



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 13 жовтня 2020 року № 27-2

м. Київ

Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству закордонних справ України на керівництво та управління у сфері державної політики щодо зовнішніх відносин

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 Міністерству закордонних справ України на керівництво та управління у сфері державної політики щодо зовнішніх відносин.

За підсумками розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Міністерством закордонних справ України (далі – МЗС, Міністерство) за бюджетною програмою за КПКВК 1401010 „Керівництво та управління у сфері державної політики щодо зовнішніх відносин” **протягом 2018–2019 років загалом використано 569,6 млн грн**, з яких найбільшу питому вагу становили видатки на оплату праці та нарахування на неї – 81,4 відс. (463,8 млн грн), інші поточні видатки – 10,7 відс. (60,6 млн грн), видатки розвитку – 7,9 відс. (45,2 млн гривень).

Водночас внаслідок неприйняття дієвих управлінських рішень планування та використання бюджетних коштів здійснювалося неефективно, що призвело до неповного їх використання та повернення до державного бюджету частини асигнувань загального фонду у сумі 22,3 млн гривень.

Аудитом встановлено випадки недотримання вимог чинного законодавства при визначенні потреби в бюджетних коштах загалом на суму 17,7 млн гривень.

Порушення та недоліки під час використання бюджетних коштів встановлено загалом на суму понад 47 млн грн, з яких: нерезультативно – 0,75 млн грн; неекономно – 0,47 млн грн; непродуктивно – 1,4 млн грн; з порушенням законодавства – 45 млн гривень.

МЗС не забезпечено створення дієвої системи внутрішнього контролю за використанням бюджетних коштів, що унеможливило упередження порушень та недоліків, встановлених під час аудиту.

2. Внаслідок прийняття неефективних управлінських рішень під час управління належним нерухомим майном, спеціальним фондом державного бюджету, за розрахунками, недоотримано 2,3 млн грн та не відшкодовано витрат за комунальні послуги та енергоносії, за розрахунками, понад 0,216 млн гривень.

Зокрема, протягом 2018–2019 років у приміщеннях МЗС площею 736,3 м² без укладання договорів оренди та сплати за користування майном розміщувалась фізична особа-підприємець, що призвело до втрати надходжень до спеціального фонду державного бюджету у сумі 1,8 млн гривень. Не відшкодовано ФОП і витрат за надані МЗС комунальні послуги та енергоносії у сумі 0,182 млн гривень.

МЗС у порушення вимог частини дев'ятої статті 51 Бюджетного кодексу України не здійснювало перерозподілу обсягів узятих бюджетних зобов'язань за загальним фондом бюджету для проведення видатків за цими зобов'язаннями із спеціального фонду протягом 2018–2019 років.

Як наслідок, отримані від реалізації вторинних ресурсів (брухту та відходів дорогоцінних, кольорових та чорних металів) понадпланові надходження до спецфонду у сумі 0,503 млн грн залишились невикористаними, що свідчить про неефективне управління бюджетними коштами.

3. Нормативно-правова база, що регламентує діяльність МЗС та його представництв на території України, в цілому є сформованою. Разом з тим Кабінетом Міністрів України та МЗС не приведено у відповідність до вимог Закону України від 17.03.2011 № 3166 „Про центральні органи виконавчої влади” норм Положення про Міністерство закордонних справ України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.03.2016 № 281, які регулюють призначення, звільнення та повноваження Державного секретаря МЗС.

4. МЗС як головним розпорядником коштів державного бюджету за КПКВК 1401010 в порушення вимог статті 35 Бюджетного кодексу України та пункту 2.8 Інструкції з підготовки бюджетних запитів, затвердженої наказом Мінфіну від 06.06.2012 № 687, зареєстрованим у Мін'юсті 26.06.2012 за № 1057/21369, при визначенні потреби в бюджетних коштах для заміни вікон адміністративної будівлі не забезпечено включення до бюджетних запитів на 2018 і 2019 роки достовірної та обґрунтованої інформації про обсяги капітальних видатків, що призвело до затвердження в законах про державний бюджет на ці роки необґрунтованих бюджетних призначень загалом на суму 17,7 млн грн, що відповідно до пункту 1 частини першої статті 116 цього Кодексу є порушенням бюджетного законодавства.

За цим фактом, з урахуванням положень статті 255 та частини першої статті 164¹² Кодексу України про адміністративні правопорушення, стосовно посадових осіб МЗС, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, посадовими особами Рахункової палати складено протоколи про адміністративні правопорушення.

Визначена Представництвом МЗС в Одесі в проєктах кошторисів потреба в капітальних видатках на 2018 і 2019 роки у сумі 0,1 млн грн на проведення капітального ремонту цокольного поверху та фундаменту адмінприміщення в порушення вимог пункту 22 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228, не базувалася на обґрунтованих економічних розрахунках, підтверджених відповідною проєктно-кошторисною документацією.

У порушення вимог пункту 11 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228, граничні обсяги видатків загального фонду для складання проєктів кошторисів на 2018–2019 роки до представництв МЗС у містах Львові, Одесі та Ужгороді, які включені до мережі МЗС, Міністерством не встановлювалися та, відповідно, не доводилися.

5. МЗС у порушення вимог пункту 5 розділу II Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Мінфіну від 29.12.2002 № 1098, зареєстрованим у Мін'юсті 21.01.2003 за № 47/7368, при складанні паспорта бюджетної програми за КПКВК 1401010 на 2018 рік не визначило окремого напрямку використання бюджетних коштів на виконання завдань (проєктів) з інформатизації.

При складанні звіту про виконання паспорта за КПКВК 1401010 за 2019 рік МЗС як головним розпорядником у порушення вимог пункту 6 частини п'ятої статті 22 Бюджетного кодексу України не забезпечено відображення достовірної інформації про причини невиконання результативного показника продукту щодо використання у повному обсязі бюджетних призначень для заміни віконних блоків, що відповідно до пункту 36 частини першої статті 116 цього Кодексу є порушенням бюджетного законодавства.

6. МЗС внаслідок прийняття неефективних управлінських рішень щодо укладання цивільно-правових договорів неекономно використано 73,4 тис. гривень.

Так, Міністерством у 2019 році з громадянами України укладено 16 цивільно-правових договорів (загалом на 73,4 тис грн), предметом яких було надання послуг, що дублювали функціональні повноваження посадових осіб відділу ведення та адміністрування Державного реєстру виборців Управління консульської діяльності Департаменту консульської служби відповідно до Положення про відділ ведення та адміністрування Державного реєстру виборців Управління консульської діяльності Департаменту консульської служби, затвердженого директором Департаменту консульської служби МЗС 15.04.2016.

Слід зазначити, що в порушення вимог частини другої статті 9 Закону України від 16.07.1999 № 996 „Про бухгалтерський облік та фінансову звітність

в Україні” в актах приймання-передачі наданих послуг за укладеними цивільно-правовими договорами не зазначалась дата їх складання.

Представництвом МЗС в Одесі без відповідного погодження з МЗС, наявність якого була передбачена пунктом 11 Положення про Представництво Міністерства закордонних справ України на території України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.07.2002 № 1050 (чинне до 15.02.2019), протягом періоду, що підлягав аудиту, укладено 21 цивільно-правовий договір загалом на суму 0,172 млн гривень.

7. Під час розрахунків з підзвітними особами МЗС не дотримано вимог пункту 4 розділу II Інструкції про службові відрядження в межах України та за кордон, затвердженої наказом Мінфіну від 13.03.1998 № 59, зареєстрованим у Мін’юсті 31.03.1998 за № 218/2658, що призвело до надміру виплачених окремим працівникам добових витрат, та вимог пункту 1 розділу II цієї Інструкції в частині перебування працівників у відрядженні без відповідного розпорядження (наказу) керівника.

Крім того, Міністерство та Представництво МЗС у м. Львові в порушення вимог пункту 4 розділу I та пункту 11 розділу II Інструкції про службові відрядження в межах України та за кордон, затвердженої наказом Мінфіну від 13.03.1998 № 59, зареєстрованим у Мін’юсті 31.03.1998 за № 218/2658, не забезпечували працівників коштами (авансами) для здійснення поточних витрат під час службових відряджень.

8. МЗС у порушення вимог статті 26 Закону України „Про охорону культурної спадщини” без письмового дозволу відповідного органу охорони культурної спадщини та розроблення науково-проектної документації згідно з Державними будівельними нормами „Склад та зміст науково-проектної документації на реставрацію пам’яток архітектури та містобудування” ДБН А.2.2-14-2016, затвердженими наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 29.12.2016 № 337, здійснило демонтаж, виготовлення та встановлення дверних блоків у кількості 11 штук (зовнішніх і внутрішніх) всіх вхідних груп адміністративної будівлі МЗС, що є пам’яткою архітектури місцевого значення – „Будинок Центрального комітету КП(б)У, де працювали відомі вчені”, 1936–1938 рр., охоронний № 920-Кв. На зазначені цілі спрямовано 2,3 млн грн бюджетних коштів.

При використанні бюджетних коштів на озеленення прибудинкової території адміністративної будівлі, МЗС неекономно використано **0,134 млн грн** через завищення підрядником вартості висаджених дерев та нерезультативно – **29,0 тис. грн** на оплату технічного нагляду, здійсненого Державним підприємством „Головне управління комплексного обслуговування і будівництва об’єктів дипломатичної служби” (далі – ДП „ГУКОБ”) з порушенням вимог нормативно-правових актів та нормативних документів у сфері містобудування.

За таких обставин дії посадових осіб МЗС та юридичних осіб, які підписали ці документи, мають ознаки кримінального правопорушення –

внесення завідомо неправдивих відомостей до офіційних документів (службове підроблення).

9. МЗС неефективно спрямовано майже 1,4 млн грн на створення системи електронного документообігу, яка на сьогодні не впроваджена та, відповідно, не функціонує.

Так, **Міністерство у 2018 році оголосило про проведення відкритих торгів на закупівлю послуг з розгортання та налаштування основних компонентів системи електронного документообігу МЗС, за результатом яких у порушення вимог частини четвертої статті 36 Закону України „Про публічні закупівлі” (у редакції, чинній до 19.04.2020) уклало з юридичною особою договір про надання послуг від 27.06.2018 № А-0355 на суму 0,646 млн грн (з ПДВ), що не відповідав умовам проєкту договору, наданого останнім у складі тендерної пропозиції. Як наслідок, відповідно до частини першої статті 37 Закону України „Про публічні закупівлі” (у редакції, чинній до 19.04.2020) зазначений договір є нікчемним.**

На етапі укладання з договором вилучено низку важливих умов, передбачених тендерною пропозицією, які в подальшому вплинули на його виконання, зокрема: наявність технічного завдання; необхідність складання консолідованого акта здачі-приймання 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.

У подальшому з метою забезпечення сумісності з наявними послугами МЗС у 2019 році здійснило в тієї ж юридичної особи додаткову закупівлю послуг з розгортання та налаштування основних компонентів системи електронного документообігу шляхом укладання ще трьох договорів загалом на 0,343 млн гривень.

При цьому виконання більшості робіт (послуг), визначених у специфікаціях до договорів та включених до актів приймання-передачі робіт (послуг), оплачених МЗС у повному обсязі, не підтверджено відповідними документами.

Додатковим підтвердженням непродуктивності використання бюджетних коштів є той факт, що на час проведення аудиту ПАТ „Центр комп'ютерних технологій „ІнфоПлюс” на підставі договору від 12.06.2020, укладеного з МЗС, здійснювало розгортання програмного забезпечення для функціонування системи електронного документообігу АСКОД та Oracle Database Standard Edition 2, а також відповідне навчання співробітників МЗС. Загальна вартість вказаного договору становить 0,685 млн грн з ПДВ.

За таких обставин (бюджетні кошти використані, система електронного документообігу МЗС не функціонує, виконання послуг за договорами підтвердити неможливо, на час здійснення аудиту впроваджено іншу систему електронного документообігу – АСКОД) дії посадових осіб МЗС та іншої юридичної особи (підрядника) при використанні бюджетних коштів у сумі

майже 1,4 млн грн мають ознаки кримінального правопорушення в частині привласнення, розтрата або заволодіння чужим майном шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем та внесення завідомо неправдивих відомостей до офіційних документів (службове підроблення).

Крім того, у 2019 році МЗС здійснено остаточну оплату за послуги ДП „ГУКОБ” з розробки програмного забезпечення щодо ведення обліку місць проживання працівників дипломатичних представництв та працівників консульських установ без фактичного надання таких послуг.

Так, на підставі акта приймання-передачі послуг від 11.12.2019 № 53 сплачено 0,066 млн грн за розгортання системи, тестовий запуск, навчання співробітників, виявлення та ліквідацію недоліків, розробку інструкції користувача. Разом з тим введення зазначеного програмного забезпечення в господарський оборот станом на 11.09.2020 не забезпечено.

За таких обставин дії посадових осіб МЗС та юридичної особи (виконавця послуг), які підписали вказані документи, мають ознаки кримінального правопорушення в частині внесення завідомо неправдивих відомостей до офіційних документів (службове підроблення).

Протягом 2018–2019 років МЗС використовувалось програмне забезпечення „Парус-Бюджет”, до виробника якого (ТОВ „Корпорація „Парус”) застосовано санкції відповідно до указів Президента України від 15.05.2017 № 133 „Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 квітня 2017 року „Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)” та від 14.05.2018 № 126 „Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 травня 2018 року „Про застосування та скасування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)”.

10. Через невиконання ДП „ГУКОБ” повноважень у частині контролю за раціональним використанням енергоресурсів, виконанням інструкцій з експлуатації енергоустановок та мереж, МЗС неекономно використано у 2018 році 0,266 млн грн на сплату постачальникові вартості донарахованої електроенергії за порушення Закону України від 13.04.2017 № 2019 „Про ринок електричної енергії”, пункту 3.34 глави 3, пункту 6.40 глави 6, пункту 10.2 глави 10 Правил користування електричною енергією, затверджених постановою Національної комісії з питань регулювання електроенергетики України від 31.07.1996 № 28, зареєстрованою у Мін’юсті 02.08.1996 за № 417/1442.

Як наслідок, неналежне виконання ДП „ГУКОБ” своїх договірних зобов’язань з надання послуг інженерно-технічного забезпечення, а також **незабезпечення контролю МЗС за їх виконанням, призвели до нерезультативного витрачання Міністерством 0,251 млн грн бюджетних коштів.**

11. МЗС не забезпечено створення дієвої системи внутрішнього контролю за використанням бюджетних коштів, що унеможливило упередження порушень та недоліків, встановлених під час цього аудиту.

Міністерством не дотримано вимог Основних засад здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 12.12.2018 № 1062. Зокрема, не розроблено та не затверджено розпорядчих документів щодо організації та здійснення внутрішнього контролю та управління ризиками; відповідних планів заходів; адміністративних регламентів тощо.

За період аудиту заходи контролю, зокрема в частині планування та виконання бюджетної програми за КПКВК 1401010, у структурних підрозділах апарату та представництвах МЗС протягом 2018–2019 років не проводилися.

Як наслідок, керівництву Міністерства не надавались об'єктивні та незалежні висновки і рекомендації щодо удосконалення системи внутрішнього контролю, запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів та управління нерухомим майном.

Нездійснення належного контролю, зокрема за використанням службових транспортних засобів, спричинило невідповідність інформації про пробіг транспортних засобів МЗС, відображеної в актах виконаних робіт з технічного обслуговування та подорожніх листах службових автомобілів. Об'єм списаного пального, не підтвердженого пробігом, становить 1 038,71 л (за розрахунками, на 27,9 тис. гривень).

У зв'язку з відсутністю у штаті МЗС посад водіїв, такі послуги надавались на підставі договорів, укладених з ДП „ГУКОБ”. Оплата послуг здійснювалась щомісячно на підставі однотипних актів приймання-передачі наданих послуг без деталізації їх реального обсягу. Умовами зазначених договорів передбачено внесення усіх наданих послуг до журналу реєстрації із зазначенням дати та особи, яка забезпечила виконання заявки, проте такий журнал протягом 2018–2019 років не вівся.

12. Міністерство та Представництво МЗС в Одесі протягом 2018–2019 років здійснили придбання товарів, робіт та послуг з системними порушеннями вимог законодавства у сфері публічних закупівель на загальну суму понад 45 млн гривень.

Міністерство та Представництво МЗС в Одесі допустили випадки неоприлюднення та порушення порядку оприлюднення інформації про закупівлі відповідно до вимог законодавства, чим не дотримали принципу відкритості та прозорості на всіх стадіях закупівель.

З метою уникнення проведення процедури відкритих торгів шляхом ділення предмета закупівлі на частини, МЗС у порушення вимог частини сьомої статті 2 Закону України „Про публічні закупівлі” (у редакції, чинній до 19.04.2020) здійснило придбання телевізорів, кольорових відеомоніторів, ноутбуків та персональних комп'ютерів на загальну суму 0,687 млн гривень.

Окремі предмети закупівель МЗС визначалися із порушенням вимог Порядку визначення предмета закупівлі, затвердженого наказом Мінекономрозвитку від 17.03.2016 № 454, зареєстрованим у Мін'юсті 25.03.2016 за № 448/28578.

Під час проведення тендерним комітетом МЗС відкритих торгів на закупівлю послуг зі встановлення дверей (послуги із заміни дверних блоків у приміщеннях адмінбудівлі МЗС за адресою: 01018, м. Київ, Михайлівська площа, 1) в порушення вимог пункту 7 частини першої статті 17 Закону України „Про публічні закупівлі” (у редакції, чинній до 19.04.2020) до участі у торгах допущено пов’язаних між собою учасників – ФОП та юридичної особи. За наявності законодавчих підстав таку процедуру закупівлі у порушення вимог абзацу сьомого частини першої статті 31 Закону України „Про публічні закупівлі” (у редакції, чинній до 19.04.2020) не відмінено, а укладено з цим ФОП договір на суму 2,3 млн гривень.

Аудит засвідчив, що в окремих процедурах закупівель, які проводилися Міністерством, у діях учасників закупівель – ФОП та трьох юридичних осіб, наявні ознаки антиконкурентних узгоджених дій, які стосуються спотворення результатів торгів, тендерів та відповідно до пункту 1 статті 50 Закону України від 11.01.2001 № 2210 „Про захист економічної конкуренції” включені до переліку порушень законодавства про захист економічної конкуренції. На виконання умов договорів, укладених за результатами таких процедур закупівель, з державного бюджету використано 5,4 млн гривень.

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 Міністерству закордонних справ України на керівництво та управління у сфері державної політики щодо зовнішніх відносин, затвердити.

2. Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству закордонних справ України на керівництво та управління у сфері державної політики щодо зовнішніх відносин, поінформувати Верховну Раду України.

3. Відомості про результати аудиту у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінетові Міністрів України та запропонувати доручити МЗС розробити та подати на розгляд Кабінету Міністрів України проект постанови Кабінету Міністрів України щодо внесення змін до Положення про Міністерство закордонних справ України з метою приведення його у відповідність з вимогами Закону України від 17.03.2011 № 3166 „Про центральні органи виконавчої влади”.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати Міністерству закордонних справ України і рекомендувати:

вжити невідкладних заходів щодо усунення виявлених порушень під час використання бюджетних коштів;

розглянути в установленому порядку питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності посадових осіб МЗС, які допустили

порушення та недоліки, встановлені аудитом, про результати поінформувати Рахункову палату та у разі необхідності правоохоронні органи;

у зв'язку з тим, що на підставі частини першої статті 37 Закону України від 25.12.2015 № 922 „Про публічні закупівлі” договір про надання послуг від 27.06.2018 № А-0355 на суму 645 995,00 грн (з ПДВ) є нікчемним, вжити передбачених законодавством заходів за наслідками визнання договору нікчемним;

забезпечити:

– дотримання вимог Інструкції з підготовки бюджетних запитів, затвердженої наказом Мінфіну від 06.06.2012 № 687, зареєстрованим у Мін'юсті 26.06.2012 за № 1057/21369, та Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228;

– дотримання вимог чинного законодавства при проведенні закупівель товарів, робіт і послуг за кошти державного бюджету;

– створення дієвої системи внутрішнього контролю на виконання Основних засад здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 12.12.2018 № 1062, та своєчасне здійснення заходів контролю з метою ефективного використання бюджетних коштів та управління державним майном;

вжити заходів щодо:

– відшкодування орендарем та користувачами приміщень витрат за надані комунальні послуги та енергоносії, передбачених відповідними договорами;

– укладання договорів про передачу державного нерухомого майна, що перебуває на балансі МЗС, в платне користування.

Про стан виконання рекомендацій поінформувати Рахункову палату.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати представництвом МЗС у містах Львові та Одесі і рекомендувати вжити заходів щодо невідкладного усунення виявлених аудитом недоліків і порушень під час використання бюджетних коштів та запобігання їм у подальшому.

Про стан виконання рекомендацій поінформувати Рахункову палату.

6. Повідомити Антимонопольний комітет України про встановлені ознаки вчинення учасниками публічних закупівель визначених статтею 6 Закону України від 11.01.2001 № 2210 „Про захист економічної конкуренції” антиконкурентних узгоджених дій, які стосуються спотворення результатів торгів, тендерів.

7. Повідомити Міністерство культури та інформаційної політики України про виявлені порушення законодавства про охорону культурної спадщини.

8. Повідомити Міністерство розвитку громад та територій України про виявлені факти неналежного виконання функцій технічного нагляду, що призвели до неекономного використання бюджетних коштів, з метою подальшого внесення Атестаційній архітектурно-будівельній комісії пропозицій про позбавлення відповідних осіб кваліфікаційних сертифікатів.

9. Про виявлені під час аудиту ознаки кримінальних правопорушень повідомити Офіс Генерального прокурора.

10. Оприлюднити рішення та Звіт на офіційному вебсайті Рахункової палати.

11. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Огня Ц. Г.

Голова Рахункової палати

В. В. Пацкан