



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 24 жовтня 2023 року № 23-2
м. Київ

Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених Міністерству оборони України для придбання речового майна та забезпечення харчування військовослужбовців Збройних Сил України

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, передбачених Міністерству оборони України для придбання речового майна та забезпечення харчування військовослужбовців Збройних Сил України.

За підсумками розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. Законом про Державний бюджет України на 2023 рік головним розпорядником бюджетних коштів і відповідальним виконавцем за бюджетною програмою за КПКВК 2101020 «Забезпечення діяльності Збройних Сил України, підготовка кадрів і військ, медичне забезпечення особового складу, ветеранів військової служби та членів їхніх сімей, ветеранів війни» (далі – Бюджетна програма) визначено Міністерство оборони України (далі – Міноборони).

Міноборони на 2023 рік за Бюджетною програмою для придбання речового майна та забезпечення харчування військовослужбовців Збройних Сил України (далі – ЗСУ) передбачено 66 715,2 млн грн, з яких на I півріччя 2023 року – 30 054,7 млн гривень.

Протягом I півріччя 2023 року використано 26 846,8 млн грн (майже 90 відс.), у тому числі на придбання речового майна – 13 555,9 млн грн, закупівлю продуктів харчування – 13 290,9 млн гривень.

Міністерством не забезпечено обґрунтованого планування та продуктивного використання бюджетних коштів. У результаті непродуктивно використано 5 358,2 млн грн бюджетних коштів, неекономно – 6,6 млн грн, з порушенням законодавства – 639,0 млн грн, із порушенням процедур

законодавства про оборонні закупівлі – 9 440,6 млн гривень. Придбання найбільш вживаних продуктів харчування здійснювалося за цінами, які в середньому на 30 відс. перевищували ринкові. Є ризик ненадходжень до державного бюджету майже 57,5 млн грн штрафних санкцій. На складах зберігається морально та фізично застаріле майно вартістю 31,2 млн. грн, яке не використовується за призначенням. Через недотримання постачальниками умов договорів не отримано 2 328 670 од. речового майна на 2 080,9 млн грн, що створює ризики неналежного речового забезпечення військовослужбовців ЗСУ.

Визначена Міноборони вартість харчування одного військовослужбовця ЗСУ на добу перевищує таку вартість в інших підрозділах сектору безпеки та оборони на 3 171,1 млн грн (Головне управління Національної гвардії України) – 7 041,0 млн грн (Служба безпеки України).

2. Планування видатків державного бюджету на придбання речового майна та забезпечення харчування військовослужбовців ЗСУ недосконале і недостатньо обґрунтоване.

Департаментом державних закупівель та постачання матеріальних ресурсів Міноборони (до 27.04.2023), Департаментом ресурсного забезпечення Міноборони (з 28.04.2023) (далі – Департамент) та Тилом Командування Сил Логістики Збройних Сил України (далі – Тил КСЛ ЗСУ) не забезпечено ефективної взаємодії та єдиного узгодженого підходу до формування потреби у видатках за Бюджетною програмою на 2023 рік, що призвело у I півріччі 2023 року до численних змін до кошторису (35) та плану асигнувань.

2.1. Міністерством фінансів України не дотримано норм пункту 26 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228, згідно з яким міністерство у двотижневий строк з дня прийняття закону про Державний бюджет України доводить до головних розпорядників лімітні довідки про бюджетні асигнування та кредитування. Лімітну довідку на 2023 рік доведено Міноборони із запізненням на 27 днів (лист від 14.12.2022).

2.2. Міноборони не дотримано Загальних вимог до визначення результативних показників бюджетних програм, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 10 грудня 2010 року № 1536 «Про результативні показники бюджетної програми» і зареєстрованих у Міністерстві юстиції України 27 грудня 2010 року за № 1353/18648, якими встановлено, що головні розпорядники (пункт 8) при визначенні результативних показників у паспорті бюджетної програми використовують інформацію щодо результативних показників, наведених у бюджетному запиті, із врахуванням бюджетних призначень, встановлених законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період.

2.3. Процес планування забезпечення та організації харчування особового складу ЗСУ та штатних тварин нормативно врегульовано. При цьому Міноборони під час укладання 23.12.2022 договорів із суб'єктами господарювання, які надавали послуги із забезпечення харчування, не

враховувалися кількісні та вартісні показники, визначені у Переліку та обсягах закупівель товарів, робіт та послуг оборонного призначення на 2023 рік, який затверджено 22.12.2022 Міністром О. Резніковим за № 4654/у/6 (далі – Перелік обсягів закупівель). Як наслідок, укладені договори не враховували реальної потреби в продовольчому забезпеченні ЗСУ, визначеної Тилом КСЛ ЗСУ.

3. Міноборони вибір постачальників, які забезпечували у I півріччі 2023 року харчування військовослужбовців ЗСУ, здійснено без застосування ризик-орієнтовних підходів до визначення контрагентів. З окремими контрагентами укладено договори за відсутності надання ними цінової пропозиції. Зазначене свідчить про недотримання Міністерством принципів прозорості здійснення закупівель, а відсутність конкурентного середовища створює ризики корупції.

Не забезпечено належного моніторингу ринкових цін на продукти харчування на стадії укладання договорів щодо забезпечення харчування військовослужбовців ЗСУ.

3.1. Для забезпечення харчування військовослужбовців ЗСУ в I півріччі 2023 року Міноборони відповідно до Особливостей здійснення оборонних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2022 року № 1275 «Деякі питання здійснення оборонних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану» (далі – Особливості здійснення оборонних закупівель), укладено 10 договорів на загальну суму 42 053,25 млн гривень. У лютому-травні 2023 року згідно з додатковими угодами договірну вартість зменшено до 20 841,29 млн грн, а термін дії договорів встановлено до 30.06.2023, зокрема через резонанс у суспільстві щодо завищення вартості окремих видів продуктів харчування, які постачалися ЗСУ за договорами, укладеними між Міноборони та відповідними суб'єктами господарювання.

У травні 2023 року запроваджено процедури спрощених торгів із застосуванням електронної системи закупівель. У результаті укладено 18 договорів на загальну суму 17 114,5 млн грн, що на 3 635,8 млн грн менше очікуваної вартості. Отже, позитивний ефект – майже 18 відс. економії коштів від запланованого на закупівлю продуктів харчування.

Згідно з укладеними договорами річна вартість послуг із забезпечення харчування військовослужбовців і годування штатних тварин – 37 955,8 млн грн, що на 8 222,2 млн грн менше орієнтовної вартості, визначеної Переліком обсягів закупівель.

Причина – завищення при плануванні вартості комплектів харчування відповідно до Каталогу продуктів харчування, затвердженого наказом Міноборони від 15.11.2019 № 591 «Про затвердження Каталогу продуктів харчування»

(далі – Каталог продуктів харчування), що спричинило коригування договірної вартості послуг, а також економію коштів унаслідок застосування Міноборони процедури спрощених торгів із використанням електронної системи закупівель.

3.2. Міноборони, замість укладання договорів на закупівлю продуктів безпосередньо з постачальниками та виробниками (хлібзаводами, м'ясокомбінатами та іншими), уклало договори із суб'єктами господарювання на послуги із забезпечення комплектами продуктів за Каталогом продуктів харчування. У результаті окремі найбільш поширені найменування продуктів постачалися ЗСУ за цінами, які більш як на 30 відс. перевищували споживчі ціни в регіоні поставки та виробників.

3.3. Організація у I півріччі 2023 року Міноборони харчування шляхом закупівлі послуг із забезпечення комплектами продуктів за Каталогом продуктів харчування призвела до збільшення витрат бюджетних коштів порівняно з іншими підрозділами сектору безпеки і оборони, за розрахунками, на 3 171,1 млн грн (Головне управління Національної гвардії) – 7 041,0 млн грн (Служба безпеки України).

3.4. Встановлено, що майже 75 відс. із 409 найменувань продуктів Каталогу продуктів харчування не застосовуються як для приготування їжі в стаціонарних їдальнях, так і в польових умовах, але суттєво впливають на ціноутворення та остаточну вартість комплекту продуктів. При цьому Міноборони зазначених у Каталозі продуктів харчування найменувань та їх кількісні показники з листопада 2019 року не переглядало.

Передбачений Каталогом продуктів харчування добовий обсяг споживання окремих продуктів харчування відрізняється від визначеного Нормами харчування військовослужбовців Збройних Сил, інших військових формувань та Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, осіб рядового, начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 29 березня 2002 року № 426.

3.5. Міноборони при визначенні вартості комплекту продуктів для годування штатних тварин не застосовувалися коефіцієнти для визначення граничних обсягів коштів для годування службових собак, зазначені в додатку 2 до Порядку застосування Каталогу продуктів харчування, затвердженого наказом Міноборони від 29 квітня 2020 року № 140 і зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 15 травня 2020 року за № 444/34727, що призвело до додаткових витрат коштів.

3.6. В укладених із суб'єктами господарювання договорах щодо забезпечення харчування військовослужбовців і штатних тварин ЗСУ у 2023 році Міноборони застосовувалися різні принципи визначення предмета закупівлі: у I півріччі 2023 року закуповувалися послуги із забезпечення комплектами продуктів та послуги харчування за Каталогом продуктів харчування, у II півріччі – продукти харчування.

3.7. Об'єктами контрольного заходу відображення в бухгалтерському обліку господарських операцій щодо послуг із забезпечення комплектами продуктів для особового складу військових частин у стаціонарних і польових умовах здійснювалося з недотриманням вимог абзацу першого частини третьої статті 9 Закону України від 16 липня 1999 року № 996 «Про бухгалтерський облік

та фінансову звітність в Україні» (далі – Закон про бухгалтерський облік) та пункту 3 розділу II Національного положення (Стандарту) бухгалтерського обліку в державному секторі 123 «Запаси», затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 12 грудня 2010 року № 1202 і зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 01 листопада 2010 року за № 1019/18314.

Як наслідок, інформація про поставлені продукти харчування, що містилася у прийнятих до обліку первинних документах, за даними бухгалтерського обліку відображалася як комплекти продуктів, а за даними складського обліку – як продукти харчування в кількісному виразі у розрізі найменувань.

3.8. Згідно з укладеними із суб'єктами господарювання договорами щодо забезпечення харчування військовослужбовців і штатних тварин ЗСУ у I півріччі 2023 року Міноборони використано 11 951,9 із 20 841,3 млн гривень. При цьому станом на 30.06.2023 у Міноборони не обліковувалася кредиторська заборгованість за укладеними із суб'єктами господарювання договорами щодо забезпечення харчування військовослужбовців ЗСУ і штатних тварин у I півріччі 2023 року, незважаючи на отримання підрозділами ЗСУ послуг за цими договорами та припинення 01.07.2023 строку її надання. Зазначене свідчить, що Міноборони не володіє інформацією про фактичне виконання суб'єктами господарювання умов укладених договорів.

4. Тилом КСЛ ЗСУ при плануванні потреби на 2023 рік не враховано норми щодо забезпечення речовим майном військовослужбовців-жінок, що є порушенням вимог пункту 8 розділу III Інструкції про організацію речового забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України в мирний час та особливий період, затвердженої наказом Міноборони від 29 квітня 2016 року № 232 «Про речове забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України та Державної спеціальної служби транспорту» і зареєстрованої в Міністерстві юстиції України 26 травня 2016 року за № 768/28898.

У результаті у I півріччі 2023 року Міноборони не здійснювало закупівлі жіночої спідньої білизни, отже, більш як 42 000 військовослужбовців-жінок ЗСУ не забезпечено відповідно до встановлених норм належним речовим майном.

4.1. Загалом протягом I півріччя 2023 року Міноборони укладено 288 договорів із 90 суб'єктами господарювання щодо придбання 26 369 673 од. речового майна для військовослужбовців ЗСУ на загальну суму 15 978 461,80 тис гривень.

Станом на 30.06.2023 відповідно до умов укладених договорів суб'єктами господарювання поставлено Міноборони 17 313 905 од. речового майна (66 відс. загального обсягу) на 8 144 194,32 тис грн (51 відс. загальної вартості), при цьому Міністерством сплачено 7 505 166,9 тис гривень.

За даними бухгалтерського обліку та фінансової звітності, Міноборони за I півріччя 2023 року не відображено кредиторської заборгованості за фактично поставлене до військових частин ЗСУ та оприбутковане ними речове майно на загальну суму 639 027,42 тис. грн, що є порушенням вимог частини п'ятої статті 9 Закону про бухгалтерський облік.

4.2. Не дотримано вимог абзацу першого пункту 9 Особливостей здійснення оборонних закупівель щодо здійснення закупівлі товарів, визначених у Переліку товарів, які закуповуються шляхом укладення рамкових угод для потреб оборони (додаток до Особливостей): речове майно на 9 440 645,17 тис. грн закуповувалося за договорами (167), а не за укладеними рамковими угодами.

4.3. Міністерством не забезпечено у 2022 році належного моніторингу, збирання, систематизації та оброблення інформації про діяльність потенційних контрагентів з якими планувалося укласти договори (державні контракти), договори щодо імпорту, стороною яких є Міноборони.

У результаті за укладеними та оплаченими Міноборони у 2022 році договорами окремими постачальниками на початок 2023 року не поставлено речового майна на 12 794 585,8 тис. грн, станом на 30.06.2023 – на 5 358 200,4 тис. грн, що свідчить про непродуктивне використання коштів.

4.4. У I півріччі 2023 року Міністерством укладалися договори щодо постачання речового майна із суб'єктами господарювання, не спроможними забезпечити належне виконання їх умов. Причина – незастосування ризик-орієнтовних підходів до вибору контрагентів під час ухвалення управлінських рішень.

Як наслідок, станом на 30.06.2023 порушено терміни постачання 3 212 000 од. речового майна на загальну суму 3 164 387,06 тис. грн за 36 договорами, укладеними Міноборони з 15 суб'єктами господарювання. Взагалі не поставлено 2 328 670 од. речового майна на 2 080 940,8 тис. грн (20 відс. передбаченого умовами договорів обсягу на I півріччя 2023 року). Зазначене створює ризики неналежного речового забезпечення військовослужбовців ЗСУ.

4.5. Протягом семи років Міноборони не вживало належних заходів щодо впровадження логістичної інформаційної системи, призначеної для здійснення комплексної автоматизованої підтримки процесів управління логістичним забезпеченням, яка б передбачала реалізацію процесів обліку та руху матеріалів, визначення потреби, планування закупівель, супроводження контрактів з постачання матеріалів тощо.

4.6. Окремі складські приміщення військових частин не забезпечують належного зберігання речового майна, потребують поточного або капітального ремонту. Для зберігання майна використовуються приміщення продовольчого складу, деяке речове майно зберігається в контейнерах за межами складських приміщень. У складських приміщеннях двох військових частин зберігається майно балансовою вартістю 31,2 млн грн, яке тривалий час не використовується за призначенням, морально та фізично застаріло. Крім того, наявні приміщення сховищ не обладнані автоматичною пожежною сигналізацією, що є недотриманням вимог пунктів 14.1 і 14.2 додатка А ДБН В.2.5-56:2014 «Системи протипожежного захисту», затвердженого наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 13 липня 2014 року № 312.

4.7. Міноборони не дотримано умов укладених з іноземними постачальниками договорів у частині здійснення розрахунків протягом 14 днів з моменту поставки ними речового майна. Несвоєчасне виконання Міністерством зобов'язань за укладеними договорами спричинило неекономні витрати у сумі 6 562,0 тис. грн на придбання шоломів куленепробивних PASGT.

5. Аналіз стану претензійно-позовної роботи Міноборони засвідчив неналежний її рівень і низьку результативність.

Станом на 30.06.2023 постачальниками речового майна, якими не дотримано умов укладених договорів, сплачено лише 631,82 тис. грн, (9,0 відс. загальної суми) штрафів.

Договірні та претензійні матеріали щодо неналежного виконання постачальниками продовольства умов договірних відносин не передавалися до відповідної юридичної служби для підготовки позовної заяви, що є порушенням пункту 2.2 розділу 2 Інструкції про організацію претензійної та позовної роботи, затвердженої наказом Міноборони від 30 грудня 2016 року № 744 «Про організацію претензійної та позовної роботи, самопредставництва, представництва інтересів Міністерства оборони України, Збройних Сил України у судах та інших державних органах, виконання судових рішень» (зі змінами).

Невжиття Міноборони належних претензійно-позовних заходів створює ризик ненадходження до державного бюджету орієнтовно 57,5 млн грн штрафних санкцій.

6. Організація та функціонування системи внутрішнього контролю Міноборони здійснювалися з недотриманням принципів безперервності, об'єктивності, делегування повноважень, відповідальності, превентивності, що створило ризики прийняття неефективних управлінських рішень і порушень вимог чинного законодавства. Як наслідок – порушення та недоліки, виявлені під час аудиту.

Система функціонування внутрішнього контролю в Міноборони потребує регламентування та удосконалення з метою запобігання ризикам прийняття неефективних управлінських рішень при здійсненні повсякденної діяльності та недопущення порушень вимог чинного законодавства.

7. Міноборони в межах повноважень забезпечено прийняття власних нормативних актів, зокрема щодо регламентації процесів забезпечення продовольством і речовим майном. Водночас окремі документи потребують актуалізації та узгодження з вимогами чинного законодавства.

8. 3 грудня 2021 року Міноборони не вживалося належних заходів щодо виконання повною мірою рекомендацій Рахункової палати, наданих за результатами попередніх заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

З урахуванням викладеного Рахункова палата

ВИРІШИЛА:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених Міністерству оборони України для придбання речового майна та забезпечення харчування військовослужбовців Збройних Сил України, затвердити.

2. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених Міністерству оборони України для придбання речового майна та забезпечення харчування військовослужбовців Збройних Сил України, та рішення Рахункової палати надіслати Верховній Раді України протягом 15 днів із дня затвердження цього Звіту.

3. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених Міністерству оборони України для придбання речового майна та забезпечення харчування військовослужбовців Збройних Сил України, та рішення Рахункової палати в порядку інформування надіслати Комітету Верховної Ради України з питань антикорупційної політики.

4. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених Міністерству оборони України для придбання речового майна та забезпечення харчування військовослужбовців Збройних Сил України, та рішення Рахункової палати в порядку інформування надіслати Раді національної безпеки і оборони України.

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

забезпечити підготовку та подання на розгляд Верховної Ради України проєкту закону щодо внесення змін до Закону про оборонні закупівлі в частині визначення вичерпного переліку товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб безпеки і оборони;

розробити і затвердити порядок перевірки та узгодження документів щодо формування очікуваної вартості закупівлі у єдиного виконавця державного контракту (договору);

внести зміни до Каталогу продуктів харчування, в частині визначення продуктів, які практично використовуються.

6. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених Міністерству оборони України для придбання речового майна та забезпечення харчування військовослужбовців Збройних Сил України, надіслати Міністерству оборони України та рекомендувати:

забезпечити планування коштів Бюджетної програми з дотриманням принципу обґрунтованості витрат;

забезпечити визначення в паспорті Бюджетної програми всіх належних результативних показників, які б повною мірою характеризували результати діяльності Міноборони, а також їх виконання;

розробити і затвердити методику визначення граничної вартості комплексу продуктів харчування за Каталогом продуктів харчування для особового складу та штатних тварин військових частин у стаціонарних і польових умовах;

розробити і подати в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проект нормативно-правового акта щодо внесення змін до Каталогу продуктів харчування в частині визначення продуктів, які практично використовуються;

розробити і затвердити Стратегію закупівель;

вивчити та запровадити практичний досвід Національного агентства з питань запобігання корупції, який нівелює корупційні ризики щодо втрат бюджетних коштів унаслідок неефективного та незаконного їх використання в рамках здійснення розрахунків (попередня оплата) за укладеними договорами з закупівлі товарів, робіт і послуг;

забезпечити військовослужбовців-жінок належним речовим майном відповідно до встановлених норм;

внести зміни до документів щодо організації роботи з договорами в частині розширення переліку ознак ризиковості щодо контрагентів, з якими укладаються договірні відносини;

забезпечити впровадження логістичної інформаційної системи, призначеної для здійснення комплексної автоматизованої підтримки процесів управління логістичним забезпеченням;

забезпечити належне зберігання речового майна та прийняти рішення щодо майна речової служби, яке тривалий час не використовується за призначенням;

здійснити інвентаризацію дебіторської і кредиторської заборгованості та забезпечити належний контроль за станом виконання постачальниками умов укладених договорів;

запровадити належну претензійно-позовну роботу з метою забезпечення надходжень до державного бюджету у вигляді штрафних санкцій за невиконання постачальниками умов укладених договорів;

передбачити у положеннях про структурні підрозділи та посадових обов'язках керівного та особового складу Міноборони і ЗСУ конкретні завдання щодо забезпечення системи внутрішнього контролю, комунікації між структурними підрозділами з питань здійснення внутрішнього контролю та ефективного управління ризиками на місцях;

привести у відповідність до вимог чинного законодавства власні нормативні акти та усунути наявні в них неузгодженості;

забезпечити виконання рекомендацій Рахункової палати, наданих за результатами попередніх заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту);

розробити і затвердити план заходів з усунення виявлених аудитом недоліків і порушень;

поінформувати Рахункову палату про усунення виявлених недоліків і порушень.

7. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених Міністерству оборони України для придбання речового майна та забезпечення харчування військовослужбовців Збройних Сил України, надіслати військовим частинам А2788, А0222, А2756, А2238, А2678, А1788, А1361, А3750; Дніпропетровському обласному територіальному центру комплектування та соціальної підтримки; Національній академії сухопутних військ імені Гетьмана Петра Сагайдачного та рекомендувати:

розробити і затвердити план заходів з усунення виявлених аудитом недоліків та порушень;

поінформувати Рахункову палату про усунення виявлених недоліків і порушень.

8. Оприлюднити рішення і Звіт на офіційному вебсайті Рахункової палати.

9. Забезпечити надання Верховній Раді України інформації про стан виконання об'єктами контролю рішення Рахункової палати протягом 45 днів із дня отримання інформації від об'єктів контролю.

10. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Ігоря Яремчука.

Т. в. п. Голови

Андрій МАЙСНЕР