**ПЕРЕВОД**

*Приложение*

к Постановлению Счетной палаты

№19 от 25 мая 2022 года



**СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**

|  |
| --- |
| MD-2001, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt nr.69, tel.: (+373) 22 23 25 79, fax: (+373) 22 23 30 20, [www.ccrm.md](http://www.ccrm.md);  e-mail: [ccrm@ccrm.md](mailto:ccrm@ccrm.md) |

**ОТЧЕТ**

**аудита эффективности Проекта**

**„Строительство пенитенциарного учреждения в Кишинэу”**

**СОДЕРЖАНИЕ**

LISTA ACRONIMELOR ..............................................................................................................................4

GLOSAR ...................................................................................................................................................5

I. SINTEZA ............................................................................................................................................... 7

II. PREZENTAREA GENERALĂ .................................................................................................................. 8

2.1. Temeiul auditului ............................................................................................................................ 8

2.2. Descrierea domeniului auditat ....................................................................................................... 9

2.3. Instituțiile responsabile de implementarea, administrarea și monitorizarea proiectului ............ 12

2.4. Bugetul și sursele de finanțare ...................................................................................................... 12

III. SFERA ȘI ABORDAREA AUDITULUI ................................................................................................... 14

IV. CONSTATĂRI .....................................................................................................................................16

4.1. Obiectivul specific I: Instituțiile responsabile au asigurat un management eficient al proiectului menit să contribuie la atingerea rezultatului scontat? .........................................................................16

4.1.1. Subobiectivul I: Cadrul de reglementare și aranjamentele organizatorice au fost suficiente și adecvate pentru inițierea și implementarea proiectului? ..……………………………………………………………..16

*4.1.1.1. Atribuțiile și responsabilitățile Ministerului Justiției cât și competențele Administrației Naționale a Penitenciarelor nu au fost definite în cadrul proiectului, fiind ignorate și reglementările privind modul de creare și funcționare a Unității de implementare din Acordul-cadru de împrumut ..* 16

*4.1.1.2. Unitatea de implementare a fost instituită cu întârziere de la termenele stabilite, fiind angajate persoane care nu au întrunit unele criterii de calificare …………………………………………………………………..* 18

*4.1.1.3. Realizarea funcțiilor grupului de lucru pentru achiziții din cadrul Unității de implementare a fost afectată de lipsa de experiență și instruiri în domeniul achizițiilor, entitatea neavând capacitatea funcțională de a asigura continuitatea proiectului urmare demisiei personalului ....………………………..* 20

*4.1.1.4. Ministerul Justiției nu a asigurat organizarea și funcționalitatea consiliului sectorial în domeniul asistenței externe cu referire la proiectul inițiat ……………………………………………………………….* 21

4.1.2. Subobiectivul II: A fost instituit un sistem de management și control pe deplin funcțional și eficient pentru atingerea rezultatului scontat? ……………………………………………………………………………... 22

*4.1.2.1. Condițiile de organizare a sistemului de control intern în cadrul instituțiilor responsabile nu au asigurat implementarea unui management eficient al proiectului ………………………………………………….*22

*4.1.2.2. Comitetul de supraveghere al Unității de implementare nu a fost pe deplin funcțional, nefiind definite clar atribuțiile și responsabilitățile membrilor comitetului și a supleanților acestora …………* 25

4.2. Obiectivul specific II: În ce măsură activitățile realizate de către instituțiile responsabile au contribuit la implementarea eficace a proiectului și utilizarea eficientă a resurselor alocate? ……… 27

4.2.1. Subobiectivul I: Activitățile planificate în cadrul proiectului au contribuit la realizarea în termen a obiectivului și atingerea rezultatului scontat? ……………………………………………………………………………… 27

*4.2.1.1. Serviciile de asistență tehnică contractate de Unitatea de implementare au fost necalitative și executate cu întârziere, necontribuind la sprijinirea și consolidarea capacității de management al acesteia ………………………........................................................................................................................* 28

*4.2.1.2. Etapa de proiectare a fost afectată de problematici și deficiențe care au condiționat întârzieri considerabile în realizarea activităților proiectului ………………….…..………………………………………………...* 31

*4.2.1.3. Lucrările de construcție a penitenciarului nu au fost inițiate, nefiind atins rezultatul scontat al proiectului ….……*……………………………………………………………………………………………………………………………. 36

*4.2.1.4. Serviciile de supraveghere nu au fost achiziționate, urmând a fi inițiate concomitent cu executarea lucrărilor de construcție ………………………….……………………………………………………………………* 37

4.2.2. Subobiectivul II: Resursele alocate au fost utilizate în mod eficient în etapele de realizare a proiectului? *…………………………………………………………………………………………………………………………………..* 39

*4.2.2.1. Estimările de costuri pentru construcția penitenciarului au fost majorate adițional, fiind suportate și cheltuieli sub formă de dobînzi pentru deservirea împrumutului …………………….………….* 39

*4.2.2.2. Cheltuielile din bugetul de stat pentru salarizarea personalului Unității de implementare au înregistrat o creștere pe fundalul prelungirii termenului de implementare a proiectului …………………* 44

V. CONCLUZIA GENERALĂ …………………………………………………………………………………………………………….. 46

VI. RECOMANDĂRI ………………………………………………………………………………………………………………………… 47

VII. SEMNĂTURILE ECHIPEI DE AUDIT ………………………………………………………………………………………....... 48

ANEXE …………………………………………………………………………………………………………………………………………… 49

Anexa nr.1 …………………………………………………………………………………………………………………………………….. 49

Anexa nr.2 …………………………………………………………………………………………………………………………………….. 53

# **СПИСОК АКРОНИМОВ**

|  |  |
| --- | --- |
| НАПУ | Национальное администрация пенитенциарных учреждений |
| БРСЕ | Банк развития Совета Европы |
| ЕСПЧ | Европейский суд по правам человека |
| ВУК | Внутренний управленческий контроль |
| ГК | Государственная канцелярия |
| КПП | Комитет по предупреждению пыток |
| ДПУ | Департамент пенитенциарных учреждений |
| ГП „ГСПЭПС” | Государственное предприятие „Государственная служба по проверке и экспертизе проектов и сооружений” |
| МФ | Министерство финансов |
| МЮ | Министерство юстиции |
| ОМ | Официальный монитор |
| ПРООН | Программа развития Организации Объединенных Наций |
| ТЗ | Техническое задание |
| ПВП,  Подразделение | Подразделение по внедрению Проекта строительства пенитенциарного учреждения в Кишинэу |

**ГЛОССАРИЙ**

**Технико – экономическое обоснование -** исследование, целью которого является проверка того, является ли проект технически осуществимым и экономически жизнеспособным.

**Финансовая помощь** - финансовая поддержка в виде займов, грантов, в том числе поставок товаров и/или работ для внедрения проектов/программ.

**Техническая помощь** – поддержка в виде передачи знаний, в том числе технологий, методологий и методов в рамках проектов/программ.

**Заем** – договорные взаимоотношения, при которых кредитор передает в собственность государства средства с условием их возврата государством по истечении срока, на который они были предоставлены.

**Грант** – безвозмездная внешняя помощь донора бенефициару для внедрения проектов/программ.

**Вклад/софинансирование Правительства** - вклад из государственного бюджета в финансирование проекта/ программы.

**Обслуживание долга -** выплата основной суммы, процентов и прочих причитающихся сумм, предусмотренных договорами, на основании которых образовался долг.

**Координирование и менеджмент внешней помощи** – мероприятия/процедуры и механизмы, введенные в действие Правительством для эффективного и продуктивного планирования, направления и использования внешней помощи с целью                        
максимального воздействия внешней помощи на социально-экономическое и демократическое развитие Республики Молдова.

**Мониторинг** – метод систематического сбора информации на протяжении периода внедрения, создаваемый в целях анализа эффективности, продуктивности, воздействия и долгосрочности проекта/программы для предоставления административной информации в разумное время, необходимой для своевременного реагирования и принятия эффективных мер по оптимизации/исправлению.

**Закупка** –приобретение товаров, выполнение работ или оказание услуг для нужд одного или нескольких закупающих органов.

**Рабочая группа** –группа специалистов в составе закупающего органа, осуществляющая процедуры государственной закупки.

**Оферта** –юридический акт, которым экономический оператор выражает свое намерение стать, с юридической точки зрения, стороной договора о государственных закупках. Оферта содержит техническое предложение и финансовое предложение.

**Спецификации** – документы, определяющие требования для отбора физического и/или юридического лица в рамках конкурса/процедуры закупок, с целью выполнения определенной деятельности, оказания услуг или выполнения работ, с установлением их целей, служебных обязанностей и полномочий.

**Инфляция**- серьезный дисбаланс, присутствующий в экономике любой страны, представленный обобщенным ростом цен и одновременным снижением покупательной способности национальной валюты.

**Операционное руководство -** документ, который устанавливает и описывает условия и процедуры стратегического, исполнительного и операционного управления реализацией проекта, включая закупки/ государственные закупки, финансовое планирование и исполнение, мониторинг и оценку целей, включая экологических, а также аудит действий по проекту.

План работы RIBA 2013 – окончательная модель для проектирования и строительства зданий, которая организует процесс информирования, проектирования, строительства, обслуживания, эксплуатации и использования строительных проектов в ряде ключевых этапов. Модель детализирует необходимые задачи и результаты на каждом этапе, обеспечивая общую основу для организации и управления строительными проектами.

**Еврокоды** – европейские нормативные документы, рекомендованные для структурного проектирования работ и их частей, для облегчения обмена строительными услугами (строительные работы и связанные с ними инженерные услуги) и улучшения функционирования внутреннего рынка.

**Руководство по процедурам закупок БРСЕ, 2011** – документ, в котором изложены политики и процедуры, применимые к закупкам товаров, работ и услуг, необходимых для проекта, полностью или частично финансируемого за счет кредита БРСЕ.

**Общеевропейские стандарты владения языками: образование, преподавание, оценка CE –** документ, опубликованный CE в 2001 году, который определяет уровни владения иностранным языком в зависимости от того, „что вы умеете делать”, в различных областях компетенции. Эти уровни в настоящее время являются базовыми в области изучения и преподавания языков во многих странах**.**

**Отчет предназначен для:**

**Парламента и Правительства Республики Молдова** для информирования, принятия решений, а также для использования информации при принятии решений, касающихся Проекта строительства Пенитенциарного учреждения в Кишинэу, в целях реализации государственной политики в области юстиции по улучшению условий содержания под стражей.

**Министерства юстиции,** назначенного БРСЕ в качестве Агентства по внедрению Проекта, которое будет реализовывать и управлять Проектом строительства Пенитенциарного учреждения в Кишинэу**.**

**Подразделения по внедрению Проекта** строительства Пенитенциарного учреждения Кишинэу, созданного в целях обеспечения организации и координирования эффективного внедрения проекта в соответствии с Рамочным соглашением о кредите.

**Гражданского общества и других заинтересованных сторон.**

**I. СИНТЕЗ**

Счетная палата провела аудит эффективности Проекта „Строительство пенитенциарного учреждения в Кишинэу”, чтобы определить, способствовали ли действия, предпринятые ответственными учреждениями, эффективному и результативному внедрению Проекта, а также выявить проблемы и недостатки, которые повлияли на выполнение общей цели и достижение ожидаемого результата.

Констатации и выводы внешнего публичного аудита свидетельствуют о том, что действия, предпринятые ответственными учреждениями, не способствовали эффективному и действенному внедрению Проекта строительства пенитенциарного учреждения в Кишинэу, что сказывается на реализации государственной политики в области юстиции в аспекте улучшения условий содержания под стражей.

Система менеджмента и контроля, созданная в рамках Министерства юстиции и Подразделении по внедрению, не была полностью функциональной и эффективной, чтобы обеспечить выполнение цели проекта и достижение ожидаемого результата, были выявлены значительные задержки в реализации запланированной деятельности, неэффективное использование выделенных финансовых ресурсов и неинициирование работ по строительству пенитенциарного учреждения.

Министерство юстиции, в качестве учреждения, ответственного за реализацию и управление Проектом, не предприняло никаких действий для обеспечения полного выполнения положений Рамочного соглашения о займе, и необходимых условий для надлежащего функционирования Подразделения по внедрению, направленного на реализацию цели и достижения ожидаемого результата Проекта, в связи с увольнением его персонала**.** Подразделение по внедрению, в качестве публичного учреждения, ответственного за организацию и координирование эффективной реализации Проекта, функционально не способна выполнять свои обязанности, а продолжение Проекта находится под вопросом.

Наблюдения аудита показали, что проблемы и недостатки, которые поставили под угрозу полную реализацию цели Проекта строительства пенитенциарного учреждения в Кишинэу, заключаются в следующем:

* неустанавление конкретных полномочий и обязанностей Министерства юстиции и компетенций Национальной Администрации пенитенциарных учреждений в рамках проекта, а также игнорирование положений о создании и функционировании Подразделения по внедрению (4.1.1.1.);
* запоздалое создание Подразделения по внедрению и отбор в рамках конкурсов по замещению вакантных должностей лиц, не соответствующих определенным квалификационным критериям (4.1.1.2.);
* наем персонала исключительно из состава пенитенциарной системы, не имеющего соответствующего опыта по аналогичным проектам, что ограничило право опытных лиц извне этой системы участвовать в конкурсе (4.1.1.2.);
* отсутствие опыта и обучения в области закупок членов рабочей группы в рамках Подразделения по внедрению (4.1.1.3.);
* функциональная неспособность Подразделения по внедрению реализовать действия проекта, в результате ухода в отставку менеджера и других сотрудников, а также непринятие срочных мер Министерством юстиции, совместно с Национальной администрацией пенитенциарных учреждений, по обеспечению его надлежащей деятельности (4.1.1.3.);
* необеспечение организации и функциональности отраслевого совета в области внешней помощи, связанной с инициированным проектом (4.1.1.4.);
* недостаточная организация и внедрение системы внутреннего контроля, в том числе подхода к рискам, для обеспечения эффективного менеджмента Проекта со стороны Министерства юстиции и Подразделения по внедрению (4.1.2.1.);
* низкая функциональность Комитета по надзору и нечеткое урегулирование полномочий и обязанностей членов Комитета и их заместителей (4.1.2.2.);
* неквалифицированные и несвоевременное исполнение услуг технической поддержки, законтрактованных Подразделением по внедрению, которые не способствовали поддержке и консолидации его управления (4.2.1.1.);
* проблемы и недостатки на этапе проектирования, обусловившие значительную задержку в реализации действий по проекту (4.2.1.2.);
* неинициирование работ по строительству пенитенциарного учреждения, и, как следствие, ожидаемый результат Проекта не был достигнут (4.2.1.3.);
* неприобретение услуг по надзору, которые должны быть инициированы одновременно с выполнением строительных работ (4.2.1.4.);
* дополнительное увеличение смет расходов проекта на 12,3 млн. евро, и несение расходов из государственного бюджета в виде процентов в размере 27,7 тыс. евро на обслуживание кредита (4.2.2.1.);
* низкий уровень дебурсации финансовых ресурсов из внешних источников финансирования проекта, которые составили 1,0 млн. евро, или 2% от общей стоимости, а также освоение на низком уровне средств проекта, в сумме 1,7 млн. евро, или 3% от общей стоимости проекта;
* увеличение расходов на оплату труда персонала Подразделения по внедрению на 7,0 млн. леев, из которых 5,1 млн. леев – за счет вклада Правительства, и 1,9 млн. леев - из гранта, предоставленного БРСЕ, в результате продления срока проекта (4.2.2.2.).

Отчет аудита имеет большое значение для Парламента, Правительства и других заинтересованных сторон, поскольку он представляет ситуацию по реализации Проекта Строительства пенитенциарного учреждения Кишинэу, указывая причины, которые повлияли на выплнение в срок общей цели и достижение ожидаемого результата, одновременно, предоставляет рекомендации, направленные на устранение недостатков и проблем, выявленных аудитом.

**II. ОБЩЕЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЕ**

* 1. **Основание аудита**

Аудит был проведен на основании ст.31 и ст.32 Закона об организации и функционировании Счетной палаты Республики Молдова №260 от 07.12.2017 и в соответствии с Программой аудиторской деятельности на 2022 год[[1]](#footnote-1), с целью оценки эффективности „Строительство Пенитенциарного учреждения Кишинэу”, выявления недостатков и проблем в процессе внедрения проекта и их воздействия поставленную задачу, с предоставлением рекомендаций по улучшению ситуации в аудируемой области.

Ответственность аудиторской группы заключалась в применении ряда процедур для сбора аудиторских доказательств, касающихся определения эффективности и результативности действий, предпринятых Министерством юстиции и Подразделением по внедрению, для достижения цели строительства пенитенциарного учреждения, в целях улучшения условий содержания под стражей.

* 1. **Описание области аудита**

В контексте присоединения Республики Молдова, 13 июля 1995 года, в качестве члена Совета Европы, и ратификации международных конвенций в области основополагающихся прав и свобод человека[[2]](#footnote-2), Правительство Республики Молдова обязалось обеспечить на национальном уровне предотвращение пыток и борьбу с бесчеловечным и унижающим достоинство обращением в местах содержания под стражей.

В системе пенитенциарной администрации Республики Молдова действуют 17 пенитенциарных учреждений[[3]](#footnote-3), которые обеспечивают исполнение приговоров лицами, приговоренными к тюремному заключению или пожизненному заключению, а также временное содержание под стражей лиц, в отношении которых была применена мера предварительного ареста или арест за правонарушение. По состоянию на 31.12.2021 в пенитенциарных учреждениях содержалось в общей сложности 6407 человек, при этом наибольшее количество заключенных находилось в Пенитенциарном учреждении №13 - Кишинэу, который ежегодно регистрирует поток около 12000 человек, являясь изолятором уголовного преследования с наибольшей текучестью. На конец 2021 года в этом пенитенциарном учреждении, вместимостью 570 человек, находилось 948 заключенных, что на 378 человек больше предельного числа содержащихся под стражей. Аналогичные ситуации превышения предельного числа содержащихся под стражей в рамках пенитенциарного учреждения[[4]](#footnote-4) также наблюдались и в предыдущие периоды 2021 года.

Большой поток заключенных в Пенитенциарном учреждении №13 - Кишинэу обусловливает феномен перенаполнения, что противоречит международным стандартам содержания под стражей, предусматривающим предоставление 4 м2 пространства для содержания на каждого заключенного. Как следствие, Европейский суд по правам человека в нескольких случаях осудил Республику Молдова за нарушение ст.3 Европейской конвенции о правах человека (предотвращение пыток, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения), на основании постановлений ЕКПЧ, в период 2014-2021 гг., постановив взыскать из государственного бюджета сумму в размере 0,5 млн. евро. Также, в период 2019-2021 гг., в результате установления и внедрения на национальном уровне механизма превентивного и возмещающего характера[[5]](#footnote-5) в случае нарушение прав, связанных с условиями содержания под стражей, на основании решений судебных инстанций было постановлено взыскать из государственного бюджета сумму в размере 6,3 млн. леев.

Республика Молдова находится под постоянным мониторингом со стороны Европейского Комитета по предотвращению пыток и бесчеловечных или унижающих достоинство наказаний или обращений[[6]](#footnote-6), путем проведения систематических визитов для мониторинга условий содержания под стражей, чтобы оценить, как обращаются с людьми, лишенными свободы. Таким образом, на основе аналитических отчетов, КПП выявил следующие основные проблемы Пенитенциара №13-Кишинэу: (i) нехватка места в пенитенциарном учреждении; (ii) проблемы с вместимостью; (iii) устаревшая инфраструктура; (iv) ненадлежащие условия содержания; (v) ненадлежащее обращение с заключенными; (vi) недостатки в институциональной организации; (vii) недостатки в содержании здания пенитенциара.

С целью обеспечения условий содержания под стражей в соответствии с международными нормами и стандартами, Правительство приняло на себя задачу построить современное пенитенциарное учреждение, со статусом изолятора уголовного преследования для 1536 заключенных с профилактическим статусом, которое заменило бы нынешнюю Тюрьму №13-Кишинэу. Эта цель, предусмотренная в Планах действий Правительства[[7]](#footnote-7) и других документах национальной политики[[8]](#footnote-8), вытекает из необходимости разрешить проблему переполненности пенитенционарного учреждения, обеспечить соблюдение прав человека и, как следствие, избежать осуждения Республики Молдова в ЕСПЧ за необеспечение надлежащих условий содержания под стражей.

В этом контексте, Правительство Республики Молдова инициировало в 2011 году переговоры с БРСЕ о финансировании Проекта строительства Пенитенционарного учреждения в Кишинэу со статусом изолятора, который заменит Пенитенциар №13-Кишинэу. В результате переговоров, 10 октября 2013 года, сторонами были подписаны и, соответственно, Парламентом было ратифицировано Законом №295 от 12 декабря 2013 года[[9]](#footnote-9), Рамочное соглашение о займе между Республикой Молдова и БРСЕ о реализации Проекта строительства Пенитенционарного учреждения в мун. Кишинэу, на сумму 39,0 млн. евро, которое также предусматривало вклад Правительства Республики Молдова в размере 4,5 млн. евро. Кроме того, БРСЕ предоставил и грант на финансирование потребностей в технической помощи, на сумму 1,0 млн. евро.

Основой для финансирования Проекта послужили Технико-экономическое обоснование от 15.07.2013 и Операционный план от 21.06.2013[[10]](#footnote-10), составленные испанской компанией, отобранной БРСЕ, которая понесла расходы на услуги в размере 125,0 тыс. евро. Согласно Технико-экономическому обоснованию и Оперативному плану, разработанных в целях проектирования и строительства нового пенитенционарного учреждения в мун. Кишинэу, общая стоимость проекта была оценена в 44,5 млн. евро.

Общей целью Проекта является строительство пенитенционарного учреждения в Кишинэу для 1536 заключенных с профилактическим статусом, которое должно заменить нынешний пенитенциар №13-Кишинэу. Инициированный проект будет способствовать достижению цели Правительства по улучшению условий содержания под стражей, с обеспечением новых стандартов в области обращения с заключенными, безопасности и дисциплины, в соответствии с международными нормами и стандартами в области исполнения приговоров и рекомендациями международных учреждений[[11]](#footnote-11).

В то же время, путем строительства, управления, оснащения и содержания нового пенитенциара, устанавливаются следующие конкретные задачи: 1) улучшение условий содержания под стражей в соответствии с Европейскими стандартами в области содержания под стражей и рекомендациями КПП; 2) улучшение условий предоставления медицинских услуг (оказание первичной медицинской помощи и лечение туберкулеза); 3) система безопасности в пенитенциарном учреждении будет соответствовать европейским стандартам и положениям Европейского Регламента о пенитенциарных учреждениях; 4) улучшение условий труда, в соответствии с Международными стандартами, и обучение всех сотрудников будущего пенитенциарного учреждения международными экспертами; 5) внедрение рекомендаций КПП в области содержания под стражей, образования, предоставления качественных медицинских услуг и защиты заключенных.

В социальном аспекте, реализация проекта приведет к модернизации главного в стране учреждения предварительного заключения, введя новый управленческий подход, направленный на улучшение обращения с заключенными, реформирование организации и менеджмента пенитенциарных учреждений. Проект привнесет значительное улучшение условий содержания под стражей для заключенных в Пенитенциарном учреждении №13-Кишинэу, установив другой стандарт применения для учреждений содержания под стражей в Республике Молдова, в соответствии с Европейскими правилами пенитенциарных учреждений. Национальная администрация пенитенциарных учреждений улучшит свои методы работы, а персонал, который будет работать в рамках пенитенциара, будет обучен администрированию инфраструктуры в соответствии с новым подходом и воспользуется укреплением потенциала и современными условиями работы. Конечными бенефициарами Проекта являются сотрудники системы пенитенциарной администрации и заключенные.

В целях строительства объекта, в соответствии с Законом №97 от 12 июня 2014 г. [[12]](#footnote-12), земельный участок площадью 44,6 га недалеко от села Бубуечь, мун. Кишинэу, был передан в управление МЮ для строительства Пенитенциарного учреждения Кишинэу, считаясь объектом общественного пользования, и переведен в категорию земель, предназначенных для промышленности, транспорта, телекоммуникаций и других специальных назначений. Пенитенциар будет построен на земельном участке площадью 11,07 га, площадь зданий составит 44,651 м2.

* 1. **Учреждения, отвечающие за реализацию, администрирование и мониторинг Проекта**

**Министерство юстиции,** назначенное БРСЕ в качестве Агентства по внедрению Проекта, которое будет реализовывать и управлять Проектом строительства пенитенционарного учреждения в Кишинэу.

**Подразделение по внедрению Проекта строительства пенитенциарного учреждения Кишинэу**, созданное с целью обеспечения организации и координирования эффективного внедрения проекта, в соответствии с Рамочным соглашением о займе.

**Банк развития Совета Европы** обеспечивает мониторинг реализации проекта и использования займа в соответствии с Рамочным соглашением о займе.

**2.4. Бюджет и источники финансирования**

Проект строительства Пенитенционарного учреждения в Кишинэу финансировался из следующих источников: (i) Рамочное соглашение о займе, на сумму 49,0 млн. евро; (ii) Соглашение о вкладе, в гранте 1,0 млн. евро; и (iii) Софинансирование/вклад Правительства РМ в размере 6,8 млн. евро. Подробная информация об общих расходах проекта, в аспекте источников финансирования, представлена на Диаграмме №1.

**Диаграмма №1**

млн. евро

***Источник****: Финансовые отчеты и отчеты Подразделения по внедрению за 2014-2021 годы.*

Данные, представленные в Диаграмме, показывают, что в общих источниках финансирования и расходах Проекта в сумме 56,8 млн. евро, основная доля приходится на займ в размере 86,3% (49,0 млн. евро), за которым следует вклад Правительства в 11,9% (6,8 млн. евро) и грант - 1,8% (1 млн. евро). Финансовые ресурсы, предназначенные для проекта, были распределены по компонентам, которые приведены в Таблице № 1.

**Таблица №1**

**Распределение расходов в рамках Проекта строительства**

**Пенитенционарного учреждения в Кишинэу**

млн. евро

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Пр. | Название компонентов | Расходы по компонентам |
| 1. | Дизайн и мониторинг дизайна | 1,02 |
| 2. | Строительство и оборудование | 51,94 |
| 3. | Надзор за строительством | 0,70 |
| 4. | ПВП и операционные расходы | 0,72 |
| 5. | Поддержка реализации Проекта | 0,42 |
| 6. | Непредвиденные обстоятельства | 2,0 |
| **Общий сметный бюджет** | | **56,8** |

***Источник:*** *Приложение № 1 к Поправке №1 Рамочного соглашения, о займе, подписанного 10 октября 2013 года между Республикой Молдова и Банком развития Совета Европы.*

За аудируемый период выплаты по кредиту составили 0,7 млн. евро, или 1,4% от общей суммы займа (49,0 млн. евро), освоенный остаток составил в целом 0,6 млн. евро. Выплаты по гранту составили 0,3 млн. евро, или 30% от общей суммы гранта (1,0 млн. евро), освоенный остаток составил в целом 0,3 млн. евро. В то же время, из вклада Правительства было получено 0,8 млн. евро, или 11,8% от общей стоимости софинансирования (6,8 млн. евро). Источники финансирования проекта представлены в Таблице №2.

**Таблица №2**

**Источники финансирования для реализации Проекта строительства**

**Пенитенционарного учреждения в Кишинэу, за 2014-2021 годы**

млн. евро

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Источники финансирования** | **Сумма** | **Выплаты** | **Уровень дебурсации**  **(%)** | **Использовано из выплаченной/выделенной суммы** | **Невыплаченный/неиспользованный остаток** |
| Рамочное соглашение о займе | 49,0 | 0,7 | 1,4 | 0,6 | 48,3 |
| Соглашение о гранте | 1,0 | 0,3 | 30,0 | 0,3 | 0,7 |
| Вклад Правительства | 6,8 | - | **-** | 0,8 | 6,0 |
| **Всего** | **56,8** | **1,0** | **-** | **1,7** | **55,0** |

***Источник:*** *Финансовые отчеты и отчеты Подразделения по внедрению за 2014-2021 годы.*

Данные, представленные в таблице, указывают на низкий уровень дебурсации средств из внешних источников финансирования проекта, которые составили в общей сложности 2%, или 1,0 млн. евро от их объема (50,0 млн. евро), а также освоение 1,7 млн. евро, или 3% от общей стоимости проекта (56,8 млн. евро), из-за отсутствия прогресса в выполнении работ по строительству пенитенциара.

**III. СФЕРА И ПОДХОД К АУДИТУ**

Внешний публичный аудит проводился в соответствии с Системой профессиональных деклараций INTOSAI, применяемых Счетной палатой[[13]](#footnote-13), внутренней нормативной базой и передовой практикой в этой области.

**Цель аудита** заключалась в оценке действий, предпринятых учреждениями, ответственными за реализацию Проекта строительства Пенитенциарного учреждения Кишинэу, и освоения выделенных финансовых ресурсов.

**Общая задача** аудита состояла в том, чтобы определить, способствовали ли действия, предпринятые ответственными учреждениями, эффективному и результативному внедрению Проекта строительства пенитенционарного учреждения в Кишинэу, и использованию финансовых ресурсов, выделенных для этой цели.

Для достижения общей цели аудита были определены следующие конкретные задачи аудита (конкретные задачи и подзадачи аудита):

**1. Обеспечили ли ответственные учреждения эффективное управление Проектом, направленное на достижение ожидаемого результата?**

1.1. Были ли нормативные положения и организационные механизмы достаточными и адекватными для инициирования и внедрения Проекта?

1.2. Была ли создана полностью функциональная и эффективная система менеджмента и контроля, для достижения ожидаемого результата?

**2. В какой степени действия, предпринятые ответственными учреждениями, способствовали результативному внедрению Проекта и эффективному использованию выделенных финансовых ресурсов?**

2.1. Способствовали ли запланированные мероприятия в рамках Проекта выполнению задачи в срок и достижению ожидаемого результата?

2.2. Были ли выделенные ресурсы эффективно использованы на этапах реализации Проекта?

Получив ответы на эти вопросы, аудиторская миссия считает, что результаты аудита эффективности будут предметом внимания заинтересованных сторон (Парламента, Правительства и т. д.), обеспечивая уверенность в том, что органы, на которые возложено управление Проектом, демонстрируют надлежащую ответственность в вопросах эффективного осуществления государственной политики в области юстиции по улучшению условий содержания под стражей, и эффективного использования выделенных финансовых ресурсов. Одновременно, предложенные рекомендации призваны способствовать укреплению системы внутреннего управленческого контроля, для реализации цели и достижения ожидаемого результата Проекта.

**Подход к аудиту**

Исходя из целей и задач аудита, подход аудита был ориентирован (i) на систему, для оценки системы внутреннего контроля в рамках учреждений, ответственных за реализацию и администрирование проекта; (ii) на результаты, для анализа действий, предпринятых ответственными учреждениями для достижения ожидаемого результата; (iii) на проблемы, для выявления проблем и недостатков, которые повлияли на реализацию цели проекта.

**Методология аудита**

В рамках аудита использовались методы сбора, анализа и интерпретации данных, с целью ответить на вопросы аудита, такие как анализ законодательно-нормативных актов; интервьюирование лиц, ответственных за реализацию и администрирование проекта в рамках аудируемых субъектов; составление анкет для оценки системы внутреннего контроля, выявления рисков, проблем и недостатков в данной области; сравнение планов и отчетов о деятельности ПВП с целью анализа полученных результатов по отношению к намеченным целям в рамках проекта. Область применения и методология аудита представлены в приложении №1 к настоящему Отчету аудита.

**Критерии аудита и их источники**

Для оценки реализации цели и достижения ожидаемого результата проекта, были определены критерии аудита и их источники, подробно изложенные в Приложении №1 к настоящему Отчету аудита.

**Ответственность сторон**

Ответственность руководства аудируемых субъектов заключалась в установлении эффективной системы внутреннего контроля, призванной способствовать реализации цели и достижению ожидаемого результата проекта.

Ответственность аудиторской группы заключалась в получении достаточных и адекватных аудиторских доказательств, подтверждающих констатации и общий вывод, с целью оценки того, способствовали ли действия, предпринятые ответственными учреждениями, эффективной и результативной реализации Проекта строительства Пенитенционарного учреждения в Кишинэу. В то же время, аудитор не несет ответственности за предотвращение и управление фактами мошенничества.

**Независимость аудитора.** Счетная палата формулирует свои аудиторские мнения/выводы независимо от субъектов, подвергнутых аудиту, или другого влияния извне. Счетная палата в своей деятельности руководствуется принципами „Мексиканской Декларации о независимости ВОА”, как это указано в INTOSAI-P 10[[14]](#footnote-14), и в соответствии с описанием XIX Конгресса Международной организации Высших Органов аудита, состоявшегося в Мексике, а также принципами этики в соответствии с требованиями Кодекса этики Счетной палаты.

**IV. КОНСТАТАЦИИ**

**4.1. Конкретная задача I:** „Обеспечили ли ответственные учреждения эффективное управление Проектом, направленное на достижение ожидаемого результата?”

**4.1.1. Подзадача I**: „Были ли нормативные положения и организационные механизмы достаточными и адекватными для инициирования и внедрения Проекта?”

1.1. Были ли нормативные положения и организационные механизмы достаточными и адекватными для инициирования и внедрения Проекта?

*Недостатки нормативной базы и неадекватные организационные механизмы отрицательно повлияли на осуществление эффективного управления проектом, призванным способствовать достижению ожидаемого результата. Упомянутые аспекты были обусловлены бездействием МЮ по разработке соответствующих правил для организации процесса внедрения проекта, а также непоследовательностью утвержденной нормативной базы.*

***4.1.1.1. Полномочия и обязанности Министерства юстиции, а также компетенции Национальной администрации пенитенциарных учреждений, не были определены в рамках проекта, также были игнорированы положения о порядке создания и функционирования Подразделения по внедрению из Рамочного соглашения о займе.***

*Неустановление конкретных полномочий и обязанностей МЮ и НААПУ в отношении деятельности Подразделения по внедрению, а также создание и функционирование ПВП вне организационной структуры указанных субъектов, ограничили институциональные полномочия по осуществлению контроля и мониторинга деятельности ПВП, в целях обеспечения эффективного и результативного внедрения проекта.*

Для инициирования Проекта строительства Пенитенционарного учреждения в Кишинэу, реализации целей и достижения и ожидаемого результата, 10 октября 2013 года было подписано Рамочное соглашение о займе между Республикой Молдова и БРСЕ, ратифицированное Законом №295 от 12 декабря 2013 г. [[15]](#footnote-15), в соответствии с которым были определены условия внедрения и мониторинга проекта и займа. БРСЕ назначил Министерство юстиции Агентством по реализации Проекта, которое должно внедрять и управлять проектом. Одновременно, Постановлением Правительства №173 от 12.03.2014, было создано Подразделение по внедрению Проекта строительства Пенитенционарного учреждения в Кишинэу с утверждением положения о его деятельности и структуре.

Хотя Закон №295 от 12.12.2013 устанавливает, что Правительство предпримет необходимые меры для реализации Рамочного соглашения о займе, а Постановление Правительства №173 от 12.03.2014 предусматривает, что Министерство юстиции должно обеспечить необходимые условия для надлежащего осуществления деятельности ПВП и контроль за выполнением Постановления, не были четко и исчерпывающе регламентированы полномочия и обязанности МЮ в рамках Проекта. Также, согласно, Рамочному соглашению о займе в рамках Департамента пенитенциарных учреждений МЮ будет функционировать Подразделение по внедрению, задачей которого является повседневная реализация физического и финансового управления, а также обеспечение непрерывности проекта. Хотя Подразделение должно было быть создано в рамках ДПУ (реорганизованного в НАПУ), в действительности, оно было создано как публичное учреждение в сфере компетенции НАПУ МЮ[[16]](#footnote-16), осуществляющее свою деятельность на принципах административной и финансовой автономии, не определив компетенции НАПУ в отношении его деятельности. В этих обстоятельствах, отмечается ограничение институциональных компетенций НАПУ и МЮ по осуществлению контроля и мониторинга деятельности ПВП через призму полномочий, возложенных на них законодательной нормой[[17]](#footnote-17), в целях обеспечения эффективного и результативного внедрения проекта.

Аудит отмечает, что создание ПВП в рамках ДПУ также было поддержано МФ, которое, после рассмотрения предложений МЮ о создании Подразделения по внедрению Проекта строительства пенитенционарного учреждения в Кишинэу №13, посчитало целесообразным создание управления, основной функцией которого будет внедрение всех проектов в области капитального ремонта и инвестиций в рамках ДПУ[[18]](#footnote-18).

Сравнительный анализ, проведенный внешним публичным аудитом, в отношении нормативной базы[[19]](#footnote-19), связанной со строительными проектами, реализованными БРСЕ в Республике Молдова, выявил различные подходы к способу создания подразделений по внедрению. Так, в отличие от аудируемого проекта, в рамках „Проекта по строительству жилья для социально уязвимых слоев населения II”, завершенного в 2021 году в результате достижения цели, ПВП было создано[[20]](#footnote-20) как публичное учреждение в подчинении центрального публичного органа, также, назначенного БРСЕ, отвечающего за реализацию и администрирование проекта.

Недостатки, обнаруженные аудитом, также были подтверждены учреждениями, ответственными за реализацию и администрирование проекта. Так, согласно ответа на анкету аудита, МЮ сообщило, что „в Министерстве не было установлено никаких полномочий по реализации и администрированию проекта, процедур по делегированию обязанностей и операционных процедур. В структуре МЮ нет подразделения с полномочиями по контролю за реализацией и администрированием проекта, в должностных инструкциях не установлены обязанности и полномочия, связанные с этим. Обязанности по внедрению и администрированию в отношении осуществления деятельности в рамках Проекта были возложены на ПВП, в соответствии с Положением, утвержденным Постановлением Правительства №173 от 12.03.2014. Создание Подразделения по внедрению на принципах административной автономии (вне организационной структуры МЮ и НАПУ) не обеспечило в полной мере надлежащее функционирование процесса реализации и администрирования проекта Министерством. Что касается оценки степени коммуникации и взаимодействия между МЮ, ПВП и БРСЕ при реализации проекта, хотя линии связи были установлены, передача информации осуществлялась с перерывами разными лицами и не обеспечивалась согласованность и непрерывность информации. Министерство не проводило никаких действий по контролю за реализацией и администрированием Проекта, определенные проверки по использованию финансовых ресурсов проводились Счетной палатой при проведении ежегодных миссий по аудиту Консолидированной финансовой отчетности. В то же время, согласно ответу ПВП на анкету аудита, „порядок создания ПВП создал проблемы и отрицательно повлиял на взаимодействие и интероперабельность с МЮ в осуществлении деятельности в рамках реализации Проекта, из-за текучести персонала Министерства с полномочиями в сфере контроля Проекта”.

***4.1.1.2. Подразделение по внедрению было создано с опозданием по сравнению с установленными сроками, при этом были приняты на работу лица, не соответствующие ряду квалификационных критериев.***

*Организация конкурса по отбору руководителя проекта и запуск деятельности ПВП были выполнены с задержками по сравнению с установленными сроками, Подразделение стало функциональным через 10 месяцев после утверждения Рамочного соглашения о займе. Отбор персонала ПВП исключительно из пенитенциарной системы, ограничил право опытных лиц извне этой систему, участвовать в конкурсе. Вместе с тем, при организации конкурса в рамках ПВП, комиссия по пополнению вакантных должностей не приняла во внимание определенные требования, предъявляемые к кандидатам, вследствие чего были отобраны лица, не соответствующие ряду квалификационных критериев.*

Для реализации Проекта строительства Пенитенционарного учреждения в Кишинэу, Постановлением Правительства №173 от 12.03.2014 утверждена структура Подразделения по внедрению, в составе 9 единиц персонала[[21]](#footnote-21), 7 из которых финансируются из государственного бюджета, а 2 – за счет гранта, предоставленного БРСЕ. МЮ в течение месяца должно было организовать конкурс по отбору менеджера проекта и запустить деятельность ПВП, а также обеспечить необходимые условия для надлежащего осуществления его деятельности. Менеджер Проекта и персонал ПВП, за исключением должности специалиста по закупкам и технического координатора, выбираются из числа сотрудников пенитенциарной системы[[22]](#footnote-22). Конкурс по отбору Менеджера Проекта, а также персонала ПВП проводится в соответствии с Положением, утвержденным Приказом министра юстиции, в котором четко изложены требования к кандидатам, которые вытекают из Рамочного соглашения о займе и координируются с БРСЕ.

Хотя, согласно Постановлению Правительства №173 от 12.03.2014, МЮ должно было в течение месяца организовать конкурс по отбору Менеджера Проекта и запускать работу ПВП, только 28.05.2014 утвердило Положение о пополнении вакантных должностей в рамках ПВП и учредило конкурсную комиссию[[23]](#footnote-23), а 06.06.2014, или с задержкой на около 1,6 месяца, запустило саму процедуру, с публикацией объявления в Официальном мониторе. Пополнение вакантных должностей в рамках ПВП осуществлялось в период с 04.07.2014 по 03.11.2014, задержки были обусловлены проведением повторных конкурсов, в результате того, что в рамках первоначальных конкурсов кандидаты не были отобраны. Также отмечается, что пополнение вакантных должностей в рамках ПВП, за исключением должности специалиста по закупкам и технического координатора, осуществлялось из числа сотрудников пенитенциарной системы, что ограничивало право опытных лиц, не входящих в эту систему, участвовать в конкурсе.

Что касается требований к образованию и профессиональному опытузапрашиваемых в рамках конкурса, отмечается, что, хотя, согласно критериям, утвержденным МЮ в TЗ[[24]](#footnote-24), на должность Менеджера Проекта требовался опыт работы на руководящих должностях не менее 5 лет и владение английским языком, фактически, на момент найма выбранный кандидат не соответствовал критерии о руководящем опыте, имея 2,3 года руководящего опыта, а также не владел английским языком, согласно документации конкурса. Аналогично, на должность специалиста по пенитенциарной безопасности требовался профессиональный опыт работы в службах безопасности, режима и надзора или охраны и сопровождения системы пенитенциарной администрации, не менее 5 лет. На момент найма выбранный кандидат не соответствовал требуемому профессиональному опыту, имея 2,9 года стажа работы в этой должности. На должность переводчика было запрошено образование в области филологии, иностранных языков, международных отношений, педагогики, а также профессиональный опыт перевода, синхронного перевода и/или исполнительной помощи, международных отношений. Фактически, выбранный кандидат не соответствовал заявленным критериям, имея образование в области архитектуры и менеджмента в строительстве, а также профессиональный опыт в области архитектуры, разработки проектов домов, промышленных объектов, школ, зданий.

По мнению внешнего публичного аудита, чрезвычайно важным квалификационным критерием для отбора сотрудников в рамках проекта строительства, финансируемого из внешних источников, является соответствующий опыт в аналогичных международных проектах, который, хотя и являлся фундаментальной необходимостью в рамках проекта, не был установлен как требование в рамках конкурса. Отмечается, что проблема отсутствия опыта в проектировании и строительстве пенитенциарных учреждений рассматривалась в рамках Технико-экономического обоснования, а также в ходе реализации проекта, устанавливая, что МЮ и ПВП не обладают необходимым опытом для деятельности по администрированию и внедрению проекта, поэтому было принято решение о предоставлении технической помощи для поддержки и укрепления управленческого потенциала ПВП.

Сравнительный анализ, проведенный внешним публичным аудитом, квалификационных критериев отбора сотрудников Подразделений по внедрению, предусмотренных нормативной базой[[25]](#footnote-25), относящейся к строительным проектам, реализуемым БРСЕ, выявил различные подходы в аспекте требований к кандидатам. Так, в отличие от аудируемого проекта, в рамках „Проекта по строительству жилья для социально уязвимых слоев населения II”, для кандидата на должность Менеджера Проекта был запрошен соответствующий опыт в управлении международными проектами, для гражданского инженера –соответствующий опыт в аналогичных международных проектах по инвестициям в инфраструктуру, а для других кандидатов - опыт в международных проектах. Кроме того, в Рамочном соглашении о займе эти квалификационные критерии были установлены в качестве условий для выплаты траншей в рамках Проекта.

Что касается требований о владении английским языком, запрашиваемых в рамках конкурса, аудит отмечает, что они не были сформулированы с достаточной точностью в рамках TOR, как того требуют Общеевропейские компетенции владения иностранным языком (CEFR), которые включают 6 уровней владения английским языком. Отмечается, что в рамках конкурса не было протестировано знание английского языка, для оценки степени владения им, комиссия ограничилась лишь информацией из формы участия в конкурсе и резюме кандидатов, без удостоверения подтверждающими документами.

Одновременно отмечается, что вопрос о знании английского языка сотрудниками ПВП был рассмотрен на заседании, организованном Министром юстиции 6 октября 2015 года с участием сотрудников Подразделения, в ходе которого было принято решение о проведении тестирования на знание английского языка в декабре 2015 года, которое не состоялось.

***4.1.1.3. На выполнение функций рабочей группы по закупкам в рамках Подразделения по внедрению повлияло отсутствие опыта и обучения в области закупок, при этом, у субъекта не было функциональных возможностей для обеспечения непрерывности Проекта в результате ухода в отставку персонала.***

*Члены рабочей группы по закупкам ПВП, за исключением специалиста по закупкам, которые участвовали в оценке оферт и принятии решений в рамках организованных процедур, не имеют профессионального опыта в области закупок и не прошли обучение в этой области в ходе реализации проекта, что создавало определенные сложности при выполнении установленных функций. Начиная с 2021 года, рабочая группа оказалась в неспособности оценить оферты и принимать решения о выборе компании для выполнения строительных работ и надзора, в результате ухода в отставку Менеджера Проекта и других специалистов в рамках ПВП, заседания были неполномочными. Эти ситуации были обусловлены неозабоченностью Менеджера Проекта по организации процесса профессиональной подготовки нанятого персонала, а также непринятием МЮ, совместно с НАПУ, срочных мер по замещению вакантных функций в рамках ПВП, находящегося в функциональной неспособности, что поставило под угрозу достижение цели Подразделения по организации и координации эффективного внедрения проекта.*

Согласно нормативной базе[[26]](#footnote-26), закупающий орган осуществляет свои обязанности через рабочую группу по закупкам, созданную из ряда должностных лиц и специалистов закупающего органа, с профессиональным опытом в области государственных закупок. Рабочая группа инициирует и проводит процедуры государственных закупок для удовлетворения потребностей Закупающего органа, будучи обязанной обеспечить эффективность государственных закупок. Приказом Менеджера ПВП[[27]](#footnote-27) была создана рабочая группа по закупкам в рамках Подразделения, состоящая из 7 членов, и были утверждены положения, касающиеся деятельности рабочей группы и выполняемых функций в рамках процедур закупок. Согласно утвержденному Положению, заседания рабочей группы являются совещательными при наличии не менее 50+1 назначенных членов.

Хотя члены рабочей группы по закупкам в рамках ПВП обладают знаниями в управляемой области компетенции, при исполнении своих функций в процедурах закупок, включая оценку оферт и принятие решений в рамках процедур, отмечается отсутствие профессионального опыта, а также отсутствие подготовки членов в области закупок.

Что касается функциональности рабочей группы, отмечается, что, хотя в результате отставки Менеджера Проекта 23 сентября 2021 года, с назначением временно исполняющего обязанности менеджером из ряда сотрудников ПВП, его должность гражданского инженера (члена рабочей группы) оставалась вакантной. В то же время, в начале 2021 года стала вакантной должность механика/электрика, а к концу года - и должность специалиста по закупкам - членов рабочей группы. Отмечается, что в начале 2022 года из 9 штабных единиц ПВП, только 2 единицы были пополнены, что обусловило нефункциональность рабочей группы и невозможность выполнения установленных функций в рамках процедур закупок, и эта ситуация сохранилась и в 2022 году.

Для обеспечения непрерывности деятельности ПВП, в результате отставки в 2021 году Менеджера Проекта и других сотрудников Подразделения, МЮ разработало проект по изменению и дополнению Положения о деятельности ПВП, с целью устранения институционального тупика, который остановил процесс реализации проекта. В этом контексте, был регламентирован[[28]](#footnote-28) способ исполнения функций временно исполняющего обязанности менеджера, до завершения конкурса по его отбору. Согласно Информационной справке к Проекту, продвигаемому МЮ, вакантные должности в рамках Подразделения обусловлены тем, что среди государственных служащих со специальным статусом из системы пенитенциарной администрации, невозможно выбрать, на конкурсной основе, подходящих лиц для ряда должностей в ПВП, поскольку они несовместимы со спецификой профессиональной подготовки в рамках НАПУ. Поэтому, чтобы устранить это препятствие, а также расширить круг потенциальных кандидатов, имеющих опыт работы в этой области, в соответствии с представленным проектом по внесению изменений и дополнений, было снято ограничение, касающееся наличия статуса государственного служащего с особым статусом в рамках системы Национальной администрации пенитенциарных учреждений.

***4.1.1.4. Министерство юстиции не обеспечило организацию и функциональность отраслевого совета в области внешней помощи, связанной с инициированным проектом.***

*Механизм координации и управления внешней помощью в рамках МЮ, связанный с Проектом строительства пенитенциарного учреждения в Кишинэу, был нефункциональным, что отразилось на эффективности и результативности реализации цели проекта и использования выделенных финансовых ресурсов.*

В целях повышения эффективности, результативности и устойчивости внешней помощи, оказываемой Республике Молдова международными организациями и странами-донорами, Правительство утвердило институциональную основу и механизм координации внешней помощи[[29]](#footnote-29). В рамках установленного механизма, отраслевым координатором внешней помощи является центральное публичное управление, отвечающее за политику в этом секторе, которое обеспечивает максимальное достижение общей цели и/или конкретных задач отраслевых проектов, с эффективным использованием предоставленных средств; надлежащее функционирование процесса внедрения и мониторинга проектов, запущенных в координированном секторе; руководство комитетами по надзору за проектами в координированном секторе и их эффективное и прозрачное функционирование.

Секториальный координатор устанавливает и обеспечивает эффективную работу секториального совета, который обеспечивает поддержку в мониторинге проектов внешней помощи, чтобы проекты осуществлялись эффективно и своевременно; запланированные действия и результаты способствовали достижению целей; средства использовались наиболее эффективным способом. Секториальный совет рекомендует меры по улучшению/исправлению положения в случае возникновения проблем операционного порядка и/или уведомляет ответственные органы о сопутствующих рисках, рассматривает отчеты по проектам внешней помощи, реализуемым в секторе, и оказывает поддержку в обеспечении устойчивости оказываемой помощи в секторе, для достижения стратегических целей.

Так, в рамках МЮ не была обеспечена организация и функциональность секториального совета в области внешней помощи, связанной с инициированным проектом, в результате чего отсутствовала необходимая поддержка в мониторинге проекта и предоставлении рекомендаций о мерах по улучшению и устранению проблем операционного порядка, для обеспечения реализации целей и достижения ожидаемого результата, что повлияло на эффективность и результативность реализации и администрирования проекта со стороны МЮ.

**4.1.2. Подзадача II:** ,,Была ли создана полностью функциональная и эффективная система менеджмента и контроля, для достижения ожидаемого результата?”

***4.1.2.1. Условия организации системы внутреннего контроля в рамках ответственных учреждений не обеспечили внедрение эффективного менеджмента проекта.***

*Организация системы внутреннего контроля МЮ и ПВП не обеспечила эффективное управление процессом реализации проекта, что отразилось на его эффективности и результативности. Хотя управление рискаим в рамках проекта являлось требованием применяемой нормативной базы, процесс внедрения менеджмента рисков оказался нефункциональным. Система ВУК в рамках МЮ и ПВП не была полностью функциональной и эффективной для обеспечения выполнения в срок цели проекта, и достижения ожидаемого результата. Отмечаются значительные задержки в реализации запланированных мероприятий, и функциональная неспособность ПВП обеспечить успешную реализацию проекта. Отмеченные ситуации были обусловлены неустановлением полномочий и обязанностей МЮ, а также его недостаточным вовлечением в реализации и администрировании проекта, перестановками в Правительстве в МЮ в период с 2014 по 2021 год[[30]](#footnote-30), отсутствием местного опыта в реализации аналогичных проектов, а также непроведением ежегодного внешнего аудита деятельности ПВП.*

Согласно нормативно-законодательной базе[[31]](#footnote-31), менеджер публичного учреждения отвечает за организацию и внедрение системы ВУК в рамках публичного органа, для обеспечения достижения целей путем экономичности, эффективности и результативности операций, соответствия нормативной базе и внутренним нормативным положениям. Менеджер устанавливает стратегию управления рисками, в соответствии с которой управляет рисками, которые могут повлиять на достижение целей, и обеспечивает документирование основных процессов. Менеджер назначает лицо, ответственное за координирование действий по организации, поддержанию и развитию системы ВУК внутри субъекта, обеспечивающей организацию процесса ежегодной самооценки и отчетности этой системы; выявление пробелов в существующей системе ВУК в результате самооценки; планирование действий по ее развитию и гармонизации с передовой практикой. Менеджер устанавливает цели, действия и показатели эффективности для деятельности публичного субъекта, отвечая за их мониторинг, реализацию и отчетность. Деятельность Подразделения по внедрению подвергается ежегодному внешнему аудиту аудитором, отобранным на конкурсной основе и одобренным БРСЕ, МФ и МЮ.

В соответствии с требованиями TOR БРСЕ по отбору технического координатора в рамках проекта, поставщик технической поддержки должен руководить, совместно с техническими специалистами ПВП, полное техническое управление проектом, включая управление рисками: регулярное проведение семинаров по рискам и ведение реестра рисков проекта в актуальном состоянии; отслеживание, чтобы гарантировать, что согласованные меры по смягчению последствий были реализованы.

Одновременно, согласно Рабочему плану RIBA на 2013 год, применяемому в рамках проекта по рекомендации БРСЕ, оценка рисков проекта должна учитывать индивидуальные обстоятельства проекта, выявлять создаваемые риски и определять способ управления ими. Оценка рисков учитывает различные риски проектирования и другие риски проекта, способ управления каждым риском и сторону, ответственную за управление каждым риском.

Хотя Министерство юстиции отвечает за администрирование и реализацию проекта, в рамках учреждения отсутствует системная оценка и администрирование рисков, связанных с реализацией и администрированием проекта, и не ведется регистр рисков, в разрезе действий и сопутствующих им рисков.Одновременно, в рамках ПВП были выявлены определенные недостатки, связанные с организацией системы ВУК, а именно (i) невыявление и недокументирование основных процессов, в целях эффективного и результативного осуществления деятельности, а также оптимального управления рисками; (ii) неустановление регистра рисков в рамках ПВП; (iii) неназначение лиц, ответственных за управление рисками проекта, в результате истечения срока действия договора, заключенного с техническим координатором; (iv) неназначение координатора, ответственного за организацию процесса самооценки и отчетности системы ВУК; (v) непроведение самооценки, с целью определения функциональности системы ВУК; (vi) неразработка Годового отчета о внутреннем управленческом контроле и непредставление Декларации об управленческой ответственности.

Выявленные недостатки в организации системы ВУК обусловили серьезные проблемы[[32]](#footnote-32) в выполнении действий проекта, которые не оцениваются как риски и не управляются должным образом ПВП, путем принятия мер по смягчению последствий, что отразилось на реализацию проекта в условиях эффективности и результативности.

Хотя в рамках МЮ и ПВП были разработаны Годовые планы деятельности, в соответствии с которыми были установлены цели/подцели и показатели результативности для реализации действий проекта, а также утверждены обязанности ПВП и его персонала, отмечаются значительные задержки в реализации проекта, срок его реализации был продлен до 31 декабря 2022 года[[33]](#footnote-33). В этих обстоятельствах, отмечается неинициирование работ по строительству пенитенциара и отсутствие окончательного результата проекта. Также отмечается функциональная неспособность ПВП обеспечить эффективную реализацию проекта, в результате ухода в отставку Менеджера Проекта и других сотрудников Подразделения в течение 2021 года. В то же время, деятельность ПВП, с момента ее создания, не подалась ежегодному внешнему аудиту аудитором, избранным по конкурсу и утвержденным БРСЕ, МФ и МЮ, как того требует нормативная база[[34]](#footnote-34).

Недостатки, установленные аудитом в аспекте организации и внедрения системы ВУК, были подтверждены ответственными учреждениями в своих ответах, предоставленных в анкете аудита. Так, согласно МЮ, „в рамках Министерства отсутствует системная оценка и управление рисками, связанными с реализацией и администрированием проекта, и не ведется регистр рисков, связанных с действиями по проекту и их сопутствующими рисками. Система ВУК в рамках МЮ не включает контроль над способом своевременной реализации действий проекта, а также проверку соблюдения принципов экономичности, эффективности и результативности при осуществлении цели и использовании выделенных средств”.

В то же время, согласно ответу ПВП, „в рамках Подразделения отсутствует системная оценка и управление рисками, связанными с реализацией и администрированием проекта, и не ведется регистр рисков, связанных с действиями по проекту и их сопутствующими рисками. Система ВУК в рамках Подразделения не включает проверку соблюдения принципов экономичности, эффективности и результативности при осуществлении цели и использовании выделенных средств. Система ВУК не была полностью функциональной и эффективной для достижения в срок ожидаемого результата, из-за того, что отсутствие одного члена ПВП или Менеджера Проекта приводит к прекращению надлежащего осуществления деятельности, поскольку их замещение или перераспределение обязанностей не может быть выполнено, за исключением определенных ситуаций”.

***4.1.2.2. Комитет по надзору Подразделения по внедрению не был полностью функциональным, поскольку не были определены конкретные полномочия и обязанности членов Комитета и их заместителей.***

*Хотя Комитет по надзору был создан, не были урегулированы четко и исчерпывающе полномочия и обязанности членов Комитета и их заместителей, которые должны были осуществляться на собраниях. Также отмечается, что заседания Комитета не созывались в соответствии с установленной периодичностью для решения основных проблем проекта. Отставка Генерального секретаря МЮ с поста председателя Комитета в июле 2019 года, и, соответственно, Менеджера Проекта - в январе 2021 года, значительно сократило участие и роль МЮ в реализации и администрировании проекта, создавая тупиковую ситуацию на институциональном уровне в деятельности ПВП, что отрицательно отразилось на способность реализации и управления проектом, поскольку со стороны МЮ не были предприняты срочные меыр для обеспечения необходимых условий для надлежащего выполнения деятельности ПВП.*

В соответствии с Положением о деятельности ПВП, руководство Подразделения обеспечивается Комитетом по надзору и менеджером. Высшим руководящим органом Подразделения является Комитет по надзору, уполномоченный принимать решения по всем вопросам деятельности Подразделения, которые не входят в полномочии менеджера. К исключительной компетенции Комитета относятся общее координирование внедрения Проекта; решение основных проблем политики Проекта; обеспечение прозрачности при использовании фондов; согласование решений политик и деятельности согласно Проекту строительства пенитенциарного учреждения в Кишинэу. Комитет созывается на заседания, не реже одного раза в квартал или по мере необходимости, по предложению не менее двух членов Комитета или менеджера Подразделения. Заседания Комитета по надзору являются правомочным, если на них присутствуют 2/3 членов, и решения принимаются простым большинством голосов присутствующих членов. Выполнение решений Комитета по надзору и оперативное управление деятельностью Подразделения возложены на его менеджера.

Постановлением Правительства №173 от 12.03.2014 был учрежден Комитет по надзору ПВП, в состав которого, после инициирования проекта в 2014 году, входили представители 4 публичных органов[[35]](#footnote-35), а председательство обеспечивало МЮ. В результате реформы центрального публичного управления[[36]](#footnote-36), Постановлением Правительства №869 от 05.09.2018[[37]](#footnote-37), в состав Комитета были включены должности генерального секретаря МЮ (председателя Комитета), государственного секретаря МФ, старшего консультанта Управления координации политики и приоритетов Государственной канцелярии и директора НАПУ.

Хотя Положение о деятельности ПВП предусматривает, что заседания Комитета созываются не реже одного раза в квартал или при необходимости, по предложению не менее 2 членов Комитета или Менеджера Подразделения, в 2014 году было созвано всего 2 заседания, а в 2015 году - одно заседание, в ходе которого назначенный МФ член Комитета был заменен заместителем. В 2016 году Комитет не созывал заседания, а в 2017 году было созвано 9 заседаний, на которых присутствовали заместители членов, назначенных МФ и КС. В 2018 и 2020 годах в Комитете заседаний не проводилось, а в 2019 году было созвано только одно заседание, на котором присутствовали заместители от МФ и НАПУ. Аудит отмечает, что заседания, проводившиеся в рамках Комитета в период с 2015 по 2019 год, с участием заместителей, не были правомочными, поскольку присутствие 2/3 членов не было обеспечено, поэтому невозможно было принять решения по вопросам деятельности ПВП.

В результате аудиторского анализа протоколов заседаний Комитета за период с 2014 по 2020 год, отмечается, что его деятельность не была в достаточной степени сосредоточена на решении основных вопросов реализации Проекта. Решения, принятые в рамках Комитета в период с 2014 по 2015 год, основывались, в большинстве случаев, на проблемах, обсуждаемых на заседаниях ПВП, на которых принимались решения, касающиеся текущей деятельности Проекта[[38]](#footnote-38). Также отмечается, что, хотя в 2016 году ПВП столкнулось с проблемой выбора и сотрудничества с компанией по технической помощи, которая завершилась расторжением договора, Комитет не созывал заседания, чтобы предложить решения по исправлению ситуации. Аналогично, в 2018 и 2020 годах Комитет не созывал заседания для решения проблем, возникающих на этапе проектирования Пенитенциара, при отборе строительно-надзорной компании, что привело к значительным задержкам в реализации Проекта.

В течение 2021 года Комитет собрался на 4 заседаниях, на 3 из которых не присутствовали представители МЮ, присутствовали только директор НАПУ, государственный секретарь МФ и представитель ГК. Согласно протоколам, на заседаниях рассматривался вопрос, касающийся уровня реализации Проекта, а также необходимые краткосрочные меры для обеспечения непрерывности деятельности ПВП. Также обсуждалась тема тупиковой ситуации, возникшей в процессе внутренней организации ПВП, и выявления решений по ее устранению. Одновременно было отмечено, что ни один представитель МЮ не присутствовал на заседаниях Комитета, состоявшихся в 2021 году, и что Министерство не проявило интереса к прогрессу в реализации Проекта, хотя, согласно Рамочному соглашению о займе, МЮ был назначен ответственным за реализацию и администрирование Проекта.

Аудит отмечает, что на заседании Комитета от 13.04.2021[[39]](#footnote-39) был рассмотрен вопрос о внесении изменений в процедуру назначения менеджера ПВП, в результате чего, спустя чуть более 5 месяцев после заседания Комитета, МЮ разработало и выдвинуло проект Постановления Правительства №182 от 15.09.2021[[40]](#footnote-40), в котором регламентировалось временное исполнение должность Менеджера, в соответствии с которым, Приказом МЮ от 23.09.2021, было назначено соответствующее лицо. Также отмечается, что в соответствии с тем же Постановлением Правительства, был изменен состав Комитета, с исключением должности представителя ГК[[41]](#footnote-41), и включением должности государственного секретаря МЮ, изменение было мотивировано тем фактом, что за длительный период времени в рамках МЮ должность генерального секретаря (Председателя Комитета) оставалась вакантной, из-за чего деятельность ПВП была еще менее функциональной.

Согласно ответа МЮ на анкету аудита, „в рамках системы мониторинга Проекта, организованной на уровне высшего руководства МЮ, генеральный секретарь является председателем Комитета по надзору ПВП, а секретариат заседаний по координированию деятельности обеспечивается сотрудниками ПВП. Учитывая тот факт, что через относительно короткие промежутки времени руководство министерства менялось, и то, что на соответствующие заседания не привлекались сотрудники Центрального аппарата МЮ, не была обеспечена непрерывность в мониторинге порядка внедрения системы управления Проектом”.

**4.2. Конкретная задача II:** „В какой степени деятельность ответственных учреждений способствовала результативному внедрению Проекта и эффективному использованию выделенных фондов?”

Несмотря на то, что были установлены институциональные цели по строительству пенитенциарных учреждений и показатели результативности для оценки эффективности проекта, а также создано Подразделение по внедрению, действия, реализованные ответственными учреждениями, не способствовали результативному осуществлению цели проекта и эффективному использованию выделенных финансовых ресурсов. *Эти констатации были обусловлены необеспечением эффективного управления проектом, затягиванием в осуществлении запланированных действий, представлением оферт, не соответствующих установленным критериям, нефункциональностью рабочей группы по закупкам и функциональной неспособностью ПВП организовать процедуру отбора строительной компании, в результате отставки Менеджера Проекта и других сотрудников Подразделения.*

**4.2.1. Подзадача I**: „Способствовали ли запланированные действия в рамках проекта своевременной реализации цели и достижению ожидаемого результата?”

Согласно технико-экономическому обоснованию и Плану работ RIBA на 2013 год, для эффективного осуществления цели и достижения ожидаемого результата, были определены компоненты действий проекта, которые должны были быть выполнены в срок, установленный Рамочным соглашением о займе, в следующем порядке: 1) Проектирование нового пенитенциара; 2) Строительство Пенитенциара; 3) Сдача в эксплуатацию Пенитенциара; 4) Перевод осужденных из Пенитенциара №13-Кишинэу в новое пенитенциарное учреждение.

Для эффективного и своевременного внедрения, каждое действие включает в себя поддействия, осуществляемые одновременно или параллельно, которые заключаются в приобретении консультационных услуг; приобретении и исполнении проектных услуг; проверке и экспертизе проекта; приобретении работ по строительству и надзору.

Для реализации действий по проекту и достижения ожидаемого результата, МЮ и ПВП, начиная с 2015 года, разработали Годовые планы действий, которые предусматривают задачи/ подзадачи, которые должны быть реализованы, показатели результативности и периоды внедрения. В то же время, были разработаны Годовые планы закупок для проведения закупок в рамках проекта, осуществляемых в соответствии с процедурами БРСЕ[[42]](#footnote-42). Одновременно, для оценки эффективности проекта, в рамках технико-экономического обоснования были установлены количественные и качественные показатели, которые будут регулярно контролироваться и отслеживаться с помощью системы отчетности информации, которая будет организована ПВП как часть внедрения проекта, а также системы мониторинга и контроля в пенитенциарном учреждении.

Чтобы облегчить реализацию действий по проекту, Подразделение разработало Операционное руководство[[43]](#footnote-43), которое представляет собой вспомогательный инструмент по внедрению проекта для МЮ, НАПУ, ПВП и Комитета по надзору. Также, Приказом директора ДПУ[[44]](#footnote-44) в целях оптимизации работы по внедрению Проекта строительства пенитенциарного учреждения в Кишинэу, была создана рабочая группа в рамках Пенитенциара №13-Кишинэу, для оказания технической поддержки ПВП.

***4.2.1.1. Услуги технической поддержки, законтрактованные Подразделением по внедрению, были некачественными и исполнялись с опозданием, не способствуя поддержке и укреплению управленческого потенциала.***

*Приобретение услуг технической поддержки началось с опозданием по сравнению с установленными сроками. В результате контрактации консультационных услуг ПВП, отмечается невыполнение договорных обязательств в срок и предоставление некоторых некачественных услуг отобранной компанией, что обусловило расторжение заключенного договора и приостановление БРСЕ выплат по займу и гранту. В итоге, до конца 2017 года деятельность по администрированию и внедрению проекта осуществлялась в отсутствие необходимой технической поддержки и по наращиванию управленческих возможностей ПВП. Эти ситуации были обусловлены затягиванием реализации запланированных мероприятий в рамках проекта, представлением оферт, не соответствующих установленным критериям, незнанием консалтинговой компанией национального законодательства, несвоевременным и неполным представлением ею некоторых материалов, отсутствием опыта у ПВП в управлении международными проектами и сотрудничестве с иностранными компаниями.*

Согласно Технико-экономическому обоснованию, процедура закупки услуг технической поддержки должна была проводиться в период с марта по апрель 2014 года, с инициированием консультирования начиная с 1 мая 2014 года, на период 12 месяцев, и его завершением в апреле 2015 года. Хотя закупка услуг технической поддержки изначально планировалась на период март-апрель 2014 года, в результате затягивания реализации действий по проекту, срок их контрактации из Плана закупок и Плана действий ПВП был пересмотрен.

Цель контрактации услуг технической помощи заключалась в оказании технической помощи для поддержки и укрепления управленческого потенциала ПВП, исходя из того, что, в местном контексте Республики Молдова, МЮ и ПВП не обладают необходимым опытом для деятельности по администрированию и реализации проекта.

Процедура закупки консультационных услуг началась в марте 2015 года, или примерно на 1 год позже установленного срока, а договор был заключен 18 декабря 2015 года, или через 9 месяцев после инициирования процесса контрактактации услуг. Так, в период с апреля по сентябрь 2015 года рабочая группа по закупкам ПВП, в координации с БРСЕ, организовала, на основании национального законодательства, 3 публичных торгов по закупке консультационных услуг, результаты которых были отменены по причине несоответствия представленных оферт. В результате, БРСЕ рекомендовал организовать и провести процедуру переговоров, в соответствии с правилами БРСЕ, исключая применение национального законодательства. После принятия МЮ представленного предложения и организации переговорной процедуры с компаниями, проявившими интерес в рамках предыдущих процедур, 18 декабря 2015 года с американской компанией был заключен договор на предоставление консультационных услуг, на сумму 410,0 тыс. евро, на 12-месячный срок. На основании принятых на себя обязательств, отобранная компания должна была обеспечить выполнение действий и представление результатов в сроки, установленные заключенным договором. В период действия договора ПВП установило невыполнение обязательств[[45]](#footnote-45), взятых на себя консалтинговой компанией, что создало сложности в реализации действий проекта, которые осуществлялись в отсутствие необходимой помощи для поддержки и наращивания управленческого потенциала ПВП.

Хотя закупающие стороны приложили усилия для исправления ситуации в процессе оказания технической помощи, 16 июля 2016 года ПВП потребовало от компании расторжения договора начиная с 25 июля 2016 года, без осуществления ПВП каких-либо выплат по договору. Несмотря на требования американской компании, направленные в ПВП, МЮ и БРСЕ, о перечислении суммы в размере 102,5 тыс. евро (25% от общей суммы договора), ПВП платежи не производило, ссылаясь на невыполнение договорных обязательств на протяжении 7 месяцев работы. Одновременно отмечается, что 25 января 2017 года в адрес ПВП поступило письмо от Посольства США в Украине, в котором просили о мирном урегулировании проблемы по расчетам с американской компанией, отметив, что ее неразрешеие может негативно повлиять на график развития пенитенциарной системы. В ответ, письмом от 6 февраля 2017 года ПВП проинформировало Посольство о невыполнении договорных обязательств американской компанией с международным опытом более 42 лет, которая не оказывала качественные услуги на уровне своего опыта и ожиданий, в соответствии с договором о предоставлении консультационных услуга, чего платежи по договору не производились.

Согласно ответу ПВП на анкету аудита „лица, работающие в американской компании, оказавшие техническую помощь, не знали национального законодательства Республики Молдова, что не способствовало успешному результату и плодотворному сотрудничеству с консалтинговой компанией”.

Согласно отчету о деятельности ПВП, в результате расторжения 25 июля 2016 года договора с консалтинговой компанией, в адрес МЮ и МФ 28 сентября 2016 года поступил запрос от БРСЕ о необходимости контрактации услуги технической помощи, чтобы дополнить существующий потенциал ПВП превосходным техническим опытом и проверенным опытом по управлению строительством. В этом контексте, согласно Отчету о деятельности ПВП, по мнению менеджера страны БРСЕ, ,,сотрудники Подразделения не обладают достаточным опытом в области проектирования и строительства пенитенциарных учреждений, обеспечения сотрудничества между компаниями и, соответственно, из этих соображений БРСЕ рекомендует законтрактовать техническую помощь в лице одного технического координатора”. Учитывая отсутствие технических консультаций в рамках проекта, в соответствии с письмом БРСЕ от 18.11.2016, было приказано приостановить все платежи по займу и гранту, что поставило в затруднительное положение реализацию действий проекта. В целях исправления ситуации, Постановлением Правительства №116 от 02.03.2017[[46]](#footnote-46) были внесены изменения и дополнены положения о деятельности ПВП, с введением должности технического координатора, который был отобран, профинансирован[[47]](#footnote-47) и делегирован БРСЕ, для оказания помощи ПВП. В итоге, БРСЕ, по запросу МЮ, отозвал 10.05.2017 приостановление платежей, при этом министерство должно было обеспечить создание надлежащих условий труда и максимально срочную интеграцию технического координатора в ПВП.

Согласно объяснению менеджера страны от БРСЕ, представленному аудиту „после провала сотрудничества с компанией, законтрактованной ПВП для оказания технической помощи, БРСЕ и ПВП пересмотрели возможности поддержки Подразделения и решили обеспечить техническую помощь в лице индивидуального местного консультанта, который будет тесно сотрудничать с командой Подразделения. Консультант был отобран конкурсным способом и законтрактован БРСЕ в соответствии с требованиями TOR, согласно Руководству по внутренним закупкам БРСЕ, и делегирован для поддержки ПВП. Работа консультанта в период с ноября 2017 года по декабрь 2020 года и платежи из средств банка мониторизировались БРСЕ. Первоначальный договор продлевался по мере необходимости, учитывая надлежащее выполнение требований TOR и эффективное сотрудничество консультанта с командой ПВП. Мониторинг работы консультанта проводился на основе отчетов о деятельности и чел./дней оказания услуг консультанта, подтвержденных менеджером ПВП для БРСЕ. Деятельность консультанта предполагается возобновить, путем очередного продления договора с БРСЕ, на момент открытия оферт в рамках государственной закупки для работ по строительству пенитенциарного учреждения, которые должны быть инициированы ПВП”.

Согласно объяснениям, представленным аудиту американской консалтинговой компанией „решение Менеджера Проекта расторгнуть договор было неприемлемым из-за значительных профессиональных и финансовых расходов на консультирование. Хотя были проблемы с проектом, действия менеджера ПВП, который постоянно отклонял предложения компании и разных экспертов, задействованных в проекте, и отказ в оплате даже по требованию БРСЕ, были совершенно необоснованными. Компания также считает, что консультирование могло продолжаться, проблемы с различиями были удовлетворительно решены, а сроки продвижения проекта по строительству нового пенитенциара были соблюдены. Это был путь, по которому Менеджер Проекта и ПВП, несмотря на совет БРСЕ, решили следовать в ущерб компании, в ущерб проекту и усилиям Правительства по реформе Пенитенциара”.

***4.2.1.2. На этапе проектирования повлияли проблемы и недостатки, которые обусловили значительные задержки в реализации действий проекта.***

*Закупка проектных услуг началась с опозданием по сравнению с установленными сроками. Отсутствие точного и исчерпывающего описания предмета закупки при инициировании процедуры, а также адекватной концепции пенитенциарного учреждения, основанной на местных требованиях, обусловило необходимость разработки программы требований для инициирования проектных услуг, которая изначально не была предусмотрена в обязательствах проектной компании. В процессе исполнения услуг были выявлены некоторые проблемы, обусловившие несоблюдение договора, заключенного с иностранной компанией, в условиях недоработки проектной документации. В результате заключения договора с отечественной компанией для завершения проектирования, не имеющей опыта в разработке аналогичных объектов, были допущены задержки в выполнении взятых на себя обязательств и неприменение ПВП санкций, предусмотренных договором. Одновременно, все проектные документы, разработанные иностранной компанией на основе европейского законодательства и передовой практики, были адаптированы к требованиям национального законодательства и подлежат экспертной проверке. Эти обстоятельства обусловили разработку с опозданием проектной документации, ее неполное и запоздалое представление контролеру и продление срока предоставления экспертных услуг. Эти ситуации были обусловлены пренебрежением национальными требованиями о раздельном содержании в местах содержания под стражей при разработке Технико-экономического обоснования и Операционного плана, расхождениями в подходах между консорциумом и ПВП по применению соответствующей нормативной базы при разработке проектной документации, неадекватным мониторингом договорных положений со стороны ПВП, отсутствием национальных нормативных положений по проектированию и строительству тюрем, негармонизацией технических требований и национальных стандартов в области проектирования и строительства с европейским законодательством и стандартами.*

Согласно Технико-экономическому обоснованию, процедура закупки проектных услуг должна была проводиться в период с июня по июль 2014 года, с инициированием проектирования с 1 августа 2014 года и его завершением в апреле 2015 года. Хотя закупка проектных услуг изначально планировалась на период с июня по июль 2014 года, в результате затягивания действий по проекту, их контрактация неоднократно переносилась, с пересмотром, в соответствии с годовой периодичностью, срока приобретения этих услуг из Плана закупок и Плана действий ПВП.

Процедура закупки проектных услуг была запущена в апреле 2016 года, или с задержкой примерно на 1 год и 9 месяцев по сравнению с установленным сроком, а переговоры с отобранной компанией были завершены в сентябре 2016 года, или через 5 месяцев с начала процесса контрактации услуг. Фактически, проектные услуги, запланированные на срок 14 месяцев, были завершены в конце 2018 года, то есть, длились около 24 месяцев, за которыми последовала проверка проектной документации ГП „ГСПЭПС”, которая длилась примерно 8 месяцев.

В рамках процедуры закупок, организованной в соответствии с правилами БРСЕ, в результате оценки представленных оферт, рабочая группа выбрала оферту иностранной компании в консорциуме с двумя другими компаниями[[48]](#footnote-48), заключив 31 октября 2016 года договор на оказание проектных услуг на сумму 0,9 млн. евро, который включал проектные услуги (0,8 млн. евро) и авторский надзор (0,1 млн. леев). Учитывая невозможность выполнения проектных услуг на основе Технико-экономического обоснования и Оперативного плана, компания сочла необходимым наличие Программы требований для инициирования проектных услуг, действие, которое было дополнительно включено в обязательства компании, заменив ее действием по авторскому надзору.

Согласно заключенному договору и графику исполнения, в течение 12 месяцев работы консорциум должен был исполнять услуги по проектированию строительства пенитенциара, с инициированием работы начиная с ноября месяца 2016 года. В рамках исполнения договорных обязательств, 1 февраля 2017 года проектная компания представила программу требований и план проекта, с оценкой оасходов на строительство в 58,0 млн. евро, что составляет на 21,0 млн. евро больше, чем сумма, предусмотренная Рамочным соглашением о займе, а детальный дизайн Пенитенциара должен быть доработан до ноября 2017 года. В этой связи, за проектные услуги, выполненные компанией, в мае 2017 года ПВП произвело договорные платежи в размере 0,4 млн. евро[[49]](#footnote-49), что составляет 44,4% от стоимости договора.

Чтобы обеспечить непрерывность реализации проекта в соответствии с Рамочным соглашением о займе, ПВП, совместно с проектной компанией, 2 февраля 2017 года договорились о пересмотре программы требований и эскиза проекта, предложив некоторые решения[[50]](#footnote-50) по снижению сметных расходов на строительство, вписав их в предполагаемый бюджет проекта. В результате корректировки расчетов проектной компанией, расходы на строительство нового пенитенциара составили 48,4 млн. евро, или на 10,7 млн. евро больше суммы, предусмотренной Рамочным соглашением о займе, которые включали и расходы на мебель и оборудование в размере 2,7 млн. евро. Для продолжения проектных услуг, 21 сентября 2017 года компания представила ПВП некоторые изменения, касающиеся продления графика исполнения проектных услуг до июня-июля 2018 года и увеличения на 0,3 млн. евро расходов на услуги, с представлением соответствующей мотивации[[51]](#footnote-51). В результате рассмотрения сторонами предложенных изменений и неопределения совместных решений для продолжения проектных действий, 14 декабря 2017 года, после истечения срока действия заключенного договора, ПВП направило компании письмо о несоблюдении срока предоставления проектных услуг.

Для завершения проектирования и разработки технического и исполнительного проекта на этапах RIBA 3 и RIBA 4, ПВП, в координации с БРСЕ, инициировало переговоры о подписании нового договора с компаниями, входившими в консорциум, в результате чего только отечественная компания, не имеющая опыта в разработке аналогичных объектов, подтвердила готовность продолжить деятельность. Так, 21 февраля 2018 года ПВП подписалоа договор на оказание проектных услуг на сумму 0,5 млн. евро, который предусматривал срок 6 месяцев на доработку документации. В рамках исполнения договорных обязательств, компания разработала и представила ПВП в июне 2018 года проектные документы, полностью разработанные для этапа RIBA 3, с выплатами согласно договору 0,2 млн. евро.

22 августа 2018 г. ПВП подписало договор о закупке услуг по проверке и экспертизе проекта с ГП ,,ГСПЭПС” на сумму 18,0 тыс. евро, согласно которому ПВП до 21 октября 2018 г. должно было представить в полном объеме, в соответствии с графиком, разработанным и подписанным совместно с проектной компанией, проектную документацию, для проверки. Хотя проектная компания обязалась, в соответствии с договором от 21 февраля 2018 года, заключенным с ПВП, окончательно доработать проектную документацию по строительству в течение 6 месяцев, договорные обязательства не были выполнены в установленные сроки. Таким образом, письмом от 19 сентября 2018 года, в контексте непредставления некоторых разделов проектной документации[[52]](#footnote-52), которые должны были быть переданы ГП ,,ГСПЭПС” для проверки, ПВП проинформировало компанию о несоблюдении договорных обязательств, что препятствует осуществлению действий проекта. В то же время, письмом от 20 сентября 2018 г. ГП ,,ГСПЭПС” уведомило ПВП о неполном и запоздалом представлении проектной документации и о необходимости продления срока предоставления проверочных услуг[[53]](#footnote-53) на количество дней задержки.

Хотя письмом от 8 ноября 2018 г. ПВП проинформировало компанию о несвоевременном исполнении договорных обязательств и применении пени в размере 0,1% за каждый день задержки, начиная с 21 августа 2018 г., поправкой №1 от 15 августа 2018 года стороны продлили срок исполнения договора до 21 ноября 2018 года. Впоследствии, поправками №2 от 8 ноября 2018 года, и №3 от 14 февраля 2019 года, стороны продлили срок исполнения договора до 21 февраля 2019 года, а затем - до 21 апреля 2019 года, полностью доработав и скорректировав проектные документы для этапа RIBA 4, которые были представлены ПВП и проверяющему, с осуществлением договорных выплат в размере 0,3 млн. евро.

Одновременно отмечается, что в процессе проектирования компания - проектировщик внесла некоторые изменения в концепцию нового пенитенциара на том основании, что при разработке Технико-экономического обоснования и Оперативного плана, в котором также участвовала рабочая группа, созданная приказом директора ДПУ[[54]](#footnote-54), некоторые отсеки пенитенциарного учреждения[[55]](#footnote-55) не соответствовали национальным требованиям в аспекте раздельного содержания в местах предварительного ареста[[56]](#footnote-56).

Доказательства, собранные внешним публичным аудитом в ГП „ГСПЭПС”, подтверждают неполное и запоздалое представление ПВП проектной документации для проверки, обусловленное ее несвоевременным представлением проектной компанией. Этот факт обусловил разделение на два этапа проверки проектной документации ГП „ГСПЭПС” и выдачу 3 отчетов о проверке проекта исполнения[[57]](#footnote-57), согласно которым были сформулированы замечания и предложения по внесению необходимых изменений в проектную документацию. В результате проверки сметной документации, исправления замечаний и устранения выявленных несоответствий, дополнений и изменений, внесенных проектировщиком, ориентировочная сметная стоимость составила 1123,6 млн. леев, которая включала строительные работы на сумму 612,4 млн. леев, монтажные работы - 115,5 млн. леев, оборудование - 361,9 млн. леев, прочие расходы - 33,6 млн. леев.

Постановлением Правительства №933 от 12.11.2014[[58]](#footnote-58) был утвержден План действий по приведению национальных технических регламентов и стандартов в области строительства в соответствие с европейским законодательством и стандартами на 2014-2020 годы, с назначением Министерства регионального развития и строительства в качестве ответственного за мониторинг и координирование процесса реализации. Утвержденный план предусматривал создание системы нормативных документов в строительстве, основанной на требованиях результативности, полное внедрение европейских директив и стандартов в области строительства и пересмотр национальных нормативных документов в области строительства. Кроме того, Постановлением Правительства№913 от 25.07.2016[[59]](#footnote-59) был утвержден Технический регламент о минимальных требованиях к поставкам строительной продукции, предусматривающий переходный период до 31 декабря 2020 года, до конца будет поддерживаться существующая национальная система нормативных документов, применяемых в области строительства.

Хотя на национальном уровне была утверждена нормативная база, регулирующая гармонизацию технических регламентов и национальных стандартов в области строительства с европейским законодательством и стандартами, на этапе разработки проектной документации возникли расхождения в подходах между консорциумом и ПВП, связанные с применением соответствующей нормативной базы при разработке документации, обусловленные негармонизацией технических регламентов и национальных стандартов в данной области с европейским законодательством и стандартами.

Таким образом, несмотря на то, что требования TOR к процедуре закупки проектных услуг предусматривают условие соблюдения национального законодательства, иностранная компания разработала проектную документацию на основе европейского законодательства и передовой практики[[60]](#footnote-60), мотивируя это устаревшим характером национального законодательства. Данная ситуация сгенерировала фундаментальную проблему на этапе проектирования, которая заключалась в необходимости адаптации к требованиям национального законодательства всех проектных документов, разработанных иностранной компанией, для прохождения экспертной пр оверки, что обусловило значительные задержки в реализации проекта.

Согласно объяснений менеджера страны от БРСЕ „при разработке Технико-экономического обоснования и Оперативного плана испанской компанией на основе европейского законодательства и передовой практики, использовалась испанская модель пенитенциарного учреждения. Эти документы легли в основу подписания Рамочного соглашения о займе, которое было одобрено обеими сторонами”.

Согласно ответу отечественной проектной компании, на анкету аудита, „при выполнении обязательств консорциум частично руководствовался Технико-экономическим обоснованием и Операционным планом, качество которых было неудовлетворительным. В заключенном договоре между ПВП и консорциумом не были четко разграничены обязанности каждой компании внутри консорциума. Предмет договора о закупке проектных услуг, заключенного между консорциумом и ПВП, был частично ясен, но многие аспекты прояснялись на совместных заседаниях, состоявшихся в процессе разработки Программы требований. Сроки выполнения договорных обязательств не были пропорциональны их объему и сложности, и консорциум был вынужден концептуально переосмыслить философию функционирования нового пенитенциара. Обязательства, принятые консорциумом по договору, не были реализованы в полном объеме и в установленные сроки из-за сложности задачи, расхождений в подходах между консорциумом и ПВП по разработке проектной документации, между местными требованиями и европейской передовой практикой, а также в отношении качества продукта на разных этапах. При разработке проектной документации, в период консорциума в основном применялись европейские требования и передовой опыт. Опыт европейских экспертов лежал в основе принятия всех решений. Обязательства, взятые на себя отечественной компанией, включали доработку проектной документации и ее адаптацию к национальным нормам, чтобы можно было провести проверку и экспертизировать проект. Взятые на себя договорные обязательства были выполнены полностью, но не в установленные сроки, были подписаны несколько дополнительных соглашений о изменении сроков. Обстоятельства, которые повлияли на своевременное выполнение договорных обязательств, заключались в сложности объекта и требуемом уровне детализации проекта исполнения на этапе RIBA 4”.

Согласно ответу ГП „ГСПЭПС” на анкету аудита, „национальных норм по строительству пенитенциарных учреждений в Республике Молдова не существует. В указанном проекте применялись технические нормы Российской Федерации, а также специальные технологические условия из Программы требований проектировщика. Также был использован ряд национальных норм, касающихся проектирования пенитенциарных учреждений (Норматив „Административные здания” и др.), утвержденных центральным публичным органом, управляющим этой областью. Проектная документация не была представлена полностью для проверки на начальном этапе, с соблюдением сроков, установленных в договоре. Основные требования, установленные законодательством, и нормативы в строительстве при разработке проектной документации соблюдались только частично проектной компанией, а выявленные недостатки устранялись в ходе проверки проектной документации. Проверенный проект сложный с технической точки зрения, разработанная проектная документация содержала недостатки и несоответствия, были внесены существенные изменения в части сопротивления, архитектуры, установок и смет на основе замечаний и предложений, выдвинутых проверяющим органом”.

***4.2.1.3. Работы по строительству пенитенциарного учреждения не были инициированы, а ожидаемый результат проекта не был достигнут.***

*Процедура закупки строительных работ была запущена с опозданием по отношению к установленным срокам. В процессе отбора строительной компании были выявлены некоторые недостатки, которые обусловили отклонение представленных оферт в рамках процедур закупок. Эти обстоятельства были вызваны затягиванием реализации запланированных мероприятий в рамках проекта, представлением оферт, не соответствующих установленным критериям, нефункциональностью рабочей группы по закупкам и функциональной неспособностью ПВП организовать процедуру по отбору строительной компании в результате ухода в отставку Менеджера Проекта и других сотрудников ПВП - членов рабочей группы.*

Согласно Технико-экономическому обоснованию, работы по строительству пенитенциара должны были быть запущены начиная с 1 мая 2015 года на период до 20 месяцев, с их завершением 31 декабря 2016 года. Хотя закупка строительных работ изначально планировалась на май 2015 года, в результате затягивания осуществления действий проекта, их контрактация неоднократно переносилась, с пересмотром, в соответствии с годовой периодичностью, срока закупки работ из Плана закупок и Плана действий ПВП.

Процедура закупки строительных работ началась в феврале 2019 года, или с задержкой примерно на 3 года и 8 месяцев по сравнению с установленным сроком, и длилась до декабря 2020 года, или примерно 1 год и 10 месяцев с начала процесса по контрактацию работ. Так, в течение 2019-2020 годов были проведены 2 процедуры закупок в соответствии с правилами БРСЕ по выбору строительной компании, результаты которой были отменены по причине несоответствия представленных оферт требованиям из тендерной документации, особенно, касающимся технических характеристик оборудования.

Учитывая, что представленные оферты не соответствовали запрашиваемым техническим требованиям, а в процессе прямых переговоров с компаниями, несмотря на приложенные усилия в нескольких раундах объяснений и переговоров, несоответствия не были преодолены, а БРСЕ порекомендовал организовать новую процедуру в 2021 году, чтобы избежать ненужных задержек, при условии оптимизации технического задания. Одновременно, БРСЕ рекомендовал проводить информативные мероприятия до объявления оферты, чтобы поощрять и стимулировать участие квалифицированных компаний.

Для организации процедуры закупки строительных работ, в начале 2021 года ПВП пересмотрело критерии отбора[[61]](#footnote-61) и разработало тендерные документы, согласованные с БРСЕ, для проведения мероприятий по информированию компаний о требованиях разработанной документации. Фактически, они были проведены только 28 октября 2021 года, после назначения МЮ исполняющего обязанности менеджера ПВП, в результате ухода в отставку менеджера проекта, что привело к институциональному тупику внутри Подразделения в период с января по сентябрь 2021 года. Одновременно отмечается, что уход в отставку некоторых сотрудников ПВП в течение 2021 года обусловил нефункциональность рабочей группы по закупкам и функциональную неспособность Подразделения организовать раунд предварительной квалификации и процедуру по отбору компании для выполнения строительных работ, ситуация, которая сохранилась и в 2022 году.

***4.2.1.4. Услуги по надзору не были приобретены, их закупка будет инициирована одновременно с выполнением строительных работ.***

*Закупка услуг надзора была запущена с опозданием против установленных сроков, эти услуги будут осуществляться одновременно с выполнением работ по строительству пенитенциара, которые фактически не были начаты. В процессе отбора компании по надзору были выявлены некоторые проблемы, которые обусловили пересмотр бюджета проекта на услуги по надзору и отсрочку их контрактации после отбора строительной компании. Эти ситуации были сгенерированы затягиванием в реализации запланированных мероприятий в рамках проекта, непредставлением оферт в рамках процедуры закупок, а также небольшой оценочной стоимостью услуг по надзору по отношению к объему обязательств, оцененному компаниями.*

Согласно Технико-экономическому обоснованию, процедура закупки услуг по надзору за строительными работами должна была быть проведена в период с марта по апрель 2015 года, с инициированием надзора начиная с 1 мая 2015 года, на период 36 месяцев, одновременно с выполнением работ по строительству пенитенциара и их завершением в апреле 2018 года. Хотя закупка услуг по надзору изначально планировалась на период март - апрель 2015 года, в результате затягивания реализации действий проекта, их контрактация неоднократно переносилась, с пересмотром, в соответствии с годовой периодичностью, срока закупки этих услуг из Плана закупок и Плана действий ПВП.

Цель услуг состоит в надзоре за выполнением работ, администрировании договора посредством эффективной и результативной экспертизы, в результате которых выдается сертификат о приеме по окончании работ и сертификат окончательной приемки по договору о выполнении работ, в пределах бюджета и продолжительности, определенных в Плане закупок Проекта.

Процедура закупки услуг по надзору была запущена в феврале 2019 года, или с задержкой примерно на 3 года и 10 месяцев по сравнению с установленным сроком, а переговоры с отобранной компанией завершились в ноябре 2020 года, или через 9 месяцев с инициирования процесса контрактации услуг. Так, в течение 2019 года были организованы 3 процедуры закупок в соответствии с правилами БРСЕ для отбора компании по надзору, результаты которых были отменены, в связи с непредставлением оферт в рамках процедур, при этом компании, опрошенные ПВП, мотивировали этот факт небольшой оценочной стоимостью услуг по надзору по отношению к требуемому объему обязательств. В 2020 году была организована процедура закупок путем прямых переговоров, по рекомендации БРСЕ, в результате которой иностранная компания подала оферту стоимостью 2,3 млн. евро, что значительно превышает (примерно в 2,3 раза) имеющийся бюджет для надзора за работами (0,7 млн. евро), предусмотренный в рамках проекта. После оценки рабочей группой технической оферты, и продолжения процедуры закупок в соответствии с рекомендацией БРСЕ, 9 июня 2020 года, после оценки финансовой оферты, ПВП обратилось к экономическому оператору с просьбой пересмотреть бюджет и возможность уменьшения предложенной суммы за услуги по надзору в пределах стоимости, оцененной в рамках процедуры. В итоге, компания представила некоторые предложения[[62]](#footnote-62) по пересмотру оферты, с учетом бюджетных ограничений, а также возможности проведения переговоров по договору. Так, 6 ноября 2020 года экономический оператор снизил стоимость услуг по надзору до 1,9 млн. евро, или на 0,4 млн. евро меньше, подтверждая готовность продления срока действия оферты, по запросу ПВП, до выбора строительной компании. В целях выявления решений для закупки услуг по надзору, ПВП представило предложения[[63]](#footnote-63) БРСЕ, в том числе о возможном привлечении международной организации из Молдовы[[64]](#footnote-64), информируя МЮ о необходимости проведения встречи с представителями БРСЕ и международной организации, которая фактически не состоялась. В результате согласования действий с БРСЕ и МФ в целях контрактации услуг по надзору, ПВП за счет общего бюджета проекта, пересмотрело оценочную стоимость услуг по надзору, которая была увеличена с 0,7 млн. евро до 1,9 млн. евро, или на 1,2 млн. евро, их контрактация должна была осуществляться после отбора компании для выполнения строительных работ.

**4.2.2. Подзадача I**: „Были ли выделенные фонды использованы эффективно на этапах реализации проекта?”

***4.2.2.1. Оценки затрат на строительство пенитенциара были дополнительно увеличены, а также понесены расходы в виде процентов на обслуживание займа.***

*Отсутствие прогресса в инициировании работ по строительству пенитенциара обусловило низкий уровень выплаты и освоения средств, предоставленных БРСЕ, а также вклада Правительства. Одновременно, отмеченные задержки и проблемы сгенерировали дополнительное увеличение оценок затрат проекта и погашение из государственного бюджета расходов в виде процентов на обслуживание займа. Кроме того, прогнозы инфляции на ближайшие периоды влияют на цены на предполагаемые строительные материалы, что может привести к необходимости реактуализации расходов проекта.*

Для технического и экономического обоснования потребностей, оценки финансовой устойчивости и рентабельности Проекта строительства пенитенциарного учреждения в Кишинэу, БРСЕ законтрактовал услуги по разработке Технико-экономического обоснования от 15.07.2013, в соответствии с которым общие расходы на проект были оценены в размере 44,5 млн. евро. В этом контексте потребности проекта профинансировались посредством следующих источников: (i) Рамочное соглашение о займе на сумму 39,0 млн. евро, который был увеличен до 49,0 млн. евро; (ii)Соглашение о гранте на сумму 1,0 млн. евро; и (iii) Вклад Правительства РМ в размере 4,5 млн. евро, который был увеличен до 6,8 млн. евро. В общем объеме источников финансирования и оценочных расходов в размере 56,8 млн. евро, финансирование БРСЕ составляет 88%, или 50,0 млн. евро, а вклад Правительства – 12%, или 6,8 млн. евро.

Согласно Рамочному соглашению о займе, дата завершения проекта - 30 июня 2018 года. Срок погашения займа не должен превышать 20 лет, включая 5-летний льготный период. БРСЕ выплатит займ минимум в 2 транша, сумма каждого из них будет определена в соответствии с состоянием прогресса работ и/ или запланированным состоянием прогресса. Для каждого транша сумма, процентная ставка, дата выплаты, период погашения и расчетные счета каждой из сторон будут установлены по обоюдному согласию. Соглашение о выплате, в котором указаны эти условия, будет составлено на момент каждой выплаты.

Хотя, согласно Рамочному соглашению о займе, строительные работы пенитенциара должны были быть завершены 31 декабря 2017 года, а сдача Пенитенциара в эксплуатацию планировалась на июль 2018 года, аудит показал, что до 31.12.2021 строительные работы не были начаты. Исходя из Проекта организации строительства, было подсчитано, что строительные работы займут около 36 месяцев. По этой причине, 14.01.2019 МФ обратилось в БРСЕ с просьбой продлить период внедрения проекта, который был продлен Административным советом БРСЕ до 31 декабря 2022 года. Отмеченные ситуации, но также и другие проблемы, указанные в соответствующих разделах Отчета аудита, повлияли на уровень освоения финансовых ресурсов, предоставленных БРСЕ, а также из вклада Правительства. Подробная информация об уровне дебурсации и освоения займа в рамках Проекта представлена на Диаграмме №2.

**Диаграмма №2**

тыс. евро

*Источник: Финансовые ситуации и отчеты Подразделения по внедрению за 2014-2021 годы.*

***Уровень выплаты и освоения займа в рамках Проекта строительства пенитенциарного учреждения в Кишинэу, за 2014-2021 годы***

Данные, представленные в диаграмме, показывают, что из общей суммы займа в 49,0 млн. евро, было выплачено только 0,7 млн. евро, или 1,4%. Освоенный остаток от выплаченной суммы составил 0,6 млн. евро, или 85,7%, а неосвоенный остаток составил в целом 0,1 млн. евро, или 14,3%. Согласно информации о бухгалтерском учете и управлении займом, представленной в ходе аудита МФ по запросу Счетной палаты, 16.03.2016 со счета предоставленного займа был выплачен первый транш в размере 120,0 тыс. евро, с фиксированной процентной ставкой 0,67% годовых, погашение основной суммы начиная с 16.03.2022, окончательная дата погашения транша - 16.03.2026. Также, 11.08.2017 со счета займа был выплачен второй транш в размере 565,5 тыс. евро, с фиксированной процентной ставкой 1,03% годовых, погашение основной суммы начиная с 11.08.2023, окончательная дата погашения транша - 11.08.2027. За период с 28.01.2014[[65]](#footnote-65) по 31.10.2021 из государственного бюджета, на обслуживание займа, были выплачены проценты в размере 27,7 тыс. евро, из которых для первого транша - 4,4 тыс. евро, и для второго транша – 23,3 тыс. евро. . Окончательный срок дебурсации финансовых средств - 31.12.2022, который представляет собой дату закрытия проекта. Вместе с тем, по состоянию на 01.01.2022 остаток задолженности по предоставленному займу составляет 685,5 тыс. евро.

. Для финансирования потребностей в технической помощи, БРСЕ предложил грант в размере 1,0 млн. евро, на основе Соглашения о гранте между Республикой Молдова и БРСЕ, подписанного 24 марта 2014 года. Подробная информация об уровне дебурсации и освоения средств гранта представлена на Диаграмме №3.

**Диаграмма №3**

тыс. евро

***Уровень выплаты и освоения гранта в рамках Проекта строительства пенитенциарного учреждения в Кишинэу, за 2014-2021 годы.***

***Источник****: Финансовые ситуации и отчеты Подразделения по внедрению за 2014-2021 годы.*

Данные, представленные в диаграмме, показывают, что из общей суммы гранта в 1,0 млн. евро, было выплачено 0,3 млн. евро, или 30%. Освоенный остаток из выплаченной суммы составил 0,3 млн. евро, или 30%, неоссвоенный остаток составил в целом 0,04 млн. евро, или 10,8%.

Для финансирования запланированных потребностей, из вклада Правительства было выделено 6,8 млн. евро. Подробная информация об уровне освоения финансовых ресурсов, предназначенных для финансирования проекта, из вклада Правительства, представлена в Диаграмме №4.

**Диаграмма №4**

тыс. евро

***Источник****: Финансовые отчеты Подразделения по внедрению за 2014-2021 годы.*

Данные, представленные в диаграмме, показывают, что из общей стоимости выделенных средств в 6,8 млн. евро, было освоено 0,8 млн. евро, или 11,8%, неосвоенный остаток составил в целом 6,0 млн. евро, или 88,2%. Таким образом, на протяжении 2014-2021 годов, ежегодными законами о бюджете[[66]](#footnote-66) на внедрение проекта уточнялись ассигнования на общую сумму 217,0 млн. леев. Синтез выделенных и исполненных средств на внедрение Проекта строительства пенитенционарного учреждения в Кишинэу, за 2014-2021 годы, представлен в Таблице №3.

**Таблица №3**

***Синтез выделенных и исполненных средств для реализации Проекта строительства пенитенционарного учреждения в Кишинэу, за 2014-2021 годы***

тыс. леев

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Период** | **Уточнено, в т.ч.:** | | | **Исполнено, в т.ч.:** | | |
| **Капитальные инвестиции** | **Расходы на персонал** | **Прочие расходы** | **Капитальные инвестиции** | **Расходы на персонал** | **Прочие расходы** |
| *1* | *2* | *3* | *4* | *5* | *6* | *7* |
| 2014 | 16163,2 | 2228,8 | - | - | 777,9 | - |
| 2015 | 16221,8 | 2228,8 | 371,20 | - | 2137,7 | 371,2 |
| 2016 | 7700,0 | 2228,8 | 5037,7 | - | 2173,4 | 18,0 |
| 2017 | 21393,4 | 2228,8 | 6519,8 | 8330,2 | 2103,5 | 243,6 |
| 2018 | 36740,0 | 2228,8 | 71,2 | 4816,6 | 2096,5 | 30,0 |
| 2019 | 5400,0 | 2228,8 | 71,2 | 5095,8 | 2140,4 | 29,4 |
| 2020 | 0 | 2228,8 | 2144,80 | - | 2201,6 | 5,5 |
| 2021 | 79428,0 | 2228,8 | 1943,2 | - | 1523,3 | 19,2 |
| **Всего** | **183046,4** | **17830,40** | **16159,10** | **18242,60** | **15154,3** | **716,9** |

***Источник****: Финансовые отчеты Подразделения по внедрению за 2014-2021 годы.*

Данные, представленные в Таблице, показывают, что из общего объема средств 217,0 млн. леев на реализацию проекта, 183,0 млн. леев, или 84,3%, предназначались для капитальных вложений, 17,8 млн. леев, или 8,2% - для расходов на персонал и 16,2 млн. леев, или 7,5% - для других операционных расходов. По состоянию на 01.01.2022 исполненные расходы составили в общей сложности 34,1 млн. леев, или 15,7% от уточненной общей суммы. В общем объеме исполненных расходов, наибольший удельный вес приходится на расходы на капитальные инвестиции -18,2 млн. леев (53,4%), а также расходы на оплату труда персонала ПВП - 15,2 млн. леев (44,6%).

В конце 2018 года была доработана проектная документация, в соответствии с которой должны быть закуплены и выполнены работы по строительству пенитенциара, ориентировочная сметная стоимость составляла 1123,6 млн. леев. Расходы Проекта включают корректировки, обусловленные ежегодным ростом уровня инфляции в период 2013-2018 годов, в среднем около 5,9 %, некоторые изменения в концепции строительства и развитие инфраструктурных аспектов в соответствии с международными стандартами.

В этой связи, исходя из общей сметы, скорректированной проектировщиком, МЮ 30.05.2019 запросило от МФ инициировать процедуру по увеличению суммы займа от БРСЕ. В этом контексте, 05.07.2019 БРСЕ одобрил увеличение займа на сумму 10,0 млн. евро, с составлением в связи с этим Поправки №1 к Рамочному соглашению о займе, подписанному 10 октября 2013 года. Общая сумма займа составила 49,0 млн. евро, а Правительство увеличило свой вклад на 2,3 млн. евро, размер которого составил 6,8 млн. евро. В соответствии с Постановлением Правительства №507 от 01.11.2019[[67]](#footnote-67), были начаты переговоры по проекту Поправки №1 к Рамочному соглашению о займе, которая была ратифицирована Парламентом Законом №76 от 21.05.2020[[68]](#footnote-68). В итоге, расходы на строительство пенитенциара были увеличены на 12,3 млн. евро, стоимость проекта составила в общей сложности 56,8 млн. евро.

Аудит отмечает, что величина инфляции в I квартале 2019-I квартале 2022 года, которая в совокупности составила около 27%[[69]](#footnote-69), а также прогнозы инфляции Национального банка Молдовы на следующие 2 года[[70]](#footnote-70), которые показывают динамику роста, имеют общую тенденцию к росту цен на строительные материалы и выполняемые работы, что может обусловить необходимость реактуализации расходов проекта. В этом контексте отмечается, что, согласно исследованию рынка, проведенному ПВП в период с ноября 2021 года по апрель 2022 года, наблюдается рост оценочных цен на основные строительные материалы и увеличение стоимости работ из сметной документации проекта. Информация о результатах исследования рынка, проведенного ПВП, подробно представлена в Таблице №4.

**Таблица №4**

***Информация о результатах исследования рынка, проведенного ПВП в период***

***с ноября 2021 года по апрель 2022 года***

леев

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| № п/п | Название | Сметная цена | Цена (ноябрь-декабрь) 2021 года | Цена (март-апрель) 2022 года | Рост, % |
| 1. | Цемент (т) | 1800 | 2300 | 3000 | 60,0 |
| 2. | Бетон (м3) | 900-1458 | 1020-1500 | 1280-1600 | 56,2 |
| 3. | Сталь/арматура (т) | 12900-18000 | 19700-25000 | 34000 | 52,9 |
| 4. | Пиломатериалы (м3) | 3500-4200 | 7590 | 8490 | 49,5 |
| 5. | Песок (т) | 212 | 440-530 | 600-700 | 30,3 |
| 6. | Щебень (м3) | 226,8 | 380-420 | 750 | 30,2 |
| 7. | Работы (чел/час) | 57,84 | 64,66 | 84,97 | 68,0 |

***Источник****: Информация Подразделения по внедрению, представленная аудиторской группе.*

Данные, представленные в таблице, показывают значительное повышение цен с 30,2% до 60%, а также увеличение стоимости работ примерно на 68%, что существенно влияет на рост предполагаемых расходов на проект.

***4.2.2.2. Расходы из государственного бюджета на оплату труда персонала Подразделения по внедрению увеличились после продления срока реализации проекта.***

*Хотя Комитет по надзору в 2014 году установил ежемесячную заработную плату персонала ПВП, такие законные полномочия были предоставлены Комитету только в 2017 году. Также отмечается увеличение расходов на содержание персонала ПВП в результате продления срока реализации проекта. Одновременно, сотрудники ПВП получали единовременные премии, в условиях, когда Комитет, при определении ежемесячной заработной платы, не высказывался относительно права на получение таких премий.*

В соответствии с Положением о деятельности ПВП, с изменениями и дополнениями, внесенными Постановлением Правительства №116 от 02.03.2017, Комитет по надзору устанавливает ежемесячную заработную плату персонала ПВП. В этом контексте, решением Комитета от 2014 года, был утвержден размер заработной платы сотрудников Подразделения, выплачиваемой за счет вклада Правительства (государственного бюджета) и гранта, предоставленного БРСЕ. Таким образом, согласно Потоколу №1 от 01 августа 2014 года, Комитет принял решение об установлении ежемесячной заработной платы сотрудников ПВП, которая варьировала от 13,5 тыс. леев до 27,0 тыс. леев, аргументируя[[71]](#footnote-71) это необходимостью компенсации потери некоторых прав сотрудниками ПВП, отобранными из пенитенциарной системы. Подробная информация о годовом фонде заработной платы и ежемесячном размере заработной платы сотрудников ПВП представлена в Таблице №5 из Приложения №2 к настоящему Отчету.

Данные, представленные в таблице, показывают, что фонд заработной платы из вклада Правительства для 7 единиц персонала составляет 1,6 млн. леев, а из гранта для 1 единицы персонала-24,4 тыс. евро. В то же время, в сравненительном аспекте, заработная плата, установленная сотрудникам ПВП, выплачиваемая за счет государственного вклада, на 16,1-74% выше, чем они получали в пенитенциарной системе, и даже выше, чем ежемесячная заработная плата в 2014 году министра юстиции и директора ДПУ, которая составляла 11,5 тыс. леев и, соответственно, 11,7 тыс. леев.

В период 2014 - 2021 годов, для оплаты труда персонала ПВП были уточнены расходы на общую сумму 17,8 млн. леев, но были исполнены расходы в размере 15,2 млн. леев (85,4%), из которых 11,4 млн. леев - из вклада Правительства, и 3,8 млн. леев - за счет гранта, предоставленного БРСЕ. Информация об уточненных и исполненных средствах на оплату труда сотрудников ПВП за 2014-2021 годы представлена в Таблице №6 из Приложения №2 к настоящему Отчету.

Аудитом установлено динамический рост расходов на оплату труда персонала ПВП в общих расходах, исполненных в рамках проекта, с тенденцией к достижению стоимости осуществленных инвестиций.

Согласно Рамочному соглашению о займе, установленной датой завершения проекта было 30 июня 2018 года, до которого сотрудники должны были получать выплаты заработной платы в размере 8,2 млн. леев. Дополнительные расходы на оплату труда персонала, в результате продления БРСЕ срока проекта до 31.12.2022, понесенные в период с 1 июля 2018 года по 31 декабря 2021 года, составили 7,0 млн. леев, из которых 5,1 млн. леев из вклада Правительства и 1,9 млн. леев - из гранта, предоставленного БРСЕ.

Одновременно отмечается, что в период 2014-2020 годов сотрудники ПВП, за счет сформированных экономий, получали единовременные премии в размере 0,4 млн. леев, предусмотренные трудовыми договорами, в условиях, когда Комитет по надзору, при установлении ежемесячной заработной платы, не обозначил право работников на получение таких премий.

**V. ОБЩИЙ ВЫВОД**

Обобщив вышеизложенные констатации, делаем вывод, что действия, предпринятые ответственными учреждениями, не способствовали эффективному и результативному внедрению Проекта строительства пенитенционарного учреждения в Кишинэу, что влияет на достижение цели Правительства по улучшению условий содержания под стражей.

Система менеджмента и контроля, созданная в рамках Министерства юстиции и Подразделении по внедрению, не была полностью функциональной и эффективной, для обеспечения реализации цели проекта и достижения ожидаемого результата, были установлены значительные задержки в проведении запланированных мероприятий, неэффективное использование выделенных финансовых ресурсов и неинициирование работ по строительству пенитенциара.

Подразделение по внедрению, в качестве публичного учреждения, отвечающего за обеспечение организации и координирования эффективной реализации проекта, находится в состоянии неспособности выполнять свои обязанности, а непрерывность проекта стоит под вопросом.

Проблемы и недостатки, выявленные внешним публичным аудитом в реализации действий проекта, скомпрометировали реализацию в полной мере запланированной цели, обусловив низкий уровень дебурсации финансовых ресурсов из внешних источников финансирования проекта, которые составили 1,0 млн. евро, или 2% от общего размера, а также низкий уровень освоения средств проекта в размере 1,7 млн. евро, или 3% от общей стоимости проекта, из-за отсутствия прогресса в инициировании строительных работ. Отмеченные задержки обусловили увеличение расходов на оплату труда персонала Подразделения по внедрению на 7,0 млн. леев, увеличение предполагаемых расходов на строительство пенитенциара на 12,3 млн. евро, а также несение расходов из государственного бюджета в виде процентов в размере 27,7 тыс. евро на обслуживание займа. Отмеченные ситуации указывают на неэффективное использование финансовых ресурсов, что может привести к растрате публичных денежных средств.

Эти факты были обусловлены отсутствием эффективного управления проектом в целях достижения ожидаемого результата, правительственными перестановками в Министерстве юстиции, которые отрицательно повлияли на непрерывность и последовательность мониторинга проекта, недостаточной функциональностью Комитета по надзору, отставками сотрудников Подразделения по внедрению, а также отсутствием местного опыта в управлении аналогичными проектами.

**VI. РЕКОМЕНДАЦИИ**

**РУКОВОДСТВУ МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ:**

1. Разработать и представить предложения по изменению и дополнению нормативной базы, для:

1.1. пересмотра способа организации деятельности Подразделения внедрению, осуществляемой по принципу административной автономии (4.1.1.1.);

1.2. четкое определение полномочий и обязанностей сторон, участвующих в реализации и администрировании проекта (4.1.1.1.);

1.3. обеспечение функциональности Комитета по надзору для принятия решений по вопросам, связанным с деятельностью Подразделения по внедрению (4.1.2.2.).

2. Организовать работу и эффективное функционирование секториального совета в сфере внешней помощи (4.1.1.4).

3. Укрепить функциональный потенциал Подразделения по внедрению, путем найма менеджера проекта с соответствующим опытом работы в этой области (4.1.1.3.).

**РУКОВОДСТВУ НАЦИОНАЛЬНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ ПЕНИТЕНЦИАРНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ:**

4. Организовать конкурс по отбору персонала Подразделения по внедрению, с участием руководителя Подразделения, с трудоустройством специалистов с соответствующим опытом работы в данной области (4.1.1.2.).

**РУКОВОДСТВУ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ ПО ВНЕДРЕНИЮ:**

5. Разработать Регистр сопутствующих рисков проекта и обеспечить внедрение надлежащего процесса по управлению рисками (4.1.2.1.).

6. Провести самооценку, в целях определения функциональности системы ВУК, и выдачи Декларации об управленческой ответственности (4.1.2.1.).

7. Организовать конкурс на проведение ежегодного внешнего аудита деятельности Подразделения по внедрению (4.1.2.1.).

8. Организовать процесс профессиональной подготовки в области закупок членов рабочей группы в рамках Подразделения по внедрению (4.1.1.3.).

9. Обеспечить реактуализацию предполагаемых расходов проекта, а также эффективное использование выделенных финансовых ресурсов (4.2.2.1.).

10. Инициировать процедуры закупок по отбору компании для выполнения строительных работ и услуг по надзору, в целях осуществления строительства пенитенционарного учреждения (4.2.1.3. -4.2.1.4.).

**VII. ПОДПИСИ АУДИТОРСКОЙ ГРУППЫ**

Члены аудиторской группы:

Главный публичный аудитор Тудор Сухан

Главный публичный аудитор Тудор Сула

Старший публичный аудитор Наталья Кабак

Руководитель аудиторской группы,

Начальник I Управления аудита в рамках

Главного управления аудита I Ион Булмага

Ответственный за аудит,

Начальник Главного управления аудита I Наталья Трофим

**ПРИЛОЖЕНИЯ**

**Приложение №1**

**Область применения и методология аудита**

**Область применения**

Счетная палата, в соответствии с Программой аудиторской деятельности на 2022 год[[72]](#footnote-72) (с последующими изменениями), провела миссию по аудиту Проекта „Строительство пенитенциарного учреждения в Кишинэу”. Аудит был направлен на оценку эффективности и результативности действий, предпринятых учреждениями, ответственными за реализацию и администрирование Проекта строительства пенитенциарного учреждения в Кишинэу, для обеспечения своевременной реализации цели проекта и достижения ожидаемого результата.

В ходе проведения аудиторской миссии, при выполнении соответствующих мероприятий, аудиторская группа руководствовалась Системой Профессиональных деклараций INTOSAI[[73]](#footnote-73), которая включает:

1. ISSAI 100 „Основополагающие принципы аудита публичного сектора”;
2. ISSAI 300 „Основополагающие принципы аудита эффективности”;
3. ISSAI 3000-3899 „Стандарты аудита эффективности”;
4. GUID 3900-3999 Дополнительные руководства по аудиту эффективности (GUID 3910 „Основные концепции аудита эффективности”, GUID 3920 „Процесс аудита эффективности”);
5. GUID 5202 „Устойчивое развитие: Роль Высших Органов аудита”;
6. GUID 9000 „Совместные аудиты между Высшими Органами аудита”.

Аудиторская группа также консультировалась и руководствовалась Пособием по аудиту эффективности 2022 года (в процессе тестирования), а также национальными законодательно-нормативными актами, относящимися к аудируемой области.

**Методология аудита**

Для получения релевантных и разумных доказательств, подтверждающих общий вывод и надежность констатаций, изложенных в Отчете аудита, аудиторская группа использовала разные процедуры аудита, такие, как:

* анализ законодательно-нормативных актов, их последовательности и полноты;
* интервьюирование лиц, ответственных за внедрение и администрирование проекта в рамках аудируемых, а также составление анкет для оценки системы внутреннего контроля, выявления рисков, проблем и недостатков в данной области;
* изучение справок о деятельности ПВП, протоколов Комитета по надзору, с целью анализа их деятельности;
* сравнение планов и отчетов о деятельности ПВП, с целью анализа полученных результатов по отношению к поставленным целям в рамках проекта.

Для получения достаточных, релевантных и надежных аудиторских доказательств, подтверждающих констатации аудита, а также исходя из профессиональных суждения, деятельность аудита заключалась в объединении различных типов аудиторских тестов: интегральных тестов, процедур по существу, аналитических процедур. Аудиторские доказательства были собраны в МЮ, МФ, НАПУ, ПВП, ГП „ГСПЭПС”, путем изучения планов и отчетов о деятельности, справок и других документов/информации, касающихся реализации и администрирования проекта.

**Критерии аудита и источники критериев аудита**

1) ,,МЮ будет внедрять и управлять Проектом строительства пенитенциарного учреждения в Кишинэу ”;

2) ,,МЮ обеспечить условия, необходимые для надлежащей деятельности Подразделения по внедрению Проекта строительства пенитенциарного учреждения в Кишинэу, и осуществлять контроль за выполнением”;

3) ,,В рамках Департамента пенитенциарных учреждений будет функционировать Подразделение по внедрению, задачей которого является повседневная реализация, физическое и финансовое управление, а также продолжение Проекта”;

4) ,,МЮ в месячный срок организовать конкурс по отбору менеджера проекта, запустить деятельность ПВП, а также обеспечить условия, необходимые для надлежащей деятельности ПВП”;

5) ,,Для должности менеджера проекта кандидат должен обладать опытом работы на руководящих должностях не менее 5 лет и знанием английского языка”; ,,Для должности специалиста по тюремной безопасности кандидат должен обладать профессиональным опытом в службах безопасности, режима и надзора или охраны и сопровождения системы пенитенциарной администрации не менее 5 лет”; ,,Для должности переводчика кандидат должен иметь образование в области филологии, иностранных языков, международных отношений, педагогики, а также обладать профессиональным опытом перевода, синхронного перевода и/или исполнительной помощи, международных отношений”;

6) ,,Секториальный координатор внешней помощи обеспечивает максимальное достижение общей цели и/или конкретных задач секториальных проектов, с эффективным использованием предоставленных средств; надлежащее функционирование процесса реализации и мониторинга проектов, запущенных в координированном секторе; руководит комитетами по надзору за проектами в координированном секторе и обеспечивает их эффективное и прозрачное функционирование”;

7) ,,Секториальный координатор устанавливает и обеспечивает эффективную работу секторального совета, который обеспечивает поддержку в мониторинге проектов внешней помощи, чтобы проекты осуществлялись эффективно и в срок; запланированные действия и результаты способствовали достижению целей; средства были использованы наиболее эффективным способом”;

8) ,,МЮ и ДПУ не обладают опытом, необходимым для деятельности по администрированию и внедрению Проекта, по этой причине очень важно оказывать техническую помощь для поддержки и укрепления управленческого потенциала ПВП; ,,Сотрудники ПВП не имеют достаточного опыта в области проектирования и строительства тюрем, обеспечения сотрудничества между компаниями, и, соответственно, по этим соображениям БРСЕ рекомендует контрактовать техническую помощь в лице одного старшего технического координатора”;

9) ,,Менеджер публичного учреждения отвечает за организацию системы внутреннего управленческого контроля в рамках публичного органа. Менеджер устанавливает стратегию управления рисками и обеспечивает документирование основных процессов”;

10) ,,Оценка рисков проекта должна учитывать индивидуальные обстоятельства проекта, выявлять создаваемые риски и определять способ управления ими”;

11) ,,Поставщик технической помощи руководит, совместно с техническими специалистами в рамках ПВП, полным техническим уменеджментом проекта, включая управление рисками: регулярное проведение семинаров по рискам и ведение регистра рисков проекта в актуальном состоянии; отслеживание для обеспечения того, что согласованные меры по смягчению последствий были применены”.

12) ,,Менеджер публичного учреждения разрабатывает надлежащий механизм по управлению рисками в рамках публичного субъекта, который включает создание рабочей группы или назначение лиц, ответственных за идентификацию, регистрацию, оценку, контроль, мониторинг и отчетность о рисках. Он назначает лицо, ответственное за координацию деятельности по организации, поддержке и развитию системы ВУК в рамках субъекта, которая обеспечивает организацию процесса его самооценки и ежегодной отчетности; выявление пробелов в существующей системе ВУК в результате самооценки; планирование действий по разработке и приведению системы в соответствие передовым приктикам”;

13) ,,Менеджер публичного учреждения отвечает за организацию и внедрение системы ВУК в рамках публичного субъекта, для обеспечения достижения целей путем экономичности, эффективности и результативности операций, соответствия нормативной базе и внутренним нормативным положениям”;

14) ,,Менеджер устанавливает цели, действия и показатели эффективности деятельности публичного предприятия, отвечая за их мониторинг, реализацию и отчетность”;

15) ,, Деятельность Подразделения по внедрению подвергается ежегодному внешнему аудиту аудитором, выбранным в рамках конкурса и одобренным БРСЕ, МФ и МЮ”;

16) ,,Высшим руководящим органом Подразделения является Комитет по надзору, уполномоченный принимать решения по всем вопросам деятельности Подразделения, которые не входят в обязанности менеджера”;

17) ,,Комитет по надзору созывается на заседания, не реже одного раза в квартал или по мере необходимости, по предложению не менее двух членов комитета или менеджера Подразделения. Заседания Комитета по надзору являются правомочным, если на них присутствуют 2/3 членов”;

18) ,, В течение 12 месяцев работы консорциум должен был выполнить проектные работы по строительству пенитенциара”;

19) ,,Отечественная проектная компания обязалась до 21.10.2018 года представить все альбомы проектной документации в адрес ПВП, для согласования и последующего представления для проверки”;

20) ,,План действий по гармонизации технических регламентов и национальных стандартов в области строительства с европейским законодательством и стандартами на 2014-2020 годы предусматривал создание системы нормативных документов в строительстве, основанной на требованиях эффективности, полном внедрении европейских директив и стандартов в области строительства и пересмотре национальных нормативных документов в области строительства”;

21) ,,Общей целью Проекта является строительство пенитенционарного учреждения в Кишинэу для 1536 заключенных с профилактическим статусом, которое должно заменить нынешнее пенитенциарное учреждение №13-Кишинэу. Существует острая необходимость в обеспечении расселения задержанных пенитенциара №13-Кишинев, для улучшения условий содержания под стражей и обеспечения надлежащих условий работы сотрудников пенитенциара”;

22) ,,Работы по строительству пенитенциара должны были быть завершены 31 декабря 2017 года, а сдача в эксплуатацию пенитенциарного учреждения планировалась на июль 2018 года”;

23) ,,Цель услуг состоит в надзоре за выполнением работ, администрировании договора посредством эффективной и результативной экспертизы, в результате которой выдается свидетельство о приеме по окончании работ и сертификат окончательной приемке по договору об выполнении работ, в пределах бюджета и срока, определенных в плане закупок проекта”;

24) ,,Величина инфляции за I квартал 2019 - I квартал 2022 годов в совокупности составила около 27%, прогнозы инфляции Национального банка Молдовы на следующие 2 года имеют общую тенденцию к росту цен на строительные материалы и выполненные работы примерно на 33%”;

25) ,,Заработная плата, установленная сотрудникам ПВП, выплачиваемая из вклада Правительства, на 16,1-74% выше окладов, которых они получали в пенитенциарной системе, а также выше, чем ежемесячная заработная плата министра юстиции и директора ДПУ за 2014 год, которая составила 11,5 тыс. леев и, соответственно, 11,7 тыс. леев”.

Источниками критериев аудита для аудита ключевых областей являются нормативно-законодательная база по инициированию и внедрению проекта строительства пенитенциарного учреждения в Кишинэу, созданию Подразделения по внедрению, организации и внедрению системы внутреннего контроля в рамках учреждений, отвечающих за управление проектом, а именно:

* стратегии, планы действий Правительства в области соблюдения прав человека и обеспечения надлежащих условий содержания под стражей;
* планы деятельности МЮ и ПВП в отношении поставленных целей в области строительства пенитенциарных учреждений, ключевые показатели эффективности / результативности, установленные в рамках проекта;
* нормативно-законодательная база в области закупок, проектирования, проверки и экспертизы строительства;
* положения, утвержденные МЮ по замещению вакантных должностей и учреждению конкурсной комиссии для сотрудников ПВП;
* заключенные в рамках проекта договоры о закупке консультационных услуг, исполнение услуг по проектированию, проверке и экспертизе проекта, акты выполнения оказанных услуг;
* пособие по аудиту эффективности Счетной палаты 2022 года (для тестирования), а также передовой опыт Счетной палаты в сфере аудита эффективности.

**Приложение №2**

**Таблица №5**

***Информация о годовом фонде заработной платы и ежемесячном размере заработной платы сотрудников ПВП, за 2014-2021 годы*** леев

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| № п/п | Должность | Годовой фонд заработной платы для каждой должности | Утвержденная ежемесячная заработная плата, включая взносы на социальное и медиц инское страхование, выплачиваемые работодателем | Начисленная заработная плата,  включая взносы на социальное и медиц инское страхование, выплачиваемые работником | Чистая ежемесячная заработная плата | Источник финансирования |
| 1 | Менеджер | 324475,08 | 27039,59 | 21291,02 | 16000,20 | Госбюджет |
| 2 | Бухгалтер | 253501,92 | 21125,16 | 16633,98 | 12500,43 | Госбюджет |
| 3 | Специалист по пенитенциарной безопасности | 223065,60 | 18588,80 | 14636,85 | 10999,60 | Госбюджет |
| 4 | Механик/электрик и специалист по санитарным установкам | 212942,40 | 17745,20 | 13972,60 | 10500,41 | Госбюджет |
| 5 | Гражданский инженер | 243356,40 | 20279,70 | 15968,27 | 12000,15 | Госбюджет |
| 6 | Специалист по кадрам | 202797,0 | 16899,75 | 13306,89 | 10000,13 | Госбюджет |
| 7 | Переводчик | 162237,60 | 13519,80 | 10645,51 | 8000,10 | Госбюджет |
| ВСЕГО | | 1622376,0 | 135198,0 | 106455,12 | 80001,02 |  |
| 8 | Специалист по закупкам (евро) | 24384,0 | 2032,0 | 1600 | 1202,40 | Грант |
| 9 | Технический координатор (евро)[[74]](#footnote-74) | - | - | - | - | Грант |
| ВСЕГО | |  |  |  |  |  |

***Источник****: Протокол №1 от 01 августа 2014 года Комитета по надзору.*

**Таблица №6**

***Информация об уточненных и исполненных средствах на оплату труда сотрудников ПВП, за 2014-2021 годы***

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Период** | **Расходы на персонал** | |
| **Уточнено, в т.ч.:** | **Исполнено, в т.ч.:** |
| *1* | *2* | *3* |
| 2014 | 2228,8 | 777,9 |
| 2015 | 2228,8 | 2137,7 |
| 2016 | 2228,8 | 2173,4 |
| 2017 | 2228,8 | 2103,5 |
| 2018 | 2228,8 | 2096,5 |
| 2019 | 2228,8 | 2140,4 |
| 2020 | 2228,8 | 2201,6 |
| 2021 | 2228,8 | 1523,3 |
| **Всего** | **17830,40** | **15154,3** |

млн. леев

***Источник:*** *Финансовые отчеты Подразделения по внедрению за 2014-2021 годы.*

1. Программа аудиторской деятельности Счетной палаты на 2022 год, утвержденная Постановлением Счетной палаты №75 от 28.12.2021. [↑](#footnote-ref-1)
2. Постановление Парламента №473 от 31.05.1995 о присоединении Республики Молдова к Конвенции против пыток  
   и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, принятой Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 10 декабря 1984 г.; Постановление Парламента №1238 от 09.07.1997 о ратификации Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, а также протоколов №1 и №2 к данной Конвенции, подписанной в Страсбурге 26 ноября 1987г.; Постановление Парламента №1298 от 24.07.1997 о ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также дополнительных протоколов к данной конвенции, заключенной в Риме 4 ноября 1950 года. [↑](#footnote-ref-2)
3. Пенитенциар №1 - Тараклия, Пенитенциар №2 - Липкань, [Пенитенциар №3 - Леова,](https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1_S4d4EkiOkOPP1PZ5U0I5PxlDn1620M8&ll=46.4818463%2C28.254776100000072&z=11) Пенитенциар №4 - Крикова, Пенитенциар №5 - Кахул, Пенитенциар №6 - Сорока, Пенитенциар №7 - Руска, Пенитенциар №8 - Бендер, Пенитенциар №9 - Прункул, Пенитенциар №10 - Гоян, Пенитенциар №11 - Бэлць, Пенитенциар №12 - Бендер, Пенитенциар №13 - Кишинэу, Пенитенциар №15 - Крикова, Пенитенциар №16 - Прункул, Пенитенциар №17 - Резина, Пенитенциар №18 - Брэнешть. [↑](#footnote-ref-3)
4. Источник: <https://www.anp.gov.md/rapoarte-de-bilant-date-statistice>. Согласно статистическим данным о динамике лиц, лишенных свободы, сообщенным Национальной администрацией пенитенциарных учреждений, количество заключенных в Пенитенциаре №13 - Кишинэу на 01.01.2021 составило 773 человека, потолок содержания под стражей превышен на 203 места, в течение 2021 года в него поступило 1688 заключенных и убыли 862 заключенных; на 01.01.2020 количество заключенных составило 842 человека, потолок содержания под стражей превышен на 272 места, в течение 2020 года поступили 1526 заключенных и выбыли 1112 заключенных; на 01.01.2019 количество заключенных составило 926 человек, потолок содержания под стражей был превыен на 356 мест, в течение 2019 года поступили 1714 заключенных и выбыли 1042 заключенных. [↑](#footnote-ref-4)
5. Закон о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты №163 от 20.07.2017. [↑](#footnote-ref-5)
6. Европейский комитет по предотвращению пыток и бесчеловечных или унижающих достоинство обращений или наказаний был создан Европейской Конвенцией по предотвращению пыток и бесчеловечных или унижающих достоинство обращений или наказаний Совета Европы, которая вступила в силу в 1989 году. [↑](#footnote-ref-6)
7. План действий Правительства на 2011-2014 годы, утвержденный Постановлением Правительства №179 от 23.03.2011; План действий Правительства на 2012-2015 годы, утвержденный Постановлением Правительства №289 от 07.05.2012; План действий Правительства на 2015-2016 годы, утвержденный Постановлением Правительства №680 от 30.09.2015; План действий Правительства на 2016-2018 годы, утвержденный Постановлением Правительства №890 от 20.07.2016; План действий Правительства на 2020-2023 годы, утвержденный Постановлением Правительства №636 от 11.12.2019; План действий Правительства на 2021-2022 годы, утвержденный Постановлением Правительства №235 от 13.10.2021; План действий в области прав человека на 2004-2008 годы, утвержденный Постановлением Правительства №415 от 24.10.2003; План действий в области прав человека на 2011-2014 годы, утвержденный Постановлением Правительства №90 от 12.05.2011; Национальный План действий в области прав человека на 2018-2022 годы, утвержденный Постановлением Правительства №89 от 24.05.2018. [↑](#footnote-ref-7)
8. Концепция реформирования пенитенциарной  системы и План мероприятий на 2004-2013 годы по реализации Концепции реформирования пенитенциарной системы, утвержденные Постановлением Правительства №1624 от 31.12.2003; Стратегия реформы сектора юстиции на 2011-2016 годы, утвержденная Законом №231 от 25.11.2011; Стратегия развития системы пенитенциарной администрации на 2016-2020 годы и План действий, утвержденные Постановлением Правительства №1462 от 20.12.2016. [↑](#footnote-ref-8)
9. Закон №295 от 12.12.2013 о ратификации Рамочного соглашения о займе между Республикой Молдова и Банком развития Совета Европы для реализации Проекта строительства пенитенциарного учреждения в Кишинэу. [↑](#footnote-ref-9)
10. Технико-экономическое обоснование „Консультационные услуги по подготовке строительства пенитенциарного учреждения в Кишинэу, Республика Молдова” от 15.07.2013, и Оперативный план "Консультационные услуги по подготовке к строительству пенитенциарного учреждения в Кишинэу, Республика Молдова" от 21.06.2013, разработанные испанской компанией Euroestudios S. L. (далее – Технико-экономическое обоснование и Оперативный план). [↑](#footnote-ref-10)
11. Европейские пенитенциарные правила-EPR 2006 (2) и Рекомендация Комитета министров государств-членов Совета Европы, касающаяся европейских пенитенциарных правил REC (2006) 2; Конвенция о защите прав человека и основных свобод, заключенная в Риме 4 ноября 1950 г., ратифицированная Постановлением Парламента №1298 от 24.07.1997; Минимальные стандарты содержания под стражей, принятые Организацией Объединенных Наций. [↑](#footnote-ref-11)
12. Закон №97 от 12.06.2014 о внесении изменений в Закон №668-XIII от 23 ноября 1995 года об утверждении Перечня предприятий, учреждений и организаций, земли сельскохозяйственного назначения которых остаются в собственности государства. [↑](#footnote-ref-12)
13. Система профессиональных деклараций INTOSAI, утвержденная Постановлением Счетной палаты №2 от 24.01.2020, включает ISSAI 100 „Основополагающие принципы аудита публичного сектора”, ISSAI 300 „Основополагающие принципы аудита эффективности”, ISSAI 3000-3899 „Стандарты аудита эффективности”, GUID 3900-3999 Дополнительные руководства по аудиту эффективности (GUID 3910 „Основные концепции аудита эффективности”, GUID 3920 „Процесс аудита эффективности”), GUID 5202 „Устойчивое развитие: Роль Высших органов аудита”, GUID 9000 „Совместные аудиты между Высшими органами аудита”. [↑](#footnote-ref-13)
14. ISSAI 10 „Мексиканская Декларация о независимости ВОА”, введенные в практику, при проведении внешнего публичного аудита, Постановлением Счетной палаты №2 от 24.01.2020. [↑](#footnote-ref-14)
15. Закон №295 от 12.12.2013 о ратификации Рамочного соглашения о займе между Республикой Молдова и Банком развития Совета Европы для реализации Проекта строительства пенитенциарного учреждения  в Кишинэу(далее – Закон №295 от 12.12.2013). [↑](#footnote-ref-15)
16. П.2 Положения, утвержденного Постановлением Правительства №173 от 12.03.2014 о деятельности Подразделения по внедрению Проекта строительства пенитенциарного учреждения в Кишинэу, с последующими изменениями, внесенными Постановлением Правительства №869 от 05.09.2018 об утверждении изменений, внесенных в некоторые Постановления Правительства, и отмене одного Постановления Правительства. [↑](#footnote-ref-16)
17. Положение об организации и функционировании Национальной Администрации пенитенциарных учреждений, утвержденное Постановлением Правительства №437 от 15.05.2018; Положение об организации и функционировании Министерства юстиции, утвержденное Постановлением Правительства №698 от 30.08.2017. [↑](#footnote-ref-17)
18. Письмо Министерства финансов № 11-09/3625 от 15.11.2013. [↑](#footnote-ref-18)
19. Положение о деятельности Подразделения по внедрению Проекта строительства пенитенциарного учреждения в Кишинэу, утвержденное Постановлением Правительства №173 от 12 марта 2014 года (с последующими изменениями и дополнениями) и Положение о деятельности Подразделения по внедрению Второго проекта строительства жилья для социально незащищенных слоев населения, утвержденное Постановлением Правительства №988 от 24.12.2012 (с последующими изменениями и дополнениями). [↑](#footnote-ref-19)
20. Согласно рамочному соглашению о займе и Постановлению Правительства №988 от 24.12.2012 , Подразделение по внедрению Проекта строительства жилья для социально уязвимых слоев населения II было подчинено Министерству регионального развития и строительства, а в результате изменения и дополнения Постановления Правительства №988 от 24.12.2012, Постановлением Правительства №724 от 18.07.2018, Подразделение по внедрению было подчинено Министерству сельского хозяйства, регионального развития и окружающей среды. [↑](#footnote-ref-20)
21. Структура Подразделения по внедрению, предусмотренная в Приложении №2 к Постановлению Правительства №173 от 12.03.2014, включает следующее: Менеджер проекта, Специалист по закупкам, Технический координатор, Бухгалтер, Специалист по пенитенциарной безопасности, Механик/электрик и специалист по санитарным установкам, Гражданский инженер, Специалист по кадрам, Переводчик. [↑](#footnote-ref-21)
22. П.22 Положения о деятельности Подразделения по внедрению Проекта строительства пенитенциарного учреждения в Кишинэу, в редакции Постановления Правительства №116 от 02.03.2017 о внесении изменений и дополнений в Постановление Правительства №173 от 12 марта 2014 г. [↑](#footnote-ref-22)
23. Приказ МЮ №249 от 28.05.2014 об утверждении Положения о заполнении вакантных должностей в рамках Подразделения по внедрению; Приказ №250 от 28.05.2014 о создании комиссии по заполнению вакантных должностей в рамках ПВП. [↑](#footnote-ref-23)
24. Приказ МЮ №249 от 28.05.2014 об утверждении Положения о заполнении вакантных должностей в рамках Подразделения по внедрению. [↑](#footnote-ref-24)
25. Рамочное соглашение между Республикой Молдова и Банком развития Совета Европы о предоставлении займа для реализации Второго проекта строительства жилья для социально незащищенных слоев населения, ратифицированное Законом №182 от 11.07.2012, и Рамочное соглашение между Республикой Молдова и Банком развития Совета Европы о предоставлении займа для реализации Проекта строительства пенитенциарного учреждения в Кишинэу, ратифицированное Законом №295 от 12.12.2013. [↑](#footnote-ref-25)
26. Ст.14 (1) Закона о государственных закупках №96 от 13.04.2007, утратившего силу Законом о государственных закупках №131 от 03.07.2015; п.2 и п.21 Положения о деятельности рабочей группы по закупкам, утвержденного Постановлением Правительства №1380 от 10.12.2007, отмененного Положением о деятельности рабочей группы по закупкам, утвержденным Постановлением Правительства №667 от 27.05.2016. [↑](#footnote-ref-26)
27. Приказ Менеджера ПВП №1 от 07 ноября 2014 г. о создании рабочей группы по закупкам Подразделения по внедрению Проекта строительства пенитенциарного учреждения в Кишинэу и установлении функций его членов, Приказ Менеджера ПВП №1 от 15 января 2018 г. о создании рабочей группы по закупкам Подразделения по внедрению Проекта строительства пенитенциарного учреждения в Кишинэу. [↑](#footnote-ref-27)
28. Постановление Правительства №182 от 15.09.2021 о внесении изменений в Постановление Правительства №173/2014 о Подразделении по внедрению Проекта строительства пенитенциарного учреждения в Кишинэу. [↑](#footnote-ref-28)
29. Постановление Правительства №12 от 19.01.2010 об утверждении Положения об институциональной базе и механизме координирования внешней помощи, предоставляемой Республике Молдова международными донорскими организациями и странами-донорами; Постановление Правительства №561 от 19.08.2015 об утверждении институциональной базы и механизма координирования внешней помощи, предоставляемой Республике Молдова международными организациями и странами-донорами, которым было отменено Постановление Правительства №12 от 19.01.2010 об утверждении Положения об институциональной базе и механизме координирования внешней помощи, предоставляемой Республике Молдова международными донорскими организациями и странами-донорами; Постановление Правительства №377 от 25.04.2018 об утверждении институциональной базы  и механизма координирования и менеджмента внешней помощи. [↑](#footnote-ref-29)
30. Согласно информации, представленной МЮ, в период с 2014 по 2021 год в рамках Министерства было задействовано 14 человек на уровне иерархического руководства с полномочиями по мониторингу системы пенитенциарной администрации. [↑](#footnote-ref-30)
31. Закон о государственном внутреннем финансовом контроле №229 от 23.09.2021; Приказ министра финансов №189 от 05.11.2015 об утверждении Национальных стандартов внутреннего контроля в государственном секторе; Приказ министра финансов №4 от 09.01.2019 об утверждении Положения о самооценке, отчетности системы внутреннего управленческого контроля и выдаче Декларации об управленческой ответственности (далее – Национальная нормативная база в области ВУК). [↑](#footnote-ref-31)
32. Задержки/длительные процедуры по отбору компании технической поддержки и невыполнение ею договорных обязательств; непродление договора с зарубежной проектной компанией, в условиях недоработки проектной документации; неопытность отечественной проектной компании и задержки в выполнении задач компанией; расхождения между национальным законодательством и международными стандартами в области проектирования и строительства; длительные процедуры проверки строительного проекта; задержки/ длительные процедуры отбора компании для выполнения строительных работ; низкая функциональность Комитета по надзору; неспособность ПВП обеспечить непрерывность проектной деятельности в результате отставки менеджера проекта и некоторых сотрудников; недостаточное вовлечение МЮ в реализации и администрировании проекта, нефункциональность рабочей группы по закупкам. [↑](#footnote-ref-32)
33. Первоначально БРСЕ расширил, по запросу MФ, срок реализации проекта до 30 июня 2019 года, а затем - до 31 декабря 2022 года. [↑](#footnote-ref-33)
34. П.26 Положения о деятельности Подразделения по внедрению Проекта строительства пенитенциарного учреждения в Кишинэу, утвержденного Постановлением Правительства №173 от 12.03.2014. [↑](#footnote-ref-34)
35. Заместитель министра юстиции, председатель Комитета; заместитель министра финансов; старший консультант, Управление мониторинга и оценки Главного управления координация политики, помощи и реформы центрального публичного управления, Государственная канцелярия; директор Департамента пенитенциарных учреждений Министерства юстиции. [↑](#footnote-ref-35)
36. На основании ст.XVIII Закона №153 от 14.07.2017 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, были исключены должности министра и заместителя министра. [↑](#footnote-ref-36)
37. Постановление Правительства №869 от 05.09.2018 Об утверждении изменений, внесенных в некоторые Постановления Правительства, и отмене одного Постановления Правительства. [↑](#footnote-ref-37)
38. На заседании от 19.12.2014 Комитет принял решение: (i) пополнить должность механика/электрика и специалиста по сантехнике; (ii) отправить ходатайство в Ассоциацию зеленых насаждений для установления, на балансе какого органа находятся деревья на территории, предназначенной для строительства пенитенциара; (iii) отправить письмо в БРСЕ и получить ответ от Агентства государственных закупок, чтобы прояснить вопрос о применении законодательства при заключении контракта с компанией технической помощи; (iv) отправить запрос БРСЕ о продлении срока выплаты первого транша на 3-месячный период; (v) привлечь максимальные ресурсы для ускорения запуска процесса контрактации компании технической помощи; (vi) одобрить план закупок товаров для ПВП, на сумму 529,6 тыс. леев. Аналогичным образом, на заседании Комитета от 17.03.2015 было принято решение: (i) топографическое возведение земли для строительства будущего пенитенциаря будет осуществляться Проектной компанией, которая также будет выполнять остальные работы с целью изменения назначения земли с пахотных земель на землю под строительство; (ii) компании, которые будут запрашивать тендерную документацию в электронном виде, не будут платить 200 леев; (iii) решение ПВП, совместно с МФ, вопроса о счете, на который будут перечислены средства для тендерной документации; (iv) запрос через МФ о продлении срока погашения первого транша; (v) ПВП установить приоритеты закупки вычислительной техники для сотрудников; (vi) подача запроса в МФ от имени МЮ об ускорении финансирования платежных поручений ПВП; (vii) разработка и подача предложений в БРСЕ, с целью обсуждения варианта перевода заработной платы членов ПВП от государственного бюджета к средствам Гранта, предоставленного Банком.. [↑](#footnote-ref-38)
39. Протокол заседания Комитета по надзору Подразделения по внедрению Проекта строительства пенитенциарного учреждения в Кишинэу №4 от 13 апреля 2021 г.. [↑](#footnote-ref-39)
40. Постановление Правительства №182 от 15.09.2021 **о внесении изменений в Постановление Правительства №173/2014** **о** Подразделении по внедрению Проекта строительства пенитенциарного учреждения в Кишинэу**.** [↑](#footnote-ref-40)
41. #### Со вступлением в силу Постановления Правительства №458 от 25.09.2019 о некоторых мерах по повышению эффективности механизма координации и менеджмента внешней помощи и внесении изменений в некоторые постановления Правительства, Министерство финансов является органом, ответственным за механизм координации и управления внешней помощью, и выполняет роль единого контактного и контрольного пункта в отношениях с внешними партнерами по развитию и государственными органами по предложениям проектов/ программ внешней помощи. В этом контексте, Государственная канцелярия передала Министерству финансовединица персонала в рамках подразделения с полномочиями в области внешней технической помощи, что обусловило исключение представителя Государственной канцелярии из состава Комитета по надзору**.**

    [↑](#footnote-ref-41)
42. Руководство по процедурам закупок БРСЕ, сентябрь 2011 года. [↑](#footnote-ref-42)
43. Операционное руководство по внедрению Проекта строительства пенитенциарного учреждения в Кишинэу, 2016 г. [↑](#footnote-ref-43)
44. Приказ директора ДПУ №268 от 22 сентября 2014 г. „О создании рабочей группы в рамках Пенитенциарного учреждения №13-Кишинэу, для оказания технической помощи Подразделению по внедрению Проекта строительства пенитенциарного учреждения в Кишинэу”. [↑](#footnote-ref-44)
45. Согласно Подразделению по внедрению, консалтинговая компания (i) с опозданием представила отчет об инициировании работ, который несколько раз изменялся и представлял отклонения от положений подписанного договора и исходных условий, представленных компании и ключевому эксперту; (ii) некоторые материалы, вытекающие из договора об оказании услуг, не были приложены к отчету; (iii) без предварительного согласования с ПВП и не учитывая план деятельности, компания внесла изменения как в табель краткосрочного присутствия экспертов в Республике Молдова, так и в их состав. В результате, компания не смогла организовать выполнение своих договорных обязательств и не смогла предоставить необходимую поддержку ПВП, которое было лишено необходимой помощи при разработке технического задания для контрактации компании-проектировщика. [↑](#footnote-ref-45)
46. Постановление Правительства №116 от 02.03.2017 О внесении изменений и дополнений в Постановление Правительства №173 от 12 марта 2014 года. [↑](#footnote-ref-46)
47. В соответствии с Соглашением о Поправке №1 к Соглашению о гранте от 24.03.2014 между Банком развития Совета Европы и Республикой Молдова, стороны договорились о внесении поправки в существующее Соглашение о гранте, новая сумма гранта CDS, переданного стране-бенефициару в соответствии с Соглашением о гранте, подписанным с БРСЕ, составляет 800 000 евро, а сумма в 200 000 евро была предусмотрена для оплаты услуг технического координатора в рамках Подразделения по внедрению. [↑](#footnote-ref-47)
48. В консорциум вошли 2 голландские компании (главный архитектор и главный технический инженер) и одна компания из Республики Молдова (генеральный инженер). [↑](#footnote-ref-48)
49. Из общей суммы 0,4 млн. евро, оплаче ПВП, 0,1 млн. леев были предназначены для разработки программы требований, а 0,3 млн. леев - для эскиза проекта. [↑](#footnote-ref-49)
50. Решения включали оптимизацию ряда помещений, с учетом международных норм и стандартов, изложенных в Рекомендациях Комитета министров государств - членов, касающихся европейских пенитенциарных правил; Набор минимальных правил Организации Объединенных Наций по обращению с заключенными (Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 17 декабря 2015 г.), Рекомендации Европейского комитета по предотвращению пыток и бесчеловечных или унижающих достоинство наказаний или обращений, среди которых: (1) Сокращение медицинского блока. Технико-экономическое обоснование и Оперативный план предусматривали 64 места для соматических заболеваний и 64 места для лечения туберкулеза, рекомендация иностранного эксперта в области здравоохранения, исходя из европейской практики, опыта Нидерландов и рекомендаций Всемирной Организации Здравоохранения, составляла 30 мест для соматических заболеваний и 10 мест для инфекционных заболеваний. Рассматриваемая оптимизация заключается в сокращении медицинского блока до вместимости 56 мест; (2) Изоляторные камеры для акомодации (карантина) в корпусе приема - уменьшить на 128 мест, они предусмотрены в одном из крыльев жилого корпуса A1; (3) заполнение камер 4 заключенными вместо 2, для жилых блоков A2, A3, B и C, с возможностью экономии средств за счет дверей, окон, домофонов, душевых, пожарных датчиков; (4) Вместимость парковки для будущих сотрудников уменьшить с 300 до максимум 100 автомобилей, а для посетителей-без изменений (50 автомобилей); (5) Административный корпус не должен содержать разграничения по зонам безопасности, а также попытаться уменьшить его площади, исходя из возможности; (6) Включение в камеры, предназначенные для заключенных с ограниченными возможностями и одного заключенного без инвалидности, для обеспечения их социальной интеграции, по рекомендации представителей БРСЕ; (7) Исключение многофункциональных мастерских за пределами жилых корпусов и включение их вместо многофункциональных помещений внутри корпусов, таким образом, будет сэкономлено более 2000 м2; (8) Уменьшение высоты первого бетонного забора с 6 м до 5 м, при условии его оснащения высоковольтными проводами, и исключение сетчатого защитного кольца по периметру пенитенциарного учреждения. [↑](#footnote-ref-50)
51. Согласно Отчету о деятельности ПВП, изменения были обоснованы проектной компанией путем увеличения бюджета на строительство с 37,0 млн. евро до 48,4 млн. евро, необходимостью проектирования двух типов камер, вместо одной, и 4 разных жилых корпусов вместо 12 аналогических жилых корпусов. [↑](#footnote-ref-51)
52. Непредставленные проектные документы из 9 томов включают общие материалы строительной площадки (документация на 3-4 недели сентября); жилой корпус B; многофункциональный корпус (T); корпус хозяйственной службы (L); наружный забор из железобетона; проходной туннель для инженерных коммуникаций; надземная галерея; подача газа и сметы (документация на 3-4 недели сентября). [↑](#footnote-ref-52)
53. Дополнительным соглашением №1 от 10 января 2019 года к договору от 22 августа 2018 года, заключенному между ГП ,,ГСПЭПС” и ПВП, были изменены сроки, условия предоставления и оплаты услуг по проверке проекта. [↑](#footnote-ref-53)
54. Приказ Директора УПУ №104 d от 20 сентября 2012 г. „О создании рабочей группы по разработке Технико-экономического обоснования и Оперативного плана для Пенитенциарного учреждения №13-Кишинэу”. [↑](#footnote-ref-54)
55. Санитарные блоки, столовая, многфункциональные помещения, мастерские, прогулочные дворы и площадки для спортивных игр на открытом воздухе были предусмотрены для совместного использования. [↑](#footnote-ref-55)
56. Ст.309 Исполнительного кодекса №443 от 24.12.2004. [↑](#footnote-ref-56)
57. Заключение проверки №0426-08-18 от 21 января 2019 года по проекту исполнения „Строительство пенитенциарного учреждения в мун. Кишинэу, ул. Заводская №251” (I Этап), Заключение проверки №0426-08-18 от 26 апреля 2019 года по проекту исполнения „Строительство пенитенциарного учреждения в мун. Кишинэу, ул. Заводская №251” (II этап) и Заключение проверки №0426-08-18 от 17 декабря 2019 года по проекту исполнения „Строительство пенитенциарного учреждения в мун. Кишинэу, ул. Заводская №251”. [↑](#footnote-ref-57)
58. Постановление Правительства №933 от 12.11.2014 о приведении национальных технических регламентов и стандартов в области строительства в соответствие с европейским законодательством и стандартами. [↑](#footnote-ref-58)
59. Постановление Правительства №913 от 25.07.2016 Об утверждении Технических регламентов о минимальных требованиях к продаже строительной продукции. [↑](#footnote-ref-59)
60. Еврокодексы. [↑](#footnote-ref-60)
61. Критерии отбора, пересмотренные Подразделением по внедрению для этапа предварительной квалификации, включают:

    1) Общий опыт в строительстве;

    2) Конкретный опыт-аналогичные договоры, заключенные в прошлом, каждый с определенной стоимостью и построенной площадью (в м2) строительных проектов:

    a) аналогичными будут считаться следующие работы : административное и жилое здание (например, пенитенциарные учреждения, здания здравоохранения, промышленные здания, офисные здания или комплексы, жилые здания) общей площадью 50 000 м2;

    b) средний оборот в строительстве за последние 3 года (20,0 млн. евро в год). Ассоциированное общество должно выполнять следующее требование:

    (i) основная компания ассоциированного общества должна выполнять не менее 50% основных требований проекта;

    (ii) каждый другой участник должен выполнять 20% требования;

    c) финансовые возможности-активы для удовлетворения требований к денежному потоку от строительства (независимо от каких-либо авансовых платежей по договору).

    ### d) коэффициент текущей ликвидности (текущие активы / текущие обязательства) ≥ 1.25

    ### e) коэффициент долга (общий долг/общие активы) ≤ 1.5

    Ассоциации (до трех участников), но критерий открыт для обсуждения с участниками. [↑](#footnote-ref-61)
62. Предложения компании включали ,,возможное участие экспертов с неполным рабочим днем, и сокращение рабочего времени для некоторых экспертов, что может привести к снижению цен, исключение ассигнований на обучение персонала FIDIC, и возможность использования помещений ПВП в качестве офиса проекта. Отдельный способ добиться снижения цены может быть достигнут с учетом других экспертов, кроме предложенных, но полностью соответствующих требованиям технического задания, но с меньшими годами опыта, общим изменением состава персонала, а также снижением присутствия на местах некоторых экспертов”. [↑](#footnote-ref-62)
63. Предложения ПВП включали возможность определения решения, по согласованию с представителями МФ, относительно увеличения имеющегося бюджета для контрактации услуг по надзору, участия ПРООН в отборе и контрактации компании для выполнения услуг по надзору, поскольку опыт этой организации основан на передовой практике в области закупок и управления такими проектами. [↑](#footnote-ref-63)
64. Программа развития Организации Объединенных Наций. [↑](#footnote-ref-64)
65. Дата вступления в силу Рамочного соглашения о займе. [↑](#footnote-ref-65)
66. Закон №258 от 16.12.2020 о государственном бюджете на 2021 год; Закон №172 от 19.12.2019 о государственном бюджете на2020; Закон №303 от 30.11.2018 о государственном бюджете на 2019 год; Закон №289 от 15.12.2017 о государственном бюджете на 2018 год; Закон №279 от 16.12.2016 о государственном бюджете на 2017 год; Закон №154 от 01.07.2016 о государственном бюджете на 2016 год; Закон №72 от  12.04.2015 о государственном бюджете на 2015 год; Закон №339 от 23.12.2013 о государственном бюджете на 2014 год.

    [↑](#footnote-ref-66)
67. Постановление Правительства №507 от 01.11.2019 об инициировании переговоров и утверждении подписания Поправки  №1 к Рамочному соглашению о займе между Республикой Молдова и Банком развития Совета Европы для реализации Проекта строительства пенитенциарного учреждения в Кишинэу. [↑](#footnote-ref-67)
68. Закон №76 от 26.03.2020 о ратификации Поправки  №1 к Рамочному соглашению о займе между Республикой Молдова и Банком развития Совета Европы для реализации Проекта строительства пенитенциарного учреждения в Кишинэу. [↑](#footnote-ref-68)
69. Совокупный расчет величины инфляции был проведен аудиторской группой на основе данных об уровне инфляции Национального бюро статистики за период 01.01.2019 -I квартал 2022 года. [↑](#footnote-ref-69)
70. Источник: <https://www.bnm.md/ro/content/rata-inflatiei-0>. Оценки инфляции за период I квартал 2022-I квартал 2024 года Национального банка Молдовы показывают рост цен примерно на 33%. [↑](#footnote-ref-70)
71. Исходя из того, что в законодательных и нормативных актах, регулирующих оплату труда в бюджетном секторе, не предусмотрена заработная плата должностей, указанных в приложении №2 к Постановлению Правительста №173 от 12 марта 2014 года, Комитет по надзору принял решение об утверждении размеров заработной платы. При определении размера ежемесячной оплаты труда персонала учитывалась:(i) структура ПВП, утвержденная Постановлением Правительста №173 от 12 марта 2014 г.; (ii) приостановление индивидуального трудового договора сотрудников пенитенциарной системы, перешедших на работу в рамках ПВП; (iii) отстраненный от должности персонал не получит права на повышение в следующем специальном звании по истечении срока, повышение в более высокую квалификационную категорию по истечении срока, перевод или повышение в должности в рамках пенитенциарной системы, расчет трудового стажа с льготами, предоставляющими право на установление пенсии в соответствии с Законом о пенитенциарной системе №1036-XII от 17.12.1996, надбавки к заработной плате, предусмотренные Приложением №13 к Постановлению Правительста №650 от 12.06.2006. Потеря всех упомянутых льгот предполагают надбавки и доплаты к заработной плате сотрудников пенитенциарной системы, однако члены ПВП лишены этих прав. Для сохранения прав по оплате труда, была учтена чистая средняя заработная плата за 2013 год и коэффициент с тенденцией роста исходя из вышеуказанных льгот. Оплата труда специалиста по закупкам будет финансироваться за счет гранта, предоставленного ВРСЕ. [↑](#footnote-ref-71)
72. Постановление Счетной палаты №75 от 28.12.2021 „Об утверждении Программы аудиторской деятельности Счетной палаты на 2022 год” (с последующими изменениями). [↑](#footnote-ref-72)
73. Система профессиональных деклараций INTOSAI, утвержденная Постановлением Счетной палаты №2 от 24.01.2020. [↑](#footnote-ref-73)
74. ПВП не владеет информацией о заработной плате технического координатора, учитывая, что он был законтрактован и оплачен БРСЕ в соответствии с его процедурами. В то же время, согласно Поправке №1 к Соглашению о гранте от 24.03.2014 между Банком развития Совета Европы и Республикой Молдова, стороны договорились о внесении поправки в существующее Соглашение о гранте, новая сумма гранта CDS, перечисленного стране-бенефициару в соответствии с Соглашением о гранте, подписанным с ВРСЕ, составляет 800 000 евро, а сумма в 200 000 евро была предусмотрена для оплаты услуг технического координатора в рамках Подразделения по внедрению Проекта. [↑](#footnote-ref-74)