



# РАХУНКОВА ПАЛАТА

## Р І Ш Е Н Н Я

від 24 листопада 2015 року № 9-8

м. Київ

Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих Кіровоградській льотній академії Національного авіаційного університету

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих Кіровоградській льотній академії Національного авіаційного університету. За результатами розгляду Рахункова палата

### В С Т А Н О В И Л А :

**1. Фінансування відокремленого структурного підрозділу "Кіровоградська льотна академія Національного авіаційного університету" (далі – Академія) у 2013-2015 роках з державного бюджету (загальний і спеціальний фонди) в сумі в середньому 103,0 млн грн у рік дало можливість забезпечити виконання Академією державного замовлення з підготовки фахівців на рівні 94 відс. (близько 450 випускників) щороку, в тому числі 104-х пілотів авіації.**

Водночас утворення у 2011 році Академії як відокремленого структурного підрозділу Національного авіаційного університету (далі – Університет) не покращило управління фінансами і її матеріально-технічну базу. Фактично Академія функціонувала як окремий заклад у сфері управління Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України. Запроваджений Міністерством механізм фінансування Академії без участі Університету, неналежне виконання МОН ( правонаступник МОНмолодьспорту) повноважень головного розпорядника бюджетних коштів (КПКВК 2201160) і самоусунення Університету від виконання функцій розпорядника бюджетних коштів призвело до неналежного виконання Академією повноважень із забезпечення якості при підготовці пілотів, допущення низки фактів неефективного, неекономного і з порушенням законодавства використання коштів державного бюджету.

Загалом за рахунок коштів загального фонду державного бюджету неефективно використано 60,7 млн грн, з порушенням вимог законодавства – 5,8 млн грн, допущено порушень законодавства у сфері закупівель при

придбанні продуктів харчування, пально-мастильних матеріалів на 0,7 млн грн, недоотримано (втрачено) Академією доходів до спеціального фонду кошторису на 4,2 млн гривень.

Академія (начальник Неділько С.М.) не забезпечила виконання програм льотної підготовки і ряду ліцензійних умов надання освітніх послуг. Середній показник виконання обсягу навчальних польотів з особами, що навчалися за державним замовленням, у 2013-2014 роках і I півріччі 2015 року становив 5,9 відс. від запланованого. При цьому показник середніх витрат за загальним фондом держбюджету на підготовку одного здобувача вищої освіти за цей період в Академії майже втричі перевищував середні планові показники, визначені на ці роки паспортами бюджетної програми за КПКВК 2201160 "Підготовка кадрів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації та забезпечення діяльності їх баз практики".

**2. Визначена наказом МОНмолодьспорту від 14.09.2011 № 1060 (колишній Міністр Табачник Д.В.) і положеннями про відокремлений структурний підрозділ "Кіровоградська льотна академія Національного авіаційного університету" (затверджені колишнім ректором Університету Куликом М.С.) низка організаційно-правових засад функціонування Академії суперечить нормативно-правовим актам.**

Утворення Академії як відокремленого структурного підрозділу Університету з одночасним її включенням до мережі МОНмолодьспорту для фінансування призвело до того, що на сьогодні МОН безпосередньо (без погодження з Університетом) затверджує Академії, яка є відокремленим структурним підрозділом вищого навчального закладу без права юридичної особи, кошториси та штатні розписи, що не узгоджується з положеннями ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу, ст. 62 Закону України від 01.07.2014 № 1556-VII "Про вищу освіту" та п. 1 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228 (далі – Порядок складання кошторисів).

Університетом, незважаючи на вимоги ст. 95 Цивільного кодексу України, ст. 1 Закону України "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців", надано право Академії (згідно із зазначеними положеннями вона є відокремленим структурним підрозділом (філією) Університету) здійснювати діяльність від свого імені.

У порушення вимог Закону України "Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів", Закону України "Про вищу освіту" та Порядку розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 № 363, МОН державне замовлення на підготовку кадрів розміщувало в Академії шляхом укладання з нею, а не з Університетом відповідних державних контрактів.

Крім того, найменування відокремленого структурного підрозділу "академія", визначене наказом ректора Університету від 23.09.2011 № 233/од і в

положеннях про Академію, суперечить вимогам статей 1, 28 і 33 Закону України "Про вищу освіту" (не відповідає типу вищого навчального закладу).

**3. Через неналежне виконання МОН та Університетом (до червня 2015 року - ректор Кулик М.С.) повноважень з організації дієвої системи і здійснення внутрішнього контролю допущено низку недоліків і порушень при плануванні, затвердженні бюджетних асигнувань Академії, використанні нею бюджетних коштів, веденні бухгалтерського обліку.**

3.1. Положеннями про Академію (підписані начальником Академії Неділько С.М., затверджені колишнім ректором Університету Куликом М.С.) за відсутності законодавчих підстав поширено на усіх осіб, що навчаються в Академії за різними освітньо-кваліфікаційними рівнями, статус "курсант" (у т.ч. на менеджерів зовнішньоекономічної діяльності) і віднесено їх до учасників науково-виховного процесу Академії, а також передбачено гарантії державного забезпечення особам, що навчаються за державним замовленням, зокрема, щодо безкоштовного харчування. Як наслідок, у 2013-2014 роках і I півріччі 2015 року завищено бюджетні асигнування за загальним фондом державного бюджету на харчування і неефективно (непродуктивно) витрачено бюджетні кошти в сумі 31236,7 тис. гривень. Постановою Кабінету Міністрів України від 17.07.2015 № 506 частково врегульовані питання, пов'язані з наданням статусу "курсант" особам, що навчаються у невійськових вищих навчальних закладах, та їх державного утримання (Академію включено до переліку невійськових вищих навчальних закладів, які можуть здійснювати підготовку курсантів), однак МОН станом на листопад ц. р. не визначило переліку спеціальностей (напрямів підготовки), за якими здійснюється підготовка курсантів (цією постановою передбачено визначення МОН такого переліку).

3.2. Розпорядчими документами Академії та укладеними нею договорами на навчання не передбачено надання послуг з льотної практики та їх оплати особами, що навчалися коштом юридичних і фізичних осіб (або суб'єктами-замовниками фахівців). У результаті у 2013-2014 роках і I півріччі 2015 року через ненадходження коштів за фактично надані ці послуги Академія недоотримала (втратила), за розрахунками аудиторів, 4117,6 тис. грн доходів до спеціального фонду кошторису. Застосування у 2014 році Академією при наданні аеропортових послуг МААК "УРГА" калькуляцій послуг із забезпечення пожежної безпеки, затверджених у 2009-2011 роках, за наявності переглянутої Академією вартості цих послуг, яка була збільшена, призвело до недоотримання Академією доходів до спеціального фонду кошторису (втрат) у сумі 129,1 тис. гривень.

Видатки на оплату праці (з нарахуваннями) пілотів-інструкторів, які мали здійснюватись за рахунок коштів спеціального фонду, Академією в порушення вимог частин 3 і 4 ст. 13 Бюджетного кодексу, п. 49 Порядку складання кошторисів заплановано і здійснено за рахунок загального фонду кошторису в сумі 3373,3 тис. гривень.

Внаслідок незабезпечення Академією виконання навчальних польотів у запланованих обсягах пілотам-інструкторам за 2013-2014 роки та I півріччя 2015 року нараховано та виплачено 649,4 тис. грн заробітної плати за гарантований (фактично не виконаний) наліт (виплати передбачені колективним договором), що свідчить про неефективне використання бюджетних коштів.

3.3. Неналежний облік в Академії надходження і використання продуктів харчування призвів до безконтрольного їх використання службою громадського харчування, що є підрозділом закладу. Зокрема, в порушення вимог Інструкції про складання типових форм обліку та списання запасів бюджетних установ, затвердженої наказом Державного казначейства України від 18.12.2000 № 130, в Академії не ведуться накопичувальні відомості з надходження та витрачання продуктів харчування. Зокрема, списання на видатки Академії вартості продуктів, використаних на безкоштовне харчування здобувачів вищої освіти за державним замовленням, здійснювалось на підставі актів на відпуск харчування, складених самостійно працівниками служби громадського харчування. Ці акти склалися на підставі підписаних працівником цієї ж служби відомостей про чисельність осіб, які харчувалися в їдальні, та меню, в якому зазначалася вага готових страв та їх ціна.

За рахунок асигнувань із загального фонду кошторису придбавались продукти харчування (мінеральні води, шоколад, жувальні гумки) на суму 162,3 тис. грн, які не використовувалися для харчування здобувачів вищої освіти у їдальні і були передані для реалізації в кафе і буфетах Академії для отримання додаткових доходів до її спеціального фонду кошторису, тоді як згідно з ч. 4 ст. 13 Бюджетного кодексу України та п. 49 Порядку складання кошторисів такі видатки мали плануватись і здійснюватись за рахунок спеціального фонду кошторису.

За відсутності правових підстав на видатки спеціального фонду кошторису Академії у 2013-2014 роках і I півріччі 2015 року списано вартість продуктів, використаних на харчування комісій, що інспектували заклад, а також продуктів, використаних на харчування під час святкових заходів (на підставі наказів начальника Академії Неділько С.М.). Отже, Академії завдано збитків на 51,2 тис. гривень.

3.4. У затверджених МОН штатних розписах Академії на 2014 і 2015 роки завищено штатну чисельність пілотів-інструкторів авіаційного загону відповідно на 43,1 і 54,4 шт. од. (більш як у 3 рази). Як наслідок, Академія необґрунтовано отримала з держбюджету 4019,3 тис. гривень.

3.5. Комітетом з конкурсних торгів Академії (голова комітету - Москвичов В.В.) у 2013 році придбано продуктів харчування на підставі договорів, укладених у 2012 році, на суму, що на 371,7 тис. грн перевищує граничні обсяги, встановлені ч. 6 ст. 40 Закону України від 01.06.2010 № 2289 "Про здійснення державних закупівель", а в 2014 році без проведення процедур закупівель придбано пально-мастильних матеріалів на 283,7 тис. гривень.

3.6. У порушення вимог п. 22 Порядку складання кошторисів Академією до проектів кошторисів на 2013 і 2015 роки включались окремі показники видатків, які не містили достатніх обґрунтувань і не були деталізовані за напрямками використання. Крім того, показники видатків на оплату комунальних послуг у загальній сумі 28164,2 тис. грн заплановані в кошторисах Академії на 2013-2015 роки за відсутності затверджених МОН лімітів, що є недотриманням вимог ч. 3 ст. 51 Бюджетного кодексу України.

3.7. За наявності відповідних надходжень спеціального фонду кошторису Академією в порушення ч. 4 ст. 13 Бюджетного кодексу України спрямовано за рахунок загального фонду державного бюджету 2218,1 тис. грн на оплату вартості комунальних послуг та енергоносіїв, спожитих мешканцями

гуртожитків, військовою кафедрою і медико-санітарною частиною закладу, що утримуються за рахунок спеціального фонду кошторису Академії.

3.8. У порушення вимог ст. 13 Закону України "Про оцінку земель" земельні ділянки, надані Академії в постійне користування, обліковуються за нормативною грошовою оцінкою, тоді як їх вартість мала визначатися за експертною грошовою оцінкою.

**4. Через відсутність з боку МОН та Університету належного контролю за діяльністю Академії неповною мірою дотримано вимоги законодавства у сфері ліцензування.**

У порушення вимог ст. 3 Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" та п. 22 Порядку ліцензування діяльності з надання освітніх послуг, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 08.08.2007 № 1019, на навчання за відсутності відповідної ліцензії у 2012/2013 навчальному році зараховано 114 іноземних громадян, а також понад ліцензійні обсяги у 2013/2014 і 2014/2015 навчальних роках – 74 та 32 іноземці відповідно.

Не дотримано вимог ст. 33 Закону України "Про вищу освіту": у складі Академії у досліджуваному періоді функціонували 5 навчальних кафедр, у штаті яких було менше трьох науково-педагогічних працівників з науковим ступенем або вченим званням. Крім того, три посадові особи Академії (начальник Академії, його заступник, декан факультету) у порушення ст. 55 Закону України "Про вищу освіту" одночасно обіймають посади завідувачів кафедр, які також передбачають виконання адміністративно-управлінських функцій.

Всупереч вимогам п. 2.1 Ліцензійних умов надання освітніх послуг у сфері вищої освіти кафедрі інформаційних технологій (випускова) з підготовки фахівців за спеціальністю "Обслуговування повітряного руху" очолює особа, яка не має наукового ступеня "доктор наук" або вченого звання "професор".

В Академії не виконуються вимоги Ліцензійних умов у частині відповідності обсягів лекційних годин, визначених для викладання науково-педагогічними працівниками, їх науковим ступеням або вченим званням, а також у частині граничного обсягу лекційних годин у розрахунку на одного науково-педагогічного працівника.

**5. Освітньо-професійні програми та освітньо-кваліфікаційні характеристики за напрямом підготовки "Аеронавігація" та спеціальністю "Льотна експлуатація повітряних суден", за якими в Академії здійснюється підготовка фахівців для отримання кваліфікації "пілот (другий пілот) літака", не передбачають взаємозв'язку між освітньо-кваліфікаційним рівнем випускників та виконаною ними програмою льотної підготовки.**

Визначена навчальними планами кількість годин для проходження здобувачами вищої освіти виробничої практики не підтверджена програмами проходження практики щодо здійснення навчальних польотів, а наявна в Академії матеріально-технічна база не є достатньою для забезпечення проходження здобувачами вищої освіти льотної практики на літаках Академії. Так, для виконання навчальних польотів у звітному періоді здебільшого через

несправність використовувалось від двох до п'яти із 32-х наявних у закладі літаків.

У результаті з 131 випускника 2013-2015 років денної форми навчання за державним замовленням за спеціальністю "Льотна експлуатація повітряних суден" (освітньо-кваліфікаційний рівень "спеціаліст" та "магістр") 21 випускник не мав жодної хвилини нальоту на літаках Академії та інших льотних шкіл, що свідчить про випуск Академією фахівців за кваліфікацією "пілот (другий пілот) літака", які не мають достатніх практичних навичок керування повітряними суднами.

**6. Допущені Академією недоліки в організації навчального процесу, необґрунтоване планування і здійснення видатків на підготовку кадрів призвело до невиконання результативних показників паспортів бюджетної програми.**

Показник середніх витрат за загальним фондом державного бюджету на підготовку в Академії одного приведеного курсанта (студента) у 2013 році становив 60,4 тис. грн, у 2014 році – 68,7 тис. грн, що відповідно у 2,7 і 2,9 рази перевищує показник, визначений паспортами бюджетної програми за КПКВК 2201160. Натомість аналогічні показники за спеціальним фондом у ці роки були удвічі меншими від показників, визначених зазначеними паспортами.

Авіаційний загін Академії, а також інші підрозділи та служби, утворені для виконання функцій з організації та забезпечення навчальних польотів (на їх функціонування спрямовано понад 22846,1 тис. грн), не виконували повною мірою покладених на Академію функцій щодо здійснення виробничої практики особами, які навчаються за державним замовленням. Через це, а також внаслідок низького рівня кадрового та матеріально-технічного забезпечення Академії особи, які в ній навчаються, не отримують на належному рівні знань, що надалі негативно впливає на їх працевлаштування.

Так, за даними Академії, 265 випускників 2013-2015 років (майже 38,0 відс. від загальної чисельності тих, що навчались за державним замовленням та завершили навчання) та 7 випускників аспірантури (на їх підготовку витрачено загалом 3617,0 тис. грн бюджетних коштів) станом на вересень 2015 року не працевлаштовані, отже, не досягнуто результативного показника якості виконання бюджетної програми з підготовки фахівців.

Водночас 130 курсантів (студентів) Академії, що навчались за державним замовленням і на підготовку яких витрачено 2358,1 тис. грн, були відраховані з Академії за власним бажанням і через невиконання навчального плану та порушення навчальної дисципліни.

За результатами обговорення та на підставі вищевикладеного Рахункова палата

### **В И Р І Ш И Л А:**

**1.** Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих Кіровоградській льотній академії Національного авіаційного університету затвердити.

**2.** Проінформувати Верховну Раду України про результати аудиту.

**3.** Рекомендувати Міністерству освіти і науки України:

- вжити заходів щодо усунення недоліків і порушень, виявлених за результатами аудиту;

- затвердити відповідно до п. 3 Порядку надання окремим категоріям осіб, які навчаються у невійськових вищих навчальних закладах, статусу курсанта, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.07.2015 № 506, перелік спеціальностей (напрямів підготовки), за якими Академія може здійснювати підготовку курсантів, з урахуванням наявних в Академії відповідних умов для їх цілодобового перебування;

- вжити заходів щодо проведення перевірки Академії на предмет дотримання ліцензійних умов надання освітніх послуг та відповідності освітньо-професійних програм і освітньо-кваліфікаційних характеристик фахівців, підготовка яких здійснюється закладом;

- привести діючий порядок фінансування Академії, розміщення державного замовлення, затвердження її штатного розпису у відповідність із чинним законодавством;

- розробити порядок розрахунку вартості підготовки одного фахівця відповідно до Методики розрахунку орієнтовної середньої вартості підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 № 346) і внести зміни до форми Примірного державного контракту на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів (затверджена наказом МОН від 30.05.2013 № 647) у частині зазначення в ньому вартості виконання державного замовлення як обов'язкової умови договору.

#### **4. Запропонувати Національному авіаційному університетові:**

- вжити заходів щодо усунення виявлених аудитором недоліків і порушень в Академії та притягнення винних осіб до відповідальності;

- привести у межах компетенції розпорядчі акти Університету та установчі документи Академії у відповідність із вимогами законодавства і Статуту Університету;

- вжити заходів щодо перегляду освітньо-професійних програм та освітньо-кваліфікаційних характеристик, за якими Академією здійснюється підготовка фахівців за кваліфікацією "пілот (другий пілот) літака", і підвищення ефективності використання наявної в Академії бази практики;

- забезпечувати дотримання вимог законодавства в частині затвердження Університетом штатного розпису і кошторису Академії;

- забезпечити повну і своєчасну оплату юридичними та фізичними особами вартості наданих їм Академією платних послуг;

- забезпечити в установленому порядку відшкодування до державного бюджету витрат, здійснених Академією за рахунок загального фонду кошторису на оплату вартості комунальних послуг та енергоносіїв, спожитих військовою кафедрою і медико-санітарною частиною Академії, що утримуються за рахунок спеціального фонду кошторису закладу, а також відшкодування витрат, понесених на харчування комісій, що інспектували Академію, та на харчування під час святкових заходів;

- встановити дієвий внутрішній контроль за дотриманням Академією законодавства при плануванні і використанні бюджетних коштів.

**5. Відомості про результати аудиту у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України.**

**6.** Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати Міністерству освіти і науки України та Національному авіаційному університету.

**7.** Матеріали аудиту в частині виявлених фактів порушень вимог законодавства при наданні статусу "курсант" усім особам, що навчаються в Академії за різними освітньо-кваліфікаційними рівнями, та гарантій державного забезпечення, зокрема, щодо безоплатного харчування особам, що навчаються за держзамовленням, недоотримання Академією доходів (втрати) до спеціального фонду кошторису на суму 4246,7 тис. грн та списання за відсутності правових підстав вартості продуктів харчування на суму 51,2 тис. грн (збитки) передати до Генеральної прокуратури України.

**8.** Оприлюднити рішення Рахункової палати, результати його розгляду об'єктами контролю та Звіт на офіційному веб-сайті Рахункової палати з урахуванням вимог Закону України "Про Рахункову палату" та Закону України "Про доступ до публічної інформації".

**9.** Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Самуся Г.Ю.

**Голова Рахункової палати**

**Р.М. Магута**