



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 12 квітня 2016 року № 7-1

м. Київ

Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Державному управлінню справами на підготовку кадрів, науково-педагогічних і наукових кадрів з питань стратегічних проблем внутрішньої і зовнішньої політики, підвищення кваліфікації керівних працівників, спеціалістів державного управління

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, виділених Державному управлінню справами на підготовку кадрів, науково-педагогічних і наукових кадрів з питань стратегічних проблем внутрішньої і зовнішньої політики, підвищення кваліфікації керівних працівників, спеціалістів державного управління.

За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. У 2014-2015 роках кошти державного бюджету за бюджетною програмою 0301130 на підготовку кадрів, науково-педагогічних, підвищення кваліфікації керівних працівників, спеціалістів державного управління використовувалися з порушенням чинного законодавства.

Державне управління справами (далі – ДУС) як головний розпорядник бюджетних коштів за бюджетною програмою 0301130 у 2014–2015 роках фактично не мало реальних важелів впливу на розпорядників коштів нижчого рівня - Національну академії державного управління при Президентові України (далі – НАДУ) і Національний інститут стратегічних досліджень (далі – НІСД).

Виконання ДУС функцій державного замовника з підготовки кадрів, науково-педагогічних і наукових кадрів, підвищення кваліфікації було формальним: державні контракти з виконавцями державного замовлення у

2014 і 2015 роках на суму 181330,5 тис. грн (у 2014 році – 91147,7 тис. грн, у 2015 році – 90182,8 тис. грн) не укладалися.

НАДУ у 2014 – 2015 роках із порушенням чинного законодавства і власних нормативних документів використала 1411,2 тис. грн, нерезультативно – 44692,1 тис. грн, неекономно – 200,3 тис. гривень. У НІСД фінансових порушень не встановлено.

Не забезпечено ефективного управління бюджетними коштами на суму 216,3 тис грн (НАДУ – 161,8 тис. грн, НІСД - 54,5 тис. грн), які не використано та повернено до бюджету.

Також усупереч пункту 6 Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 29.12.2001 № 1098, паспорт бюджетної програми 0301130 у 2015 році затверджено через 51 день (20.02.2015) після набрання чинності законом про держбюджет, що є порушенням бюджетного законодавства.

2. В Україні переважно сформовано відповідні нормативно-правові документи у сфері формування, розміщення і виконання державного замовлення на підготовку кадрів. Проте всупереч вимогам Уряду (постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 № 346) МОН не розроблено і спільно з Мінекономрозвитку та Мінфіном не затверджено порядку розрахунку закладами, установами вартості підготовки за державним замовленням одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта, слухача за освітньо-кваліфікаційним рівнем, науковим ступенем, спеціальністю, напрямом підготовки, галуззю знань, видом економічної діяльності (для професійно-технічного навчального закладу), професією та формою навчання на плановий рік. Як наслідок, відсутній взаємозв'язок між затвердженими обсягами державного замовлення і коштами, передбаченими на їх виконання.

Крім того, на сьогодні нормативно не врегульовані окремі нормативно-правові акти, відповідно до яких у 2014 – 2015 роках здійснювали свою діяльність ДУС, НАДУ і НІСД (за бюджетною програмою 0301130). Зокрема, статус НАДУ як органу виконавчої влади та окремі норми Положення про Національну академію державного управління при Президентові України, затвердженого Указом Президента України від 21.09.2001 № 850 (далі – Положення № 850), і Статуту НІСД, затвердженого Указом Президента України від 16.12.2002 № 1158, не відповідають вимогам Закону України від 01.07.2014 № 1556 “Про вищу освіту” та іншим нормативно-правовим актам.

Попри те, що головним завданням НАДУ є підготовка магістрів державного управління та підвищення кваліфікації державних службовців, співвідношення науково-педагогічного персоналу до адміністративного та обслуговуючого персоналу в академії на сьогодні становить один до трьох.

3. Незважаючи на надання **НАДУ особливого статусу** - головного вищого навчального закладу у системі підготовки фахівців для роботи на посадах першої-четвертої категорії в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, **академія не забезпечила належного виконання покладених на неї обов'язків щодо задоволення центральних та місцевих органів виконавчої влади високопрофесійними та висококультурними працівниками, здатними компетентно і відповідально виконувати управлінські функції.**

У системі НАДУ створено значну кількість інститутів та інших структурних підрозділів, утримання яких щороку потребує відповідних видатків із загального фонду державного бюджету. На підготовку кадрів щороку спрямовується майже 90 млн грн, надходження до спеціального фонду становлять понад 60 млн грн, з яких 80 відс. – за надання освітніх послуг. При цьому, отримуючи кошти державного бюджету, академія зосередила увагу не на якості підготовки магістрів державного управління, а на кількісних показниках.

Конкурс на вступ до НАДУ практично відсутній. На навчання зараховувалися особи, які **не мали права на вступ, і слухачі з невисоким рівнем підготовки, які у подальшому відраховувалися.** На підготовку осіб, прийнятих на навчання за рахунок державного замовлення з **порушенням вимог положень** про прийом слухачів до НАДУ, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від **14.04.2004 № 468** (далі – Положення № 468) і від **01.04.2013 № 255** (далі – Положення № 255), та відрахованих з неповажних причин, **використано 4934,3 тис. грн, що є нерезультативним використанням бюджетних коштів.**

Через таку організацію навчального процесу академія у 2015 році у консолідованому рейтингу ВНЗ України за результатами оцінювання вітчизняних і міжнародних соціологічних інституцій (“ТОП - 200 Україна”, “Scopus” і “Вебометрикс”) посіла лише 208 місце з 268.

4. Згідно із **Законом України від 01.07.2014 № 1556 “Про вищу освіту”** (далі – Закон № 1556) академія, інститут провадять освітню діяльність, пов'язану з наданням вищої освіти лише на першому і другому рівнях (бакалаврський і магістерський рівні), проте **регіональні інститути НАДУ протягом 2014 - 2015 років продовжували здійснювати підготовку молодших спеціалістів.**

Всупереч вимогам Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від **07.07.2010 № 564** (далі - Положення № 564), **НАДУ у 2014-2015 роках за державним замовленням, замість підготовки в аспірантурі і докторантурі державних службовців і осіб місцевого самоврядування, здійснювала підготовку наукових та науково-педагогічних працівників вищих навчальних закладів державної форми власності та наукових установ. Як наслідок - нерезультативне використання 4917,8 тис. грн з державного бюджету.**

У НАДУ відсутній моніторинг відпрацювання її випускниками на державній службі або службі в органах місцевого самоврядування не менше п'яти років. Із загальної кількості випускників 2011–2015 років академії лише 20 відсотків працевлаштовані на посади I - IV категорії державних службовців. Отже, кошти державного бюджету, спрямовані на підготовку непрацевлаштованих 382 осіб, у сумі 44529,0 тис. грн, у т.ч. у 2014-2015 роках (168 чол.) - 10132,3 тис. грн, використано нерезультативно.

Не забезпечується також працевлаштування випускників аспірантури і докторантури: понад 40 відс. випускників аспірантури і понад 30 відс. випускників докторантури не працевлаштовано.

Таким чином, НАДУ, витрачаючи на підготовку кадрів у сфері державного управління із загального фонду державного бюджету щороку понад 90,0 млн. грн, не забезпечує досягнення головної мети закладу: держава не отримує висококваліфікованих кадрів для забезпечення ними центральних та місцевих органів державного управління.

5. Майже 80 відсотків усіх слухачів академії навчаються на вечірній, заочній і заочно-дистанційній формі. Проте через відсутність у НАДУ обґрунтованих розрахунків вартості навчання вартість підготовки магістра як за денною, так і за вечірньою, заочною і заочно-дистанційною формами навчання майже однакова і висока. Необґрунтована вартість підготовки та збільшення кількості осіб, які навчаються за контрактом за рахунок коштів фізичних (юридичних) осіб, фактично є кроком до комерціалізації вищої освіти у сфері державного управління.

6. У порушення вимог Положення про підготовку науково-педагогічних і наукових кадрів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.03.1999 № 309 (далі – Положення № 309), майже 85 відс. аспірантів і докторантів (НАДУ - 198 чол., НІСД - 15 чол.) не виконали зобов'язань щодо захисту в установленій термін дисертації або подання її спеціалізованій вченій раді. Отже, кошти державного бюджету в сумі 22943,1 тис. грн (у 2014 році – 13575,2 тис. грн, у 2015 році – 9367,9 тис. грн) використані нерезультативно.

НАДУ не забезпечила ведення претензійно-позовної роботи з відшкодування випускниками аспірантури і докторантури, які навчалися за державним замовленням і були відраховані без поважних причин, коштів державного бюджету. У порушення вимог Положення № 309 аспірантами і докторантами (загалом 38 чол.) не відшкодовано вартості навчання за 2012-2015 роки на загальну суму 2175,5 тис. грн, у т.ч. у 2014–2015 роках – 985,5 тис. грн, отже, кошти витрачено нерезультативно.

7. При організації підвищення кваліфікації державних службовців I-IV категорії посад (за контрактами з Нацдержслужбою) у 2014-2015 роках НАДУ керувалася нормативними документами, які не відповідають вимогам чинного законодавства, зокрема, в частині їх погодження та затвердження. Як наслідок, на підвищення кваліфікації 301 особи (голів

районних державних адміністрацій, міських голів), які не завершили повного курсу навчання і, відповідно, не отримали свідоцтв про підвищення кваліфікації, витрачено 277,0 тис. грн, що є нерезультативним використанням бюджетних коштів.

Через відсутність контролю з боку Нацдержслужби за обґрунтованістю вартості послуг з підвищення кваліфікації державних службовців, які надавалися у 2014 – 2015 роках, НАДУ необґрунтовано включено до вартості таких послуг 317,0 тис. грн та неекономно використано 200,3 тис. гривень.

8. Порушуючи вимоги Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228 (далі - Порядок № 228), НАДУ не обґрунтувала у 2014 і 2015 роках відповідними розрахунками доходи на суму 149995,7 тис. грн і видатки - 8235,7 тис. гривень.

Через відсутність належного контролю з боку президента НАДУ за плануванням видатків на заробітну плату, у 2014–2015 роках керівництво бухгалтерії академії під час нарахування та виплати заробітної плати окремим працівникам систематично порушувало норми розпорядчих документів НАДУ. У результаті у 2014-2015 роках загалом з порушенням вимог розпорядчих документів НАДУ використано 434,8 тис. грн бюджетних коштів, нерезультативно – 57,2 тис. гривень.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Державному управлінню справами на підготовку кадрів, науково-педагогічних і наукових кадрів з питань стратегічних проблем внутрішньої і зовнішньої політики, підвищення кваліфікації керівних працівників, спеціалістів державного управління затвердити.

2. Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Державному управлінню справами на підготовку кадрів, науково-педагогічних і наукових кадрів з питань стратегічних проблем внутрішньої і зовнішньої політики, підвищення кваліфікації керівних працівників, спеціалістів державного управління, поінформувати Президента України і Верховну Раду України.

3. Відомості про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Державному управлінню справами на підготовку кадрів, науково-педагогічних і наукових кадрів з питань стратегічних проблем внутрішньої і зовнішньої політики, підвищення кваліфікації керівних працівників, спеціалістів державного управління, у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України.

Рекомендувати Кабінету Міністрів України зобов'язати Міністерство освіти і науки України розробити та затвердити спільно з Мінекономрозвитку та Мінфіном порядок розрахунку закладами, установами вартості підготовки за державним замовленням одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта, слухача за освітньо-кваліфікаційним рівнем, науковим ступенем, спеціальністю, напрямом підготовки, галуззю знань, видом економічної діяльності (для професійно-технічного навчального закладу), професією та формою навчання на плановий рік.

4. Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту надіслати Державному управлінню справами і рекомендувати:

- припинити практику розміщення державного замовлення з підготовки кадрів, науково-педагогічних і наукових кадрів з питань стратегічних проблем внутрішньої і зовнішньої політики, підвищення кваліфікації керівних працівників, спеціалістів державного управління за відсутності укладених державних контрактів з виконавцями такого замовлення - Національною академією державного управління при Президентові України та Національним інститутом стратегічних досліджень;

- забезпечити обґрунтоване планування видатків за бюджетною програмою 0301130 та контроль за ефективним використанням коштів державного бюджету НАДУ і НІСД відповідно до визначених бюджетною програмою цілей;

- вирішити питання оптимізації структури НАДУ з метою економного використання коштів державного бюджету за бюджетною програмою 0301130;

- забезпечити затвердження у паспорті бюджетної програми 0301130 і звіті про виконання цієї програми достовірних результативних показників, які забезпечать об'єктивну характеристику затрат, дадуть можливість оцінити ефективність бюджетної програми, ступінь досягнення поставленої мети та виконання її завдань;

- вирішити питання приведення статусу НАДУ та норм його Положення № 850 і Статуту НІСД у відповідність із вимогами Закону № 1556.

5. Звіт про результати аудиту надіслати Національній академії державного управління при Президентові України і рекомендувати:

- здійснити заходи щодо оптимізації структури академії. Розробити і затвердити типову структуру регіонального інституту академії. Привести структуру регіональних інститутів НАДУ у відповідність із типовою структурою;

- привести Положення про комітет з конкурсних торгів Національної академії державного управління при Президентові України, затверджене наказом президента НАДУ від 01.09.2010 № 273, у відповідність із Типовим положенням про комітет з конкурсних торгів, затвердженими наказом Міністерства економіки України від 26.07.2010 № 916;

- при прийомі на навчання за державним замовленням до НАДУ слухачів забезпечити дотримання затверджених Положенням № 255 вимог щодо вступників;

- забезпечити проведення моніторингу відпрацювання випускниками академії на державній службі або службі в органах місцевого самоврядування не менше п'яти років;

- при підготовці розпорядчих документів про організацію прийому до аспірантури і докторантури НАДУ врахувати вимоги Положення № 564, яким не передбачена підготовка за державним замовленням наукових та науково-педагогічних кадрів для вищих навчальних закладів та наукових установ державної форми власності;

- забезпечити нормативне врегулювання питання залучення на договірній основі до навчального процесу нештатних науково-педагогічних працівників (у т.ч. викладачів зі складу посадовців, громадських діячів, народних депутатів України та інших);

- у зв'язку з порушеннями при нарахуванні і виплаті заробітної плати вирішити питання притягнення до відповідальності начальника управління планування фінансів, бухгалтерського обліку і звітності – головного бухгалтера Гаврилюка В.М.;

- забезпечити відшкодування безпідставно нарахованих і виплачених коштів;

- вжити заходів щодо забезпечення законності та ефективності використання бюджетних коштів, усунення виявлених порушень і запобігання їм надалі.

6. Звіт про результати аудиту надіслати Національному інституту стратегічних досліджень.

7. Про факти виявлених порушень при нарахуванні і виплаті заробітної плати в НАДУ повідомити правоохоронні органи.

8. Рішення Рахункової палати про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Державному управлінню справами на підготовку кадрів, науково-педагогічних і наукових кадрів з питань стратегічних проблем внутрішньої і зовнішньої політики, підвищення кваліфікації керівних працівників, спеціалістів державного управління, оприлюднити на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

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

Голова Рахункової палати

Р.М. Магута