймання виконаних будівельних робіт (форма КБ-2в) із завищеними розмірами, призвело до порушення вимог підпункту 6.4.4.1 пункту 6.4.4 пункту 6.4 глави 6 ДСТУ Б Д.1.1-1:2013 Правил визначення вартості будівництва, затверджених наказом Мінрегіонбуду України від 05.07.2013 № 293: прямі витрати при визначенні вартості виконаних робіт розраховуються на підставі нормативних витрат трудових і матеріально-технічних ресурсів, виходячи з фізичних обсягів виконаних робіт та уточнених цін ресурсів, прийнятих у договірній ціні.

Відповідно до акта приймання виконаних будівельних робіт (форма КБ-2в) вартість ялини голубої h 5-6 м становить 88 238,18 грн, сосни голубої (бонсай) – 100 000,00 гривень. Аналізом пропозицій вказаних товарів у мережі Інтернет встановлено, що ціна ялини колючої форми голубої (3–3,5 м) становить 22 000,00 грн, сосни звичайної Норске Тип Бонсай 1,25–1,75 м (назва зазначена на дереві, що ідентифіковане працівниками МЗС як сосна голуба (бонсай)) – 32 470,00 гривні.

Таким чином, в акті приймання виконаних будівельних робіт (форма КБ-2в) завищено вартість дерев на загальну суму 133 768,18 гривні.

За таких обставин дії посадових осіб МЗС, ТОВ „Будспец монтаж” і ДП „ГУКОБ”, які підписали ці документи, мають ознаки кримінального правопорушення в частині внесення завідомо неправдивих відомостей до офіційних документів (службове підроблення).

2. Протягом 2018–2019 років МЗС спрямовано кошти державного бюджету (1 352,4 тис. грн) на створення та впровадження системи електронного документообігу Міністерства закордонних справ України (далі – СЕД МЗС).

Аналізом укладених договорів про використання зазначених коштів встановлено таке.

Наказом МЗС від 19.04.2018 № 176 з метою пришвидшення реалізації проєкту з впровадження СЕД МЗС створено робочу групу.

Слід зазначити, що інформації та інших розпорядчих актів МЗС щодо визначення відповідальних фахівців та/або підрозділів МЗС за супроводження на всіх етапах процесів розробки, тестування та впровадження СЕД МЗС до аудиту не надано. Незважаючи на призначення у подальшому членів робочої групи на інші посади з іншими посадовими обов'язками, зміни до цього наказу не вносилися.

Водночас пунктом 7 Плану заходів із розвитку ІТ-інфраструктури Міністерства закордонних справ України на 2019 рік, затвердженого наказом МЗС від 02.11.2018 № 457, передбачено завершення робіт з впровадження системи електронного документообігу та інтеграції її із системою електронної взаємодії у I півріччі 2019 року та визначено виконавців – Адміністративний департамент та Управління Генерального секретаріату.

На засіданні тендерного комітету МЗС 11.05.2018 затверджено тендерну документацію щодо умов проведення процедури відкритих торгів на закупівлю послуг з розгортання та налаштування основних компонентів системи електронного документообігу МЗС (протокол № 09).

Згідно з оголошенням про проведення відкритих торгів, розміщеним в ІТС „Prozorro”, цього ж дня (11.05.2018) МЗС оголосило про проведення закупівлі за предметом „Система управління документообігом (послуги з розгортання та налаштування основних компонентів системи електронного документообігу МЗС)” очікуваною вартістю 800 000,00 гривень.

Участь у торгах взяли два учасники: ТОВ „ІТ-Інтегратор” (первинна цінова пропозиція – 648 492,00 грн) та ТОВ „Текексперт” (первинна цінова пропозиція – 797 295,00 грн). За результатами аукціону та розгляду тендерних пропозицій переможцем обрано ТОВ „Текексперт” з остаточною ціною пропозицією 645 995,00 гривень.

Водночас встановлено, що тендерна пропозиція переможця не відповідає умовам тендерної документації. Так, ТОВ „Текексперт” у складі тендерної пропозиції надало протокол розбіжностей з пропозицією змінити окремі умови проекту договору, зокрема одну з істотних умов – предмет договору.

Таким чином, цей учасник не погодився з істотними умовами проекту договору, визначеного у додатку 3 до тендерної документації.

У порушення пункту 4 частини першої статті 30 Закону України від 25.12.2015 № 922 „Про публічні закупівлі” (у редакції, що діяла до 19.04.2020, далі – Закон № 922) тендерний комітет не відхилив тендерної пропозиції учасника, що не відповідає умовам тендерної документації.

За результатами процедури відкритих торгів, проведеної з порушенням норм Закону № 922, між МЗС та ТОВ „Текексперт” укладено договір про надання послуг від 27.06.2018 № А-0355 на суму 645 995,00 грн з ПДВ.

Встановлено, що умови договору відрізняються від змісту тендерної пропозиції переможця закупівлі, а саме не відповідають умовам проекту договору, наданого переможцем у складі тендерної пропозиції.

Так, проектом договору, наданим ТОВ „Текексперт” у складі тендерної пропозиції, визначались основні вимоги до надання послуг, серед яких, зокрема:

- наявність технічного завдання;
- необхідність складання консолідованого акта приймання-передачі наданих послуг після їх виконання;
- проведення виконавцем послуг навчання персоналу МЗС;

– формування робочих груп для забезпечення виконання послуг за договором;

– забезпечення виконавцем послуг гарантійних зобов'язань протягом 12 місяців з моменту виконання послуг.

Натомість у договорі про надання послуг від 27.06.2018 № А-0355 зазначених умов не передбачено.

Згідно з частиною четвертою статті 36 Закону № 922 умови договору про закупівлю не повинні відрізнятися від змісту тендерної пропозиції за результатами аукціону (у тому числі ціни за одиницю товару) переможця процедури закупівлі або ціни пропозиції учасника у разі застосування переговорної процедури.

Відповідно до частини першої статті 37 Закону № 922 договір про закупівлю є нікчемним, зокрема, у разі укладення з порушенням вимог частини четвертої статті 36 цього Закону.

Отже, на підставі частини першої статті 37 Закону № 922 договір про надання послуг від 27.06.2018 № А-0355 є нікчемним.

Договір та специфікацію до нього підписали від замовника – Державний секретар МЗС Заяць А. І., від виконавця – генеральний директор ТОВ „Текексперт” Штомпель В. М.

У подальшому 16.07.2019 МЗС оголосило про проведення переговорної процедури закупівлі за предметом „Послуги з розробки програмного забезпечення на замовлення” та на підставі пункту 5 частини другої статті 35 Закону № 922 з метою забезпечення сумісності з наявними послугами здійснило додаткову закупівлю послуг з розгортання та налаштування основних компонентів СЕД МЗС у ТОВ „Текексперт”. За результатами проведення переговорної процедури закупівлі між МЗС та ТОВ „Текексперт” укладено договір від 08.08.2019 № А-0389 на суму 478 800,00 гривень.

Водночас оскільки договір про надання послуг від 27.06.2018 № А-0355 із ТОВ „Текексперт” є нікчемним на підставі частини першої статті 37 Закону № 922, подальше проведення переговорної процедури закупівлі на підставі пункту 5 частини другої статті 35 Закону № 922 щодо здійснення додаткового придбання послуг у того самого постачальника є безпідставним.

Також Міністерством укладено із ТОВ „Текексперт” договори від 29.11.2018 № А-0572 на суму 151 305,00 грн та від 10.06.2019 № А-0296 на суму 192 000,00 гривень.

Загалом за чотирма укладеними із ТОВ „Текексперт” договорами про впровадження, налаштування та обслуговування СЕД МЗС, протягом 2018–2019 років здійснено видатки за загальним фондом державного бюджету за КПКВК 1401010 на загальну суму 1 352 420,00 гривень.

Ці кошти перераховані відповідно до актів приймання-передачі робіт (послуг), в яких зазначалось про вчасне та в повному обсязі надання послуг ТОВ „Текексперт” та про відсутність скарг і претензій у МЗС до якості наданих послуг.

Разом з тим станом на 11.09.2020 СЕД МЗС як комплексна система автоматизації діловодства не впроваджена та, відповідно, не функціонує.

Надані до аудиту матеріали не дають можливості підтвердити виконання кожного етапу послуг, визначених у специфікаціях до вказаних договорів.

Зведена інформація щодо виконання протягом 2018–2019 років договорів МЗС з ТОВ „Текексперт” наведена в додатку.

Із загальної кількості послуг, визначених у специфікаціях до договорів з ТОВ „Текексперт”, надано матеріали лише щодо виконання послуг, визначених пунктами 1.1 та 1.2 специфікації до договору від 27.06.2018 № А-0355 та пунктом 1 специфікації до договору від 29.11.2018 № А-0572.

З метою підтвердження послуг, визначених пунктом 1.1 договору від 27.06.2018 № А-0355 (розробка та тестування на контрольному прикладі спеціалізованих підсистем СЕД; запровадження ведення реєстрів та довідників; розробка та тестування єдиної електронної інформаційної бази документів Міністерства), Рахунковою палатою запропоновано надати до аудиту тестові логи руху документів за весь період тестування, на що провідним спеціалістом Департаменту документообігу і цифровізації надано лист ТОВ „Текексперт” від 31.07.2020 № 10/01 (без вхідного реєстраційного номера МЗС), де зазначалося про масштабний інцидент, що відбувся у другій половині вересня 2019 року з апаратною платформою SharePosnt Server на середовищі МЗС та призвів до виведення з ладу розгорнутого там рішення СЕД МЗС і знищення усіх тестових логів руху документів за весь період тестування 2018–2019 років.

Водночас МЗС у пояснювальній записці від 07.09.2020 зазначено про відновлення ТОВ „Текексперт” резервних копій та інформації про рух документів під час тестування СЕД МЗС у 2018 і 2019 роках та надано витяги з неї щодо отримання службової кореспонденції через систему електронної взаємодії ОВВ (за липень 2020 року), формування звітів про контрольні документи (підрозділів); витяги з довідників („єдиний класифікатор номенклатури справ”, „установи”, „вид документів” та „секретаріат”). Зазначені витяги не дають можливості підтвердити їх належність до СЕД МЗС.

Інформацію, розпорядчі акти МЗС або інші матеріали щодо дослідження та врегулювання питань, порушених у листі ТОВ „Текексперт”, МЗС до аудиту не надано.

З метою підтвердження послуг, визначених пунктом 1.2 договору від 27.06.2018 № А-0355 (налаштування та впровадження першої черги СЕД МЗС: Розробка інструктивної документації. Проведення навчання користувачів та адміністраторів. Проведення випробувань СЕД на відповідність Технічному завданню. Проведення дослідної експлуатації СЕД з підключенням користувачів ЦА Міністерства та Дипакадемії), до аудиту надано інструктивні матеріали: „Опрацювання вхідної кореспонденції”, „Опрацювання службової (вихідної) кореспонденції”, „Інструкція адміністратора системи” (без підпису та дати підготовки).

З метою підтвердження послуг, визначених пунктом 1 специфікації до договору від 29.11.2018 № А-0572 (розробка функціоналу та впровадження електронного цифрового підпису в СЕД МЗС), до аудиту надано копію наказу МЗС від 11.09.2019 № 412 „Про визначення осіб, уповноважених на використання особистих ключів для створення кваліфікованої електронної печатки в системі електронної взаємодії”.

Документів та матеріалів, що підтверджують отримання МЗС інших послуг, передбачених умовами договорів з ТОВ „Текексперт”, до аудиту не надано.

Відповідно до умов договору від 08.08.2019 № А-0389 МЗС перераховано 205,47 тис. грн за впровадження четвертої черги СЕД МЗС як комплексної системи автоматизації діловодства, що передбачала інтеграцію СЕД з попередньою системою InterDoc; імпортування документів у систему СЕД за попередні 5 років; реалізацію процесу обміну даними з СЕВ ОБВ.

Відповідно до пункту 9 Регламенту організації взаємодії органів виконавчої влади в електронній формі, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 55, ДП „Державний центр інформаційних ресурсів України” як адміністратор системи взаємодії забезпечує реєстрацію користувачів системи взаємодії.

Згідно з оприлюдненим на сайті ДП „Державний центр інформаційних ресурсів України” переліком інтегрованих організацій, підключених до системи електронної взаємодії органів виконавчої влади версія 2.0, дата підключення МЗС – 15.08.2016 та тип підключення – InterDoc.

Рахункова палата листом від 12.08.2020 № 16-1995 звернулась до ДП „Державний центр інформаційних ресурсів України” про надання інформації щодо подання МЗС протягом 2018–2019 років заявки на підключення або інтеграцію з СЕВ ОБВ (тип підключення – InterDoc).

ДП „Державний центр інформаційних ресурсів України” (лист від 08.09.2020 № 256/20) повідомило, що за 2018–2020 роки і на дату надання відповіді від МЗС отримано одну заявку на інтеграцію від 28.08.2020 № 211/17-930-900 з даними про розробника системи електронного документообігу – ПАТ „Центр комп’ютерних технологій „ІнфоПлюс”. Назва та версія системи електронного документообігу – АСКОД версії 10.

Встановлено, що 24.04.2020 МЗС розмістило в ІТС „Prozorro” оголошення про проведення відкритих торгів щодо закупівлі пакетів програмного забезпечення для автоматизації офісу (розширення функціональних можливостей системи електронного документообігу).

За результатами проведення зазначених торгів між МЗС та ПАТ „Центр комп’ютерних технологій „ІнфоПлюс” укладено договір від 12.06.2020 № 209/2020, предметом якого є постачання на користь Міністерства програмної продукції, необхідної для розширення функціональних можливостей СЕД МЗС. Зазначена програмна продукція включає систему електронного документообігу АСКОД та Oracle Database Standard Edition 2 (передбачено технічну підтримку

виробником протягом одного року). Загальна вартість вказаного договору – 685 360,00 грн з ПДВ.

Відповідно до доручення Державного секретаря МЗС О. Банькова від 17.08.2020 № 64 для співробітників Міністерства організовано навчання щодо використання системи електронного документообігу АСКОД.

За таких обставин (бюджетні кошти використані, але СЕД МЗС не функціонує, виконання послуг за договорами підтвердити неможливо, на час здійснення аудиту впроваджено іншу систему електронного документообігу – АСКОД), дії посадових осіб МЗС і ТОВ „Текексперт” при використанні бюджетних коштів у сумі 1 352,4 тис. грн мають ознаки кримінального правопорушення в частині привласнення, розтрати або заволодіння чужим майном шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем та внесення завідомо неправдивих відомостей до офіційних документів (службове підроблення).

3. У 2019 році МЗС спрямовувало кошти державного бюджету на розробку та впровадження програмного забезпечення для ведення обліку місць проживання працівників дипломатичних представництв та консульських установ.

02.11.2017 набрала чинності постанова Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 № 811 „Про внесення зміни до пункту 4 Положення про порядок розміщення дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних та іноземних організацій в Україні”, якою визначено повноваження МЗС щодо ведення обліку місць проживання працівників дипломатичних представництв та працівників консульських установ, яким надаються привілеї та імунітети відповідно до міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Водночас протягом 2018–2019 років та на час проведення аудиту облік місць проживання працівників дипломатичних представництв та працівників консульських установ Міністерством не здійснювався.

З метою виконання повноважень МЗС, визначених цією постановою, укладено договір від 12.06.2019 № 7 з ДП „ГУКОБ”, яким передбачалася розробка програмного забезпечення для потреб МЗС з передачею усіх майнових прав інтелектуальної власності на створене програмне забезпечення відповідно до технічного завдання. Ціна договору – 198,8 тис. грн, термін виконання з урахуванням положень додаткової угоди 06.12.2019.

Встановлено, що 21.12.2019 Фінансовим департаментом здійснено остаточну оплату ДП „ГУКОБ” згідно з актом приймання-передачі наданих послуг від 11.12.2019 № 53 з розробки програмного забезпечення (третій етап – розгортання системи, тестовий запуск, навчання співробітників, виявлення та ліквідація недоліків, розробка інструкції користувача).

За інформацією Міністерства, відповідно до службової записки Фінансового департаменту від 26.12.2019 № 212/231-901-5641 Державним секретарем МЗС доручено Департаменту державного протоколу (О. О. Діброва) підготувати проєкт наказу про введення в господарський

оборот (із залученням фахівців, які мають відповідну кваліфікацію) об'єкта права інтелектуальної власності у складі нематеріальних активів та визначення матеріально відповідальної особи.

Разом з тим станом на 11.09.2020 введення зазначеного програмного забезпечення в господарський оборот не забезпечено.

Водночас відповідно до акта приймання-передачі надання послуг від 11.12.2019 № 53 МЗС сплачено 66,27 тис. грн за розгортання системи, тестовий запуск, навчання співробітників, виявлення та ліквідацію недоліків, розробку інструкції користувача.

За поясненням МЗС, витрати, понесені за договором від 12.06.2019 № 7, обліковуються у складі незавершених капітальних інвестицій (за дебетом рахунка 13 „Капітальні інвестиції”). Введення в господарський оборот не відбулося, оскільки недоліки, виявлені при проведенні тестування та перевірки створеного програмного забезпечення в процесі надання послуг за цим договором, усунуті лише в липні 2020 року. На час завершення аудиту провадились роботи з остаточного формування матеріалів справи та програмного забезпечення для подальшої передачі відповідальному структурному підрозділу апарату МЗС на опрацювання з метою виконання робіт зі створення КСЗІ для інформаційної системи.

Отже, МЗС сплачено 66,27 тис. грн за послуги з розробки програмного забезпечення для ведення обліку місць проживання працівників дипломатичних представництв та працівників консульських установ, які фактично не надані.

Слід зазначити, що дії посадових осіб МЗС і ДП „ГУКОБ”, які підписали такі документи, мають ознаки кримінального правопорушення в частині внесення завідомо неправдивих відомостей до офіційних документів (службове підроблення).

Просимо вважати цей лист повідомленням про ознаки кримінальних правопорушень.

Про результати розгляду просимо поінформувати Рахункову палату.

Згідно з пунктом 10 рішення Рахункової палати від 13.10.2020 № 27-2 рішення та Звіт про результати аудиту будуть оприлюднені на офіційному вебсайті Рахункової палати.

З повагою

Голова



В. В. Пацкан