



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 08 жовтня 2019 року № 28-4

м. Київ

Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності використання та розпорядження майном ДЕРЖАВНОЇ УСТАНОВИ “ПРОФЕСІЙНІ ЗАКУПІВЛІ”, що мають фінансові наслідки для державного бюджету

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 та розпорядження майном ДЕРЖАВНОЇ УСТАНОВИ “ПРОФЕСІЙНІ ЗАКУПІВЛІ”, що мають фінансові наслідки для державного бюджету.

За підсумками розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Міністерство економічного розвитку та торгівлі України (далі – Мінекономрозвитку, Міністерство) як уповноважений орган управління ДЕРЖАВНОЇ УСТАНОВИ “ПРОФЕСІЙНІ ЗАКУПІВЛІ” (далі – ДУ “ПРОФЕСІЙНІ ЗАКУПІВЛІ”, Установа) неповною мірою забезпечило виконання покладених на нього законодавством повноважень щодо управління майном Установи.

Так, у порушення вимог статті 101 Цивільного кодексу України, в затвердженому Мінекономрозвитку наказом від 30.11.2016 № 2015 Статуті Установи не передбачено створення такого виконавчого органу, як правління ДУ “ПРОФЕСІЙНІ ЗАКУПІВЛІ”. Через недотримання вимог частини четвертої статті 57 Господарського кодексу України Міністерством не визначено розміру статутного капіталу ДУ “ПРОФЕСІЙНІ ЗАКУПІВЛІ”, а в порушення вимог статей 88 і 102 Цивільного кодексу України Установі не надано державного майна, необхідного для досягнення мети утворення, здійснення закупівель в інтересах замовників відповідно до Закону України від 25.12.2015 № 922 “Про публічні закупівлі” (далі – Закон № 922).

При цьому державне майно Установи балансовою вартістю 138,2 тис. грн, придбане нею протягом періоду діяльності, використовується за призначенням.

Мінекономрозвитку не забезпечено складання і затвердження стратегічного плану розвитку та інвестиційного плану Установи на середньострокову перспективу, а також утворення її наглядової ради, що є недотриманням вимог Закону України від 21.09.2006 № 185 “Про управління об’єктами державної власності” (далі – Закон № 185) і положень Статуту ДУ “ПРОФЕСІЙНІ ЗАКУПІВЛІ”.

Уповноваженим органом управління протягом 2017–2019 років не запроваджувалися і не проводилися заходи внутрішнього аудиту діяльності ДУ “ПРОФЕСІЙНІ ЗАКУПІВЛІ”, тобто оцінка ризиків, які негативно впливають на виконання функцій і завдань Установи, в тому числі щодо реалізації пілотного проєкту, не проводилася.

Аудит засвідчив **низку фактів і недоліків, що негативно вплинули на господарську діяльність** ДУ “ПРОФЕСІЙНІ ЗАКУПІВЛІ” та призвели у 2017–2018 роках і I півріччі 2019 року до витрат коштів (Установи та інші) з недотриманням вимог законодавства на загальну суму **257,9 тис. грн**, неефективних витрат коштів – **7 099,3 тис. грн**, недоотримання доходів від надання Установою послуг – **90,0 тис. грн**, а також отримання нею доходів з недотриманням вимог законодавства – **107,0 тис. гривень**.

2. Покладання наказом Мінекономрозвитку у 2017–2018 роках на ДУ “ПРОФЕСІЙНІ ЗАКУПІВЛІ” повноважень з виконання функцій централізованої закупівельної організації (далі – ЦЗО) не відповідало нормам пункту 36 частини першої статті 1 Закону № 922, згідно з яким ЦЗО – це юридичні особи, що визначаються Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування.

Як встановлено аудитом, **запроваджений** Кабінетом Міністрів України за поданням Мінекономрозвитку **пілотний проєкт з організації діяльності ЦЗО виявився нерезультативним**, оскільки за **2017–2018 роки і протягом дев’яти місяців 2019 року так і не** забезпечено виконання вимог постанови Кабінету Міністрів України від 27.12.2018 № 1216 “Про особливості створення та діяльності централізованих закупівельних організацій” щодо **створення розгалуженої системи централізованих закупівель**.

Причина зазначеного – зволікання Мінекономрозвитку з прийняттям управлінських рішень за результатами оцінки першої частини пілотного проєкту та неможливість апробації

Установою протягом 2017 року передбачених законодавством механізмів закупівлі за рамковими угодами, оскільки Міністерством і уповноваженим ним ДП “ПРОЗОРРО” не забезпечено створення в електронній системі закупівель відповідного функціоналу.

3. **Аналіз поданих Мінекономрозвитку до Кабінету Міністрів України звітів про виконання Установою протягом 2017–2018 років функцій централізованих закупівель свідчить про незначну зацікавленість центральних органів виконавчої влади у користуванні її послугами на добровільних засадах.**

Після припинення терміну дії пілотного проєкту зі створення ЦЗО протягом 9 місяців **2019 року** ДУ “ПРОФЕСІЙНІ ЗАКУПІВЛІ” функціонувала лише як установа, що здійснює організацію навчальних заходів і консультування учасників закупівель.

Отже, Установою не забезпечено досягнення визначеної Статутом мети – створення установи з організації та проведення процедур закупівель і закупівель за рамковими угодами в інтересах замовників відповідно до Закону України “Про публічні закупівлі”.

Кабінетом Міністрів України розпорядженням від 24.09.2019 № 846-р Установі надано статусу ЦЗО з проведення тендерів і закупівель за рамковими угодами товарів та послуг в інтересах замовників, але через низьку зацікавленість їх в отриманні таких послуг виникають ризики подальшої збиткової діяльності Установи та недоотримання нею достатніх обсягів власних доходів для забезпечення утримання.

Таким чином, враховуючи, що за підсумками дворічного впровадження пілотного проєкту з організації діяльності ЦЗО розгалуженої системи централізованих закупівель так і не створено, кошти Грантової угоди від 13.09.2017 № С36901/8289/46277, укладеної Установою з Європейським банком реконструкції та розвитку у рамках реалізації проєкту міжнародної технічної допомоги “Централізована закупівельна організація (ЦЗО) – Громадська реформа закупівель в Україні” (далі – Грантова угода), у сумі 7099,3 тис. грн, витрачені протягом 2017–2018 років і I півріччя 2019 року на утримання Установи, використано недостатньо ефективно.

4. Мінекономрозвитку як уповноваженим органом управління не дотримано вимог статті 6 Закону № 185 в частині своєчасності вирішення питання призначення керівника Установи.

4.1. При утворенні ДУ “ПРОФЕСІЙНІ ЗАКУПІВЛІ” виконувача обов’язків директора Леонтьєва М. В. призначено з формулюванням “до призначення керівника цієї установи в установленому законодавством порядку”. Тимчасове виконання повноважень здійснювалось протягом 11 місяців до вирішення питання призначення директора на постійній основі. Після звільнення Леонтьєва М. В. протягом 9 місяців обов’язки керівника Установи поклалися на заступника директора ДУ “ПРОФЕСІЙНІ ЗАКУПІВЛІ” Сільверстова Є. В.

У результаті з 30.11.2016 по 24.07.2018 (рік і вісім місяців) керівництво Установою здійснювалося з недотриманням вимог частин третьої та четвертої статті 65 Господарського кодексу України, статей 21 і 24 Кодексу законів про працю України та пункту 7.3 Статуту ДУ “ПРОФЕСІЙНІ ЗАКУПІВЛІ” – без укладання відповідного контракту з Міністерством, який мав визначати, зокрема, строк найму, права, обов’язки і відповідальність керівника, умови його матеріального забезпечення, що унеможлилювало здійснення уповноваженим органом управління відповідного контролю.

4.2. Без укладання контракту Мінекономрозвитку **призначило в. о. директора ДУ “ПРОФЕСІЙНІ ЗАКУПІВЛІ” Леонтьєва М. В.** Як наслідок, **оплату його праці на суму 36,4 тис. грн здійснено з недотриманням вимог**

законодавства – на підставі встановленого за його власним наказом посадового окладу згідно із штатним розписом Установи.

4.3. Сільверстову Є. В., заступнику директора Установи, **як в. о. директора** встановлено посадовий оклад у розмірі 46,5 тис. грн згідно зі штатними розписами ДУ “ПРОФЕСІЙНІ ЗАКУПІВЛІ”, введеними в дію за погодженням Мінекономрозвитку з 04.12.2017 та з 17.05.2018. Враховуючи, що з жовтня 2017 року джерелом формування фонду оплати праці були кошти міжнародної технічної допомоги, **а умовами Грантової угоди передбачено граничні місячні розміри виплат за категоріями посад Установи, розмір посадового окладу Сільверстова Є. В. встановлено з перевищенням цих граничних норм відповідно на 7,9 і 37,1 тис. гривень.** Отже, з перевищенням граничних норм використання коштів міжнародної технічної допомоги на оплату праці в. о. директора Установи Сільверстова Є. В. з грудня 2017 року по липень 2018 року витрачено, за розрахунками, **64,23 тис. гривень.**

При укладанні 25.07.2018 Мінекономрозвитку контракту з директором Сільверстовим Є. В. розмір його посадового окладу встановлено в сумі 93,0 тис. грн, що призвело до додаткового перевищення граничних норм використання коштів Грантової угоди на суму 45,9 тис. грн, оскільки відповідно до Грантової угоди заробітна плата директора не має перевищувати 1 500 євро на місяць.

4.4. Через відсутність належного контролю Мінекономрозвитку за діяльністю Установи та її керівництва щодо використання коштів міжнародної технічної допомоги, нестворення в Установі системи внутрішнього аудиту і контролю **загалом на 60,8 тис. грн перевищено встановлені Грантовою угодою граничні розміри місячних виплат заробітної плати іншим працівникам Установи.**

Як наслідок, з недотриманням вимог законодавства Установою зайво нараховано працівникам 170,9 тис. гривень.

5. Внаслідок недостатнього контролю Мінекономрозвитку за виконанням умов укладеного з директором Сільверстовим Є. В. контракту керівником **не подано у встановлені терміни квартальної та річної фінансової звітності, квартальних і річних звітів про виконання фінансових планів Установи та звітів про результати виконання показників контракту за 2018 і 2019 роки.**

Укладеним контрактом на 2019 рік взагалі не визначено показників ефективності використання державного майна і прибутку, а також майнового стану Установи, що є недотриманням вимог пункту 10 Положення про порядок укладання контракту з керівником підприємства, що є у державній власності, при найманні на роботу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19.03.1993 № 203. При цьому згідно з контрактом забезпечення виконання таких показників передбачено.

Окремі звіти про виконання вищезазначених показників за III і IV квартали 2018 року до Мінекономрозвитку не надавались, загальну звітність за 2018 рік і квартальну за 2019 рік надано Міністерству лише під час аудиту з порушенням встановлених граничних термінів, що є недотриманням умов контракту та вимог

пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України від 02.08.1995 № 597 “Про Типову форму контракту з керівником підприємства, що є у державній власності” директором ДУ “ПРОФЕСІЙНІ ЗАКУПІВЛІ”.

Передбачені умовами контракту диференційовані показники преміювання керівника Установи на 2018 рік встановлено Мінекономрозвитку лише через три місяці після закінчення звітного періоду. Як наслідок, передбачені пунктом 13 Положення про умови, критерії, диференційовані показники та розміри преміювання керівників підприємств, заснованих на державній власності, та об'єднань державних підприємств, що належать до сфери управління Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, затвердженого наказом Мінекономрозвитку від 17.07.2017 № 1024, квартальні звіти Установи про виконання цих показників Мінекономрозвитку не надавались.

6. Мінекономрозвитку не забезпечило належного планування фінансово-господарської діяльності Установи та звітування нею про виконання запланованих показників.

Міністерством не забезпечено подання Установою йому на розгляд та затвердження фінансового плану на 2017 рік. **Проекти фінансових планів Установи на 2018 та 2019 роки подавались Установою, відповідно, затверджувалися Міністерством з порушенням граничних термінів, що є недотриманням вимог Господарського кодексу України та умов Порядку складання, затвердження та контролю виконання фінансового плану суб'єкта господарювання державного сектору економіки, затвердженого наказом Мінекономрозвитку від 02.03.2015 № 205.**

Фінансова звітність Установи за IV квартал і за 2017 рік взагалі не подавалась на затвердження Мінекономрозвитку, а форми квартальної та річної звітності за інші періоди 2017–2019 років подано Міністерству лише в електронному вигляді. Під час аудиту Установою забезпечено їх подання в паперовому вигляді, але не забезпечено складання належних пояснювальних записок.

7. Протягом 2017–2018 років і I півріччя 2019 року **загальні витрати (7825,5 тис. грн) на фінансування діяльності Установи на 93,1 відс. забезпечено коштами Грантової угоди в рамках реалізації проєкту міжнародної технічної допомоги “Централізована закупівельна організація (ЦЗО) – Громадська реформа закупівель в Україні” (229,3 тис. євро, або 7 286,0 тис. гривень). Власні доходи Установи від провадження нею діяльності з організації платних навчань і консультацій забезпечили лише 8,7 відс. витрат, ще 3,2 відс. – витрати за рахунок коштів поворотної фінансової допомоги від ДП “ПРОЗОРРО” (250,0 тис. гривень).**

7.1. За рахунок неодноразового перерозподілу планових обсягів видатків за Грантовою угодою для збільшення граничного розміру фонду оплати праці Установи **не забезпечено виконання в повному обсязі запланованих заходів зі створення е-каталогу та електронного магазину.**

На час аудиту Установа не була розробником і власником програмного забезпечення, на базі якого з квітня 2019 року розпочали функціонування е-каталоги для здійснення допорогових закупівель, а здійснювала лише адміністрування своєї частини за визначеною товарною продукцією, отже, позбавлена у майбутньому можливості отримання доходів від таких закупівель.

7.2. При використанні коштів Грантової угоди Мінекономрозвитку та Установою не забезпечено повноти поточного та заключного моніторингів результатів впровадження проєкту, передбаченого Порядком залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 № 153 (далі – Порядок МТД).

Як наслідок, Установа щопівроку не подавала Мінекономрозвитку передбачену проміжну звітність про стан впровадження проєкту, а за результатами розгляду поданого тільки 19.08.2019 підсумкового звіту про досягнуті результати реалізації проєкту “Централізована закупівельна організація (ЦЗО) – Громадська реформа закупівель в Україні” Міністерством відповідні висновки не зроблено, рекомендації не надано та заходи щодо подальшого процесу залучення та використання міжнародної технічної допомоги не реалізовано.

7.3. З моменту створення Установи фактично відсутня ефективна організація діяльності щодо отримання власних доходів, які б забезпечували її подальший розвиток без залучення зовнішньої допомоги.

Через здійснення протягом 2017–2018 років і I півріччя 2019 року видатків на утримання Установи майже в повному обсязі за рахунок коштів міжнародної технічної допомоги потреби в ефективній організації діяльності за напрямками надання видів платних послуг, передбачених Статутом, не було.

Не сприяли розвитку діяльності Установи і встановлені за погодженням із Міністерством у межах граничних умов Грантової угоди розміри заробітної плати працівників Установи. За півтора року отримання коштів Грантової угоди середньомісячний розмір заробітної плати працівників Установи збільшився у 5,4 раза (з 7,6 тис. грн за підсумками 2017 року до 24,6 тис. грн у 2018 році та 41,4 тис. грн у II кварталі 2019 року).

На час проведення аудиту кошти Грантової угоди Установою вичерпано. Відсутність перспективи подальшого отримання Установою коштів міжнародних донорів, недостатність обсягу власних доходів і мала імовірність їх отримання в подальшому при виконанні повноважень з проведення тендерів та закупівель за рамковими угодами товарів і послуг в інтересах замовників через низьку зацікавленість у таких послугах створюють ризики збитковості Установи, що може призвести до її банкрутства.

Недостатність власних доходів спричиняє ризики неповернення Установою залишку непогашеної поворотної допомоги ДП “ПРОЗОРРО” у сумі 120,0 тис. грн, строк погашення якої неодноразово продовжувався (з 31.12.2017 до 30.06.2020).

8. Під час надання послуг з організації платного навчання на курсах та семінарах з питань організації та здійснення публічних закупівель

Установою також допущено ряд прорахунків і недоліків. Так, не забезпечено дотримання рекомендацій Мінекономрозвитку щодо організації цієї діяльності на підставі затверджених за кожною конкретною тематикою навчальних програм. Установа не забезпечила належного обґрунтування вартості навчальних послуг, що є недотриманням вимог пункту 4.8 Статуту.

Як наслідок, непідтверджене відповідними обрахунками залучення до організації проведення курсів і семінарів сторонніх установ і організацій призвело до **недоотримання** Установою власних доходів. Зокрема, від організації тільки трьох навчань за допомогою ТОВ “МЦФЕР-Україна” **Установа недоотримала майже 90,0 тис. грн доходів від навчальних послуг.**

Крім того, через відсутність належного контролю Мінекономрозвитку за управлінням державним майном підприємств, що належать до сфери його управління, надання Установою послуг з навчання здійснювалося за безоплатного використання приміщень ДП “ПРОЗОРРО”.

Відсутність належних розрахунків вартості навчальних послуг призвела до необґрунтованості проведення Установою витрат на оплату праці лекторів. У результаті на оплату послуг з проведення трьох лекцій заступником директора департаменту регулювання публічних закупівель – начальником відділу політики публічних закупівель (на дату заповнення декларацій) Мінекономрозвитку Н. Шимко Установою необґрунтовано витрачено 7,0 тис. гривень.

Крім того, **виконання посадовою особою Міністерства функцій лектора на курсах підвідомчої Установи може мати ознаки наявності конфлікту інтересів, як наслідок – недотримання вимог абзацу тринадцятого частини першої статті 1 Закону України від 14.10.2014 № 1700 “Про запобігання корупції”**, оскільки відповідно до Положення про департамент регулювання публічних закупівель, затвердженого наказом Мінекономрозвитку від 07.03.2017 № 338, заступник директора департаменту – начальник відділу політики публічних закупівель за відсутності директора департаменту організовує та координує виконання функцій департаменту щодо координації діяльності роботи Установи.

9. Мінекономрозвитку як уповноважений орган управління і відповідальний (бенефіціар) за залучення та використання Установою коштів **Грантової угоди не забезпечило своєчасної реєстрації угоди та належного і своєчасного інформування Державної фіскальної служби України про звільнення Установи як юридичної особи, що не має на меті одержання прибутку, від сплати податків та зборів відповідно до підпункту 30.9 статті 30 Податкового кодексу України та міжнародних договорів України у разі придбання товарів (отримання послуг) за рахунок коштів Грантової угоди.**

Як наслідок, **встановлений законодавством і міжнародними договорами України режим звільнення Установи від сплати податків і зборів застосовувався Установою вибірково.** Зокрема, за договорами з придбання комп’ютерної техніки Установою сплачено **29,5 тис. грн ПДВ**, що за відсутності в Установі системи внутрішнього аудиту та контролю **призвело до необґрунтованих витрат коштів міжнародної технічної допомоги.**

Згідно з умовами договору оренди нерухомого майна від 28.11.2018 № 8282, укладеного між Регіональним відділенням Фонду державного майна України по м. Києву та Установою, передбачено звільнення від сплати ПДВ, **але невирішення питань наявних претензійних вимог орендодавця щодо донарахування податку на додану вартість**, спричинене несвоєчасним і неповним виконанням Міністерством вимог Порядку МТД, **призводить до подальших ризиків безпідставної втрати Установою 17,6 тис. 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 та розпорядження майном **ДЕРЖАВНОЇ УСТАНОВИ “ПРОФЕСІЙНІ ЗАКУПІВЛІ”**, що мають фінансові наслідки для державного бюджету, затвердити.

2. Рішення Рахункової палати про результати розгляду Звіту про результати аудиту ефективності використання та розпорядження майном **ДЕРЖАВНОЇ УСТАНОВИ “ПРОФЕСІЙНІ ЗАКУПІВЛІ”**, що мають фінансові наслідки для державного бюджету, надіслати **Верховній Раді України.**

3. Відомості про результати аудиту у формі рішення Рахункової палати надіслати **Комітету Верховної Ради України** з питань економічного розвитку та **Комітету Верховної Ради України** з питань антикорупційної політики.

4. Відомості про результати аудиту у формі рішення Рахункової палати надіслати **Кабінету Міністрів України** та рекомендувати:

- доручити Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України переглянути з урахуванням результатів аудиту і вимог постанови Кабінету Міністрів України від 27.12.2018 № 1216 “Про особливості створення та діяльності централізованих закупівельних організацій” результати реалізації пілотного проекту з організації діяльності централізованої закупівельної організації на базі ДУ “ПРОФЕСІЙНІ ЗАКУПІВЛІ” та прискорити прийняття Міністерством управлінських рішень для створення розгалуженої системи ЦЗО;

- доручити Державній податковій службі України з урахуванням вимог пункту 30.8 статті 30 Податкового кодексу України розглянути питання включення до плану-графіка проведення перевірок щодо наявних податкових пільг ДУ “ПРОФЕСІЙНІ ЗАКУПІВЛІ” у зв’язку із забезпеченням її діяльності за рахунок коштів міжнародної технічної допомоги.

5. Рішення Рахункової палати і Звіт надіслати Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України та **ДЕРЖАВНІЙ УСТАНОВІ “ПРОФЕСІЙНІ ЗАКУПІВЛІ”** і рекомендувати:

5.1. Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України:

- розробити план заходів з усунення порушень і недоліків, виявлених Рахунковою палатою, і поінформувати Рахункову палату;

– з метою належного виконання Міністерством функцій органу управління ДУ “ПРОФЕСІЙНІ ЗАКУПІВЛІ” відповідним структурним підрозділам вжити заходів щодо безумовного дотримання вимог Господарського і Цивільного кодексів України, Закону України від 21.09.2006 № 185 “Про управління об’єктами державної власності” та нормативно-правових актів з питань планування, організації діяльності та фінансової звітності ДУ “ПРОФЕСІЙНІ ЗАКУПІВЛІ”;

– розглянути питання щодо дисциплінарної відповідальності керівництва ДУ “ПРОФЕСІЙНІ ЗАКУПІВЛІ” за допущені порушення та недоліки, виявлені аудитом;

– забезпечити у 2020 році проведення підрозділом внутрішнього аудиту Міністерства перевірки діяльності ДУ “ПРОФЕСІЙНІ ЗАКУПІВЛІ”.

5.2. ДЕРЖАВНІЙ УСТАНОВІ “ПРОФЕСІЙНІ ЗАКУПІВЛІ”:

– забезпечити дотримання вимог законодавства при виконанні на платній основі діяльності з організації навчальних курсів та семінарів з питань публічних закупівель, сприянні професіоналізації закупівельної діяльності, наданні консультаційної та інформаційної допомоги у сфері публічних закупівель учасникам закупівель;

– забезпечити вжиття належних заходів для відшкодування за рахунок винних осіб коштів, зайво отриманих працівниками Установи.

6. Надіслати матеріали щодо фактів можливих ознак конфлікту інтересів до Національного агентства з питань запобігання корупції.

7. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту оприлюднити на офіційному вебсайті Рахункової палати.

8. Доручити члену Рахункової палати Івановій І. М. у порядку, встановленому Законом України “Про Рахункову палату” та Регламентом Рахункової палати від 28.08.2018 № 22-7 (зі змінами), представляти Звіт про результати аудиту ефективності використання та розпорядження майном ДЕРЖАВНОЇ УСТАНОВИ “ПРОФЕСІЙНІ ЗАКУПІВЛІ”, що мають фінансові наслідки для державного бюджету, у Верховній Раді України, інших органах державної влади та засобах масової інформації.

9. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Іванову І. М.

Голова Рахункової палати

В. В. Пацкан