

РЕЗУЛЬТАТИ

внутрішнього аудиту за темою «Оцінка діяльності управління капітального будівництва Одеської обласної державної адміністрації щодо ефективності виконання бюджетних програм та оцінка якості виконання основних завдань та функцій, закріплених за структурним підрозділом за період з 01 січня 2019 року по поточний період 2021 року»

За результатами аудиту встановлено ряд системних та інших порушень чинного законодавства України, а також неналежне виконання посадовими особами Управління своїх посадових обов'язків.

Встановлено, що управління бюджетними коштами на загальну суму 40 425 411,43 грн. (загальна сума укладених договорів) уповноваженою особою з питань закупівель в Управлінні здійснювалось без дотримання вимог чинного законодавства у сфері публічних закупівель, тобто фактично ігноруючи його окремі основні норми, які є суттєвими, що також свідчить про відсутність внутрішнього контролю з боку керівництва Управління. Це витікає через виявлені порушення вимог:

- частини 16 статті 29, пункту 1 частини 1 статті 31 Закону України «Про публічні закупівлі», а саме: невідповідність інформації та/або документів, що подані учасником у тендерній пропозиції та/або подання яких вимагалось тендерною документацією; не відхилення учасника у разі не відповідності його кваліфікаційним (кваліфікаційному) критеріям, установленим статтею 16 цього Закону та/або наявні підстави, встановлені частиною 1 статті 17 цього Закону (системне порушення).

Одночасно з цим встановлено, що за результатами проведених процедур закупівель робіт щодо будівництва амбулаторій, розташованих на території області, відповідно до протоколів уповноваженої особи Управління з питань закупівель переможцем процедури закупівель відкриті торги неодноразово визначалося ТОВ «МІСТОБУДПРОЕКТ-18» (ЄДРПОУ 42333877). Разом з цим, відповідно до інформації, розміщеної на сайті «ProZorro» та за результатами розгляду питання тендерної пропозиції ТОВ «МІСТОБУДПРОЕКТ-18», встановлено що у ТОВ «МІСТОБУДПРОЕКТ-18»:

- відсутня ліцензія або інформація від фінансової установи у вигляді довідки, яка містить посилання саме на офіційний сайт Нацкомфінпослуг та мала б підтвердити наявність діючої ліцензії, що надає право провадити відповідний вид діяльність;
- довідка ТОВ «МІСТОБУДПРОЕКТ-18» про наявність працівників відповідної кваліфікації від 25.05.2020 №024 не містить інформації про необхідну кількість працівників;
- у складі тендерної пропозиції учасника ТОВ «МІСТОБУДПРОЕКТ-18» відсутні документи, що підтверджують правові підстави наявності складського (виробничого) приміщення, зазначеного у Довідці про наявність обладнання та матеріально-технічної бази;
- у складі тендерної пропозиції ТОВ «МІСТОБУДПРОЕКТ-18» надано договір оренди нерухомого майна від 01.01.2020 №1, який укладено між ТОВ «АКРОПОЛІС КИЇВ» (орендодавець) та ТОВ «АБСОЛЮТ-КЛІМАТ» (орендар). При цьому, згідно інформації з Державного реєстру речових прав на не рухоме

майно за ТОВ «АКРОПОЛІС КИЇВ» відомості щодо реєстрації прав на нерухоме майно відсутні.

Зазначене вище свідчить про те, що тендерна пропозиція учасника процедури закупівлі ТОВ «МІСТОБУДПРОЕКТ-18», не відповідає умовам, визначеним замовником у тендерній документації, на підставі чого замовник (Управління) повинен був відхилити тендерну пропозицію закупівлі ТОВ «МІСТОБУДПРОЕКТ-18». Проте, у порушення вимог частини 16 статті 29, пункту 1 частини 1 статті 31 Закону України «Про публічні закупівлі», Управлінням з ТОВ «МІСТОБУДПРОЕКТ-18» було укладено договори на загальну суму 40 425 411,43 грн.

Встановлено відсутність внутрішнього контролю за визначенням реальних строків будівництва та за виконанням у визначені строки робіт за обраними відповідно до встановлених пріоритетів об'єктами, що витікає через виявлені порушення вимог підпункту 4 пункту 5 статті 41 Закону України «Про публічні закупівлі» щодо безпідставних змін істотних умов договорів (системне порушення).

Також, встановлено численні порушення законодавства у сфері закупівель, а саме:

- частини 16 статті 29 Закону України «Про публічні закупівлі», в частині не розміщення у строк, який не може бути меншим ніж два робочі дні до закінчення строку розгляду тендерних пропозицій, повідомлення з вимогою про усунення невідповідностей в електронній системі закупівель;

- частини 5, 6 статті 33 Закону України «Про публічні закупівлі», в частині порушення Управлінням строків укладання договору. Відповідно до вимог статті 43 Закону України «Про публічні закупівлі», за умови укладення договору раніше чи пізніше визначених строків, такий договір вважається нікчемним;

- статті 10 Закону України «Про публічні закупівлі», а саме не оприлюднення та/або оприлюднення з порушеннями встановлених строків інформації про закупівлю (системне порушення).

Одночасно встановлено, що в Управлінні існує тенденція щодо частоті зміни уповноважених осіб, які були відповідальними за організацію та проведення процедур закупівель. У свою чергу така кадрова та організаційна нестійкість в Управлінні, могли стати підставою для складання на уповноважену особу Управління за організацію та проведення процедур закупівель 8 протоколів про адміністративне правопорушення відповідно до вимог статті 164¹⁴ КУпАП (порушення законодавства з питань закупівель).

Значна плинність персоналу, який задіяно за напрямком діяльності Управління з організації процедур закупівель є суттєвим недоліком, який сприяє реалізації потенційного ризику порушення вимог законодавства у сфері закупівель.

Встановлено порушення вимог бюджетного законодавства, зокрема:

- підпункту 6 пункту 5 статті 22 Бюджетного кодексу України, в частині не складання Управлінням звітів про виконання паспортів бюджетних програм за звітний бюджетний період;

- пункту 6 статті 20 Бюджетного кодексу України та пункту 4 наказу Міністерства фінансів України від 26.08.2014 №836 «Про деякі питання запровадження програмно – цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів», в частині не здійснення Управлінням як головним розпорядником бюджетних коштів оцінки ефективності виконання бюджетних програм, що передбачає заходи з моніторингу, аналізу та контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів;

- абзацу четвертого частини 5 статті 28 Бюджетного кодексу України, в частині не оприлюднення шляхом розміщення на своєму офіційному сайті паспортів бюджетних програм на поточний бюджетний період (включаючи зміни до паспортів бюджетних програм) - протягом трьох робочих днів з дня затвердження таких документів; звітів про виконання паспортів бюджетних програм за звітний бюджетний період - протягом трьох робочих днів після подання річної бюджетної звітності; результати оцінки ефективності бюджетних програм за звітний бюджетний період - у двотижневий строк після подання річної бюджетної звітності;

- підпункту 2.2 Порядку реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів в органах Державної казначейської служби України, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 02.06.2012 №309, в частині не забезпечення реєстрації бюджетних зобов'язань на загальну суму 74 351 835,03 грн. (системне порушення).

Встановлено халатний та формальний підхід керівництва Управління щодо контролю за укладанням договорів, стороною яких є Управління, що одночасно підвищує ризик визнання договорів не чинними з формальних причин. Так, було встановлено:

- незабезпечення здійснення авторського нагляду за об'єктами через недотримання вимог статті 11 Закону України «Про архітектурну діяльність» та пункту 1.1 розділу 1 ДБН А.2.2-4-2003 Положення про авторський нагляд за будівництвом будинків і споруд, затвердженого наказом Державного комітету країни з будівництва та архітектури від 13.06.2003 №84 (системне порушення);

- випадки не засвідчення довідок про вартість виконаних будівельних робіт та витрати №1 (примірна форма №КБ-3) підписом та печаткою інженера з технічного нагляду, які Управлінням були прийняті до сплати, чим порушено вимоги договору технічного нагляду;

- випадок відсутності акту приймання-передачі до договору на здійснення авторського нагляду;

- випадок відсутності договору на здійснення авторського нагляду;

- випадок відсутності щомісячних звітів про стан виконання робіт, актів виконаних робіт, які мають свідчити про фактичне здійснення протягом 2020 року робіт у відповідності до договору;

- випадок допущення помилки щодо номеру укладеного договору на отримання послуг з авторського нагляду у звіті на сайті «ProZorro», при цьому, протокол щодо внесення змін до цього звіту, уповноваженою особою Управління не оприлюднено, а помилку не виправлено;

- випадок, коли експертний звіт містить інформацію про загальну кошторисну вартість робіт, яка розрахована у поточних цінах за станом на 20.08.2019, тоді як договір на закупівлю робіт Управлінням укладено 23.06.2020, тобто майже через рік;

- порушення Порядку затвердження титулів об'єктів, будівництво яких здійснюється із залученням бюджетних коштів, коштів державних підприємств, установ та організацій, а також кредитів, наданих під державні гарантії, затвердженого постановою Кабінету міністрів України від 08.09.97 №995, в частині відсутності Титулів за об'єктами будівництва (системне порушення).

За оцінкою якості організації діяльності координаційної групи з питань реалізації на території Одеської області програми Президента України «Велике будівництво», відповідно до розпорядження голови облдержадміністрації від 10.06.2020 №369/од-2020 «Про утворення координаційної групи з питань реалізації на території Одеської області програми Президента України «Велике будівництво» (далі – Розпорядження) встановлено, що членами координаційної групи не здійснювалися виїзди на місця проведення робіт для отримання об'єктивних висновків щодо повноти та якості виконання робіт відповідно до затверджених графіків, що є суттєвим недоліком, оскільки свідчить про відсутність безпосереднього контролю на об'єктах будівництва. Аудиторській групі під час проведення внутрішнього аудиту не було надано підтверджуючих документів щодо здійснення відповідних виїздів на будівельні майданчики, а також підтверджень про недоцільності виконання вимог підпункту 2 пункту 2 Розпорядження щодо здійснення відповідних виїздів на будівельні майданчики.

Невиконання підпункту 2 пункту 2 розпорядження голови облдержадміністрації від 10.06.2020 №369/од-2020, є порушенням вимог статті 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» з боку членів координаційної групи (розпорядження голови облдержадміністрації є обов'язковими для виконання всіма посадовими особами облдержадміністрації).

Встановлено відсутність належного рівню внутрішнього контролю з боку причетних осіб під час надання на підпис голові облдержадміністрації розпорядження від 10.06.2020 №369/од-2020, що витікає зі встановленого факту невідповідності інформації зазначеної у Розпорядженні щодо посад, які обіймали голова обласної координаційної групи (Ванаш Д.В.) та заступник голови обласної координаційної групи (Мусієнко Д.В.), чим порушено вимоги підпункту 10.4 розділу 10 Регламенту Одеської обласної державної адміністрації, затвердженого розпорядженням голови облдержадміністрації від 28.04.2017 №360/А-2017 (зі змінами). Це також свідчить про неякісний контроль з боку відповідальних осіб облдержадміністрації щодо публікації цього розпорядження на сторонніх інформаційних Інтернет-ресурсах.

Встановлено незабезпечення виконання спеціалістами Управління завдання/функції щодо технічного нагляду у відповідності до підпунктів 16 та 32 пункту 5 Положення про управління, внаслідок чого встановлено

прийняття керівництвом Управління неефективних управлінських рішень щодо взяття у 2020 році бюджетних зобов'язань за договорами технічного нагляду на загальну суму 2 902 680,72 грн. Це свідчить про незабезпечення належного виконання керівництвом Управління своїх обов'язків щодо організації роботи з виконання завдань визначених пунктом 9 Положення про управління (начальник управління приймає рішення про утворення підрозділів з питань технічного нагляду за будівництвом у районах і містах області).

Серед недоліків внутрішнього середовища з точки зору організації внутрішнього контролю, слід відзначити, що:

- в Управлінні були відсутні Положення про всі структурні підрозділи, які діяли у його структурі чим на постійній основі порушувались вимоги пункту 1 розділу 1 частини II Правил організації діловодства та архівного зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях, затверджених наказом Міністерства юстиції України від 18.06.2015 №1000/5;

- накази Управління щодо визначення відповідальних осіб за організацію та проведення закупівель не завізовано юрисконсультом, чим порушено вимоги п.п.3 п.10 Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації, затвердженого Постановою Кабінету міністрів України від 26.11.2008 №1040, тобто накази не пройшли перевірку на відповідність законодавству;

- форма посадової інструкції головного спеціаліста з питань персоналу не відповідає вимогам встановленим пунктом 1 розділу III Порядку розроблення посадових інструкцій державних службовців категорій «Б» та «В», затвердженого наказом Національного агентства України з питань державної служби від 11.09.2019 №172-19;

Окремо слід зауважити, що керівництвом Управління під час проведення внутрішнього аудиту не було забезпечено надання аудиторській групі документів, які б підтвердили проведення відповідних робіт на 33 об'єктах на загальну суму 144 061 261,10 грн. Це унеможливило складення аудиторською групою висновку про ефективне виконання Управлінням своїх основних функцій, передбачених пунктом 4 Положення про Управління, під час організації виконання ним заходів бюджетних програм та змушує припустити, що або документи за цими об'єктами не надано у зв'язку з їх відсутністю, або якість складення цих документів знаходиться на низькому рівні, що підтверджується відповідними фактами, встановленими під час проведення внутрішнього аудиту.

В цілому, низька якість ведення справ під час бюджетного процесу, в частині розгляду питань які підлягали аудиту, у разі не вжиття керівництвом Департаменту відповідних заходів з організації внутрішнього контролю, може призвести до реалізації ризиків неефективного використання бюджетних коштів та порушень чинного законодавства.

Сектором було надано Департаменту відповідні рекомендації, викладені в аудиторському звіті. Департаментом до Сектору 22.06.2021 було повернуто підписаний аудиторський звіт без коментарів.