РАХУНКОВА ПАЛАТА

вул. М. Коцюбинського, 7, м. Київ, 01601, тел. (044) 234-95-65, 234-10-41, факс (044) 288-09-59
E-mail: rp@ac-rada.gov.ua

22.09.2017 № 18-1687

На № _____ від _____

Міністру освіти і науки України
Гриневич Л.М.

Щодо результатів аудиту ефективності управління майном професійно-технічних навчальних закладів

Шановна Ліліє Михайлівно!

Рахункова палата розглянула Звіт про результати аудиту ефективності управління майном професійно-технічних навчальних закладів державної форми власності.

Згідно із статтями 7, 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" надсилаємо рішення Рахункової палати від 13.09.2017 № 18-7 і Звіт про результати аудиту для відповідного реагування.

Про результати розгляду рішення, заплановані та вжиті заходи просимо поінформувати в місячний строк, як це передбачено Законом України "Про Рахункову палату".

Додаток: на 52 арк.

З повагою

Т. в. п. Голови О.С. Яременко

Вик.: Чорна О.М.
тел. (044) 200-43-67

РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 13 вересня 2017 року № 18-7

м. Київ

Про результати аудиту ефективності управління майном професійно-технічних навчальних закладів державної форми власності

Відповідно до ст. 98 Конституції України, ст. ст. 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності управління майном професійно-технічних навчальних закладів державної форми власності.

За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А :

1. Управління майном професійно-технічних навчальних закладів державної форми власності, які з 2016 року передано на фінансування з місцевих бюджетів, було розбалансованим і неефективним через розпорошення відповідальності за його утримання, використання та модернізацію між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. У зв'язку з цим оновлення навчальних приміщень, виробничих майстерень та гуртожитків професійно-технічних навчальних закладів, багато з яких останні десять років і так перебували у вкрай незадовільному стані, фактично припинилося.

1.1. Протягом 2016–2017 років дії МОН, Мінекономрозвитку, інших центральних органів виконавчої влади, облдержадміністрацій, Київської міськдержадміністрації, обласних рад з виконання ними вимог ст. 27 Закону України "Про Державний бюджет України на 2016 рік" у частині передачі з державної у комунальну власність закладів професійно-технічної освіти були нескоординованими і недостатніми. Як наслідок, станом на вересень 2017 року жоден із 783 закладів професійно-технічної освіти залишковою балансовою вартістю майна 3,5 млрд грн до комунальної власності не передано.

1.2. У деяких охоплених аудитом закладах знос основних будівель (навчальних корпусів, гуртожитків) становить 80-100 відс., отже, окремі приміщення взагалі не придатні для навчання і проживання дітей. Незважаючи на це, упродовж тривалого часу ні в державному, ні в місцевих бюджетах не передбачалися відповідні капітальні видатки на їх реконструкцію чи

капітальний ремонт. Очікування передачі у власність органів місцевого самоврядування майна, використання якого потребуватиме значних капітальних вкладень, призводить до незацікавленості обласних рад брати на себе такий "тягар", давати зобов'язання не приватизовувати це майно та використовувати його виключно за цільовим призначенням.

2. МОН, Мінекономрозвитку, іншими центральними органами виконавчої влади, окремими обласними держадміністраціями, Київською міськдержадміністрацією, обласними радами через відсутність затвердженого плану заходів не забезпечено спільної і дієвої роботи щодо передачі з державної в комунальну власність майна професійно-технічних навчальних закладів.

2.1. Передбачення вимог щодо передачі професійно-технічних навчальних закладів (далі – ПТНЗ) у Законі України "Про Державний бюджет України на 2016 рік", норми якого діють виключно в межах бюджетного періоду, та відсутність такої норми на 2017 рік знизило відповідальність уповноважених центральних і місцевих органів влади за її виконання.

На виконання цих вимог Кабінетом Міністрів України дано доручення обласним та Київській міській державним адміністраціям забезпечити за участю відповідних органів місцевого самоврядування спільно з МОН, іншими зацікавленими центральними органами виконавчої влади подання до Мінекономрозвитку відповідних пропозицій. Водночас Верховною Радою України у вересні 2016 року за результатами парламентських слухань на тему "Професійна освіта як складова забезпечення кваліфікованого кадрового потенціалу України: проблеми та шляхи вирішення" прийнято рішення призупинити цю передачу (у зв'язку з відсутністю зареєстрованого в установленому порядку права власності на нерухоме майно ПТНЗ).

2.2. Лише Житомирська, Івано-Франківська та Київська обласні ради взяли відповідно до законодавства зобов'язання використовувати ПТНЗ, що фінансуються з місцевих бюджетів, за цільовим призначенням, не відчужувати їх у приватну власність, що є обов'язковою умовою передачі. Для цих областей за поданням МОН станом на 01.09.2017 Мінекономрозвитку підготовлено проект розпорядження Кабінету Міністрів України про передачу в комунальну власність **12** навчальних закладів. Низка обласних рад прийняла рішення прийняти в комунальну власність зазначені ПТНЗ, однак не вказала в рішеннях сесій зобов'язання використовувати майно закладів за цільовим призначенням. Інші 11 обласних рад такої згоди взагалі не надали, що є однією з причин гальмування процесу передачі.

2.3. Відсутність оформлених правовстановлюючих документів на нерухоме майно, дороговартісна процедура їх оформлення також гальмують процес передачі. Так, у 11 закладах, охоплених аудитом, встановлено відсутність оформлених документів на право власності на нерухоме майно загальною вартістю **21,0 млн гривень**. Одночасно не вживається достатніх заходів щодо відображення в обліку достовірної балансової вартості будівель і

земельних ділянок. За розрахунками аудиторів, їх вартість тільки по семи перевірених закладах занижена в обліку на **44,5 млн гривень**.

Проведення реєстрації прав, оцінки і правильного відображення в обліку вартості майна потребує значних кошторисних призначень (близько 2,0–7,0 млн грн у цілому на область), які в ПТНЗ відсутні.

3. Незацікавленість обласних рад і рад міст обласного значення на проміжному етапі передачі ПТНЗ з державної в комунальну власність у здійсненні фінансування капітального ремонту, оновлення їх активів створює ризики значного погіршення стану матеріально-технічної бази окремих об'єктів та може призвести до їх втрати.

3.1. Попри суттєве збільшення у 2016 році обсягів фінансування з державного бюджету місцевих бюджетів на розвиток інфраструктури регіонів (6,8 млрд грн), місцеві бюджети практично не здійснювали за їх рахунок реконструкції, капітального ремонту приміщень ПТНЗ та придбання для них основних засобів (видатки місцевих бюджетів на цю мету становили лише 0,1 відсотка).

3.2. Місцеві органи влади не приділяють достатньої уваги ефективності управління державним майном. Наприклад, Мукачівським центром професійно-технічної освіти (Закарпатська область) з 2010 року не використовується за призначенням ряд будівель, оскільки вони перебувають в аварійно небезпечному стані, на утримання яких (оплату охорони і електроенергії) за 2016 рік і 5 місяців 2017 року використано 520,0 тис. гривень, що є **непродуктивними видатками**. Департамент освіти і науки Закарпатської облдержадміністрації не звертався у 2016 році та протягом 5 місяців 2017 року до МОН щодо списання цих будівель.

Архангельським професійним аграрним ліцеєм (Херсонська область) у 2007–2010 роках коштом державного бюджету (125,0 тис. грн) збудовано газову котельню та придбано газові котли, шафи і труби для відповідного газопроводу, які **більш як 6 років не використовуються** за призначенням (газифікація не завершена). Ліцей опалює за допомогою побутових електрообігрівачів та вугіллям приміщення навчального корпусу, розрахованого на 720 учнів, і гуртожиток на 360 мешканців. Херсонська обласна рада кошти на завершення робіт із газифікації в обласному бюджеті не передбачала.

4. МОН не забезпечено належного обґрунтування затверджених у держбюджеті на 2016, 2017 роки щорічних видатків субвенції місцевим бюджетам на оновлення матеріально-технічної бази ПТНЗ в обсязі 50,0 млн грн для створення навчально-практичних центрів з підготовки дефіцитних професій, вжиття заходів щодо встановлення критеріїв відбору навчальних закладів, формування аргументованих переліків оснащення обладнанням, технікою, устаткуванням. Як наслідок, неможливо реально оцінити стан такого оснащення закладів і визначити рівень задоволення їх потреби у впровадженні в навчальний процес новітніх виробничих технологій із застосуванням сучасного обладнання, інструментів і матеріалів.

Обрання МОН для реалізації пілотного проекту в 50 ПТНЗ дефіцитних професій "Тракторист-машиніст сільськогосподарського виробництва", "Монтажник санітарно-технічних систем та устаткування" та "Швачка. Кравець. Закрійник" здійснювалося без урахування очікуваної кількості випускників за цими спеціальностями та регіонального аспекту, який свідчить про те, що в багатьох регіонах немає попиту на такі професії. Наприклад, потреба у всіх трьох обраних професіях була лише у двох областях – Рівненській і Херсонській, за професіями "Монтажник" і "Швачка" – тільки в м. Києві.

Водночас у регіонах гостродефіцитною є потреба в робітниках за іншими професіями: "Електрозварник", "Електрогазозварник", "Електрозварник ручного зварювання" (визначена 15 областями), але пропозиції регіональних органів освіти щодо включення цих професій для реалізації пілотного проекту відхилено, хоча їх актуальність і дефіцитність підтверджено роботодавцями.

МОН не враховувало фактичного рівня матеріально-технічного забезпечення ПТНЗ та єдиних обґрунтованих критеріїв необхідності придбання і використання техніки, обладнання та інвентарю, коли доводило до ПТНЗ їх переліки для закупівлі за рахунок субвенції на модернізацію та оновлення матеріально-технічної бази. Як наслідок, у 2016 році МОН надіслано на місця **орієнтовний** перелік техніки, обладнання та інвентарю, що дало змогу ПТНЗ не дотримуватися його, придбавати дешеві аналоги із дотриманням або перевищенням технічних характеристик, відмовлятися придбавати обладнання через неможливість дотримання технічних умов його встановлення або через наявність у закладах такого обладнання.

У 2017 році МОН затвердило обов'язковий до виконання перелік сільськогосподарської техніки, обладнання, матеріалів та устаткування, яке передбачається придбати за бюджетні кошти, що створило ризики, зокрема, придбання обладнання, яке може не використовуватися в навчальному процесі, або невикористання коштів протягом бюджетного року та повернення їх до державного бюджету.

5. Передбачення наприкінці 2016 року в держбюджеті 50 млн грн субвенції на реалізацію пілотного проекту щодо модернізації та оновлення матеріально-технічної бази (для 25-ти ПТНЗ) і фактичне спрямування цих коштів Казначейством у регіони 16 грудня створило умови для неосвоєння 9,7 млн гривень. При цьому керівниками окремих перевірених навчальних закладів допущено порушення норм законодавства при використанні коштів субвенції.

Архангельським професійним аграрним ліцеєм, Ордена "Знак Пошани" вищим професійним училищем № 75, які у 2016 році отримали по 19,9 млн грн (80 відс. від загального обсягу субвенції) для закупівлі техніки і обладнання для підготовки трактористів, не використано за призначенням і повернено до державного бюджету **9,6 млн гривень**. Лисичанським професійним гірничо-промисловим ліцеєм не придбано токарний верстат вартістю **200 тис. грн**, на якому повинно проводитися навчання і наявність якого визначена умовою для отримання ліцензії. Водночас ці заклади позбавлені можливості докупити

обладнання, якого не вистачає, за рахунок коштів субвенції у 2017 році, оскільки пілотними на поточний рік МОН обрано інші заклади. Отже, ефекту від спрямування у 2016 році трьом ПТНЗ 40,3 млн грн повною мірою не досягнуто, тому що навчальний процес не забезпечений на відповідному рівні.

Лисичанським професійним гірничо-промисловим ліцеєм та Хустським професійним ліцеєм у грудні 2016 року сплачено кошти за товар, який фактично не поставлено на дату оплати, що свідчить про незаконні видатки загалом на суму **325,3 тис. гривень**. Цими ж закладами придбано обладнання на **1057,0 тис. грн**, яке на момент проведення аудиту не було введено в експлуатацію (понад 6 місяців) через відсутність приміщень, кадрів і ліцензії на здійснення підготовки робітничих кадрів на такому обладнанні, що є свідченням неефективного використання коштів.

Хустським професійним ліцеєм, Білгород-Дністровським професійним будівельним ліцеєм, Лисичанським професійним гірничо-промисловим ліцеєм, Богуславським вищим професійним училищем сфери послуг придбано окремі товари за цінами, які значно вищі за середні ринкові, що свідчить про неекономні видатки загалом на **117,7 тис. гривень**.

У Сумському центрі професійно-технічної освіти, Черкаському вищому професійному училищі будівельних технологій, Мукачівському центрі професійно-технічної освіти, Солонянському професійному аграрному ліцеї допущено нераціональне використання приміщень, земельних ділянок, будівель. Як наслідок, втрачено **259,6 тис. грн** доходів.

За результатами аудиту вжито заходів щодо усунення окремих порушень неефективного використання коштів: Лисичанським професійним гірничо-промисловим ліцеєм отримано ліцензію, Закарпатською облдержадміністрацією виділено **1,4 млн грн** на ремонт приміщень. Встановлення придбаного у 2016 році цими закладами обладнання заплановано на жовтень 2017 року.

6. Мінфін не забезпечив обґрунтованого визначення для ряду областей обсягу освітньої субвенції на оплату праці з нарахуваннями викладачів ПТНЗ, які мають навантаження з предметів згідно з Державним стандартом базової і повної загальної середньої освіти. У результаті в окремих випадках доведені обсяги асигнувань за освітньою субвенцією перевищують потребу в цих коштах у 2–6 разів.

Наприклад, обласним бюджетом Вінницької області є ризики невикористання за призначенням до кінця 2017 року частини бюджетних асигнувань за освітньою субвенцією ПТНЗ на суму 56,2 млн грн (61 відс. від загального обсягу). Натомість у двох ПТНЗ, які утримуються з міського бюджету м. Вінниця, станом на 01.07.2017 уже спостерігався дефіцит коштів на виплату зарплати в сумі 619,0 тис. гривень. Така нерівномірність забезпечення коштами освітньої субвенції потребує своєчасного реагування, оскільки в одних випадках створює ризики невикористання коштів субвенції до кінця року, в інших – зумовлює дефіцит коштів на оплату праці і порушення майнових прав працівників навчальних закладів.

7. Через недостатню фінансову дисципліну керівниками низки ПТНЗ, що були об'єктами аудиту, допущено безпідставні видатки за рахунок освітньої субвенції на загальну суму 967,4 тис. грн, що переважно зумовлено виплатою, в порушення вимог законодавства, за рахунок цих коштів заробітної плати викладачам ПТНЗ, які не викладають предмети із повної загальної середньої освіти.

Такі факти мали місце, зокрема, у Ордена "Знак Пошани" вищому професійному училищі № 75" – 487,0 тис. грн, Заболотненському вищому професійному училищі № 31 ім. Д.К. Заболотного – 240,8 тис. грн, Вищому професійному училищі № 7 м. Вінниці – 93,6 тис. грн, Вінницькому центрі професійно-технічної освіти технологій та дизайну – 59,3 тис. гривень.

З одного боку, це свідчить про надлишок коштів освітньої субвенції, що дає можливість виплачувати надбавки працівникам у найвищому розмірі, а з іншого – про недостатність коштів обласного бюджету для гарантування оплати праці викладачів предметів професійного спрямування. Наприклад, у Архангельському професійному аграрному ліцеї розмір середньомісячної зарплати викладачів предметів із повної загальної середньої освіти перевищує розмір такої зарплати викладачів предметів з профтехосвіти на 1487,0 грн (на 26 відсотків). При цьому виплата надбавки за престижність перших за рахунок освітньої субвенції становить 726 грн проти 31 грн для викладачів, що отримують зарплату з обласного бюджету. Таким чином, викладачі одного закладу поставлені у нерівні умови, що створює соціальну напругу в колективі.

Під час аудиту відшкодовано працівниками та компенсовано за рахунок обласних бюджетів незаконних видатків коштів освітньої субвенції на загальну суму **324,3 тис. гривень.**

8. Департаментами, управліннями освіти і науки облдержадміністрацій у 2016 році забезпечено створення запланованих на рік 25 навчально-практичних центрів, у І півріччі 2017 року вже створено 13 таких центрів, у яких аудитом загалом підтверджено оновлення за рахунок субвенції обладнання і техніки на 33,8 млн гривень. Ще 29,5 млн грн асигнувань 2017 року (98,2 відс. виділених) станом на 01.07.2017 обліковувалися на рахунках місцевих бюджетів та бюджетних установ.

Разом з тим із 8 ПТНЗ, на базі яких створено навчально-практичні центри, два заклади не мають гуртожитків (Хустський професійний ліцей, Лисичанський професійний гірничо-промисловий ліцей). У гуртожитку Архангельського професійного аграрного ліцею умови проживання учнів є вкрай незадовільними, будівля потребує капітального ремонту, навчання та харчування учнів проводиться в неопалювальних приміщеннях.

Спрямування ПТНЗ субвенції лише на придбання техніки та обладнання, не здійснюючи витрат на облаштування навчальних класів, майстерень, гуртожитків з метою дотримання санітарних вимог до навчання та проживання учнів, у низці випадків не забезпечує ефективного використання виділених коштів субвенції на модернізацію та оновлення матеріально-технічної бази ПТНЗ, організації якісного навчального процесу в обраних закладах.

9. Відсутність однозначних рішень і результативних дій щодо поетапних заходів з передачі ПТНЗ державної форми власності до комунальної власності, значна їх мережа і вузькопрофільність, великий знос основних засобів, наявність потреби у вагомих капітальних вкладеннях, відсутність зацікавленості в цьому місцевих органів влади – все це свідчить про необхідність вжиття невідкладних заходів для реформування системи управління закладами професійно-технічної освіти з метою забезпечення ефективного використання та збереження їх майна. Виконання таких заходів сприятиме реалізації положень нової редакції Закону України "Про освіту" в частині функціонування системи професійно-технічної освіти та підвищенню її статусу до рівня держав - членів ЄС, де професійно-технічну освіту здобувають 46 відс. молоді (в Україні – 28 відсотків).

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності управління майном професійно-технічних навчальних закладів державної форми власності затвердити.

2. Про результати аудиту поінформувати **Верховну Раду України**.

3. Відомості про результати аудиту ефективності управління майном професійно-технічних навчальних закладів державної форми власності у формі рішення Рахункової палати надіслати **Кабінету Міністрів України** та рекомендувати:

– затвердити поетапний план дій передачі з державної у комунальну власність закладів професійно-технічної освіти державної форми власності та оптимізації їх мережі;

– доручити Міністерству освіти і науки України, Міністерству фінансів України за участю інших центральних органів виконавчої влади, облдержадміністраціям, Київській міській держадміністрації при доопрацюванні проекту Закону України «Про професійно-технічну освіту» розглянути питання законодавчого врегулювання закупівлі послуг професійно-технічної освіти;

– надіслати рішення Рахункової палати облдержадміністраціям, Київській міській держадміністрації для врахування при формуванні спільно з обласними радами та радами міст обласного значення відповідних бюджетів, потреби в коштах на оновлення матеріально-технічної бази закладів професійно-технічної освіти.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності управління майном професійно-технічних навчальних закладів державної форми власності надіслати **Міністерству освіти і науки України** і рекомендувати:

– спільно з обласними держадміністраціями, Київською міськдержадміністрацією підготувати та подати на розгляд Кабінету Міністрів України проект рішення про затвердження поетапного плану дій передачі з державної у комунальну власність закладів професійно-технічної освіти

державної форми власності та оптимізації їх мережі;

– розробити та довести до департаментів (управлінь) освіти і науки облдержадміністрацій, Київської міськдержадміністрації:

формалізовані критерії відбору дефіцитних професій з урахуванням об'єктивної потреби регіонів у робітниках відповідних професій;

рекомендації з відбору закладів професійно-технічної освіти для створення сучасних навчально-практичних центрів за галузевим спрямуванням з урахуванням атестаційного рівня, наявності та стану матеріально-технічної бази, ліцензій на надання освітніх послуг за відповідними професіями, рівня кадрового забезпечення таких закладів;

очікувану кількість випускників за дефіцитними професіями;

– внести зміни до переліку сільськогосподарської техніки, обладнання, матеріалів та устаткування, яке передбачається придбати за бюджетні кошти, затвердженого наказом Міністерства освіти і науки від 10.05.2017 № 680, у частині розмежування переліку на основне та додаткове обладнання, зазначення кількості необхідного обладнання за кожною одиницею переліку, а також технічних характеристик обладнання;

– вжити заходів щодо використання за призначенням обладнання, придбаного Хустським професійним ліцеєм за рахунок субвенції на модернізацію та оновлення матеріально-технічної бази на загальну суму 628,5 тис. грн, ДПТНЗ "Лисичанський професійний гірничо-промисловий ліцей" – на 428,5 тис. гривень;

– спільно з Мінфіном проаналізувати факти перевищення обсягу виділених коштів освітньої субвенції над фактичною потребою закладів професійно-технічної освіти у видатках на оплату праці з нарахуваннями викладачів, які викладають предмети згідно з Державним стандартом базової і повної загальної середньої освіти, внести необхідні зміни до розпису державного бюджету на 2017 рік і врахувати зазначене при формуванні проекту державного бюджету на 2018 рік.

5. Рішення Рахункової палати надіслати **Міністерству фінансів України** і рекомендувати спільно з МОН проаналізувати факти перевищення обсягу виділених коштів освітньої субвенції над фактичною потребою закладів професійно-технічної освіти у видатках на оплату праці з нарахуваннями викладачів, які викладають предмети згідно з Державним стандартом базової і повної загальної середньої освіти, внести необхідні зміни до розпису державного бюджету на 2017 рік і врахувати зазначене при формуванні проекту державного бюджету на 2018 рік.

6. Рішення Рахункової палати надіслати **Вінницькій, Закарпатській, Дніпропетровській та Херсонській обласним державним адміністраціям** і рекомендувати:

Вінницькій обласній державній адміністрації забезпечити усунення ДНЗ "Заболотненське вище професійне училище № 31 ім. Д.К. Заболотного" порушення в частині виплати за рахунок освітньої субвенції заробітної плати працівникам, які не викладають предмети повної загальної середньої освіти, на загальну суму 240,8 тис. грн; ДНЗ "Вище професійне училище № 7 м. Вінниці" – на 93,6 тис. грн; ДНЗ "Вище професійне училище сфери послуг" –59,3 тис. грн;

Закарпатській обласній державній адміністрації звернутися до Міністерства освіти і науки України щодо списання будівель, які обліковуються на балансі ДНЗ "Мукачівський центр професійно-технічної освіти", не використовуються за призначенням та перебувають в аварійно небезпечному стані;

Дніпропетровській обласній державній адміністрації забезпечити усунення Ордена "Знак Пошани" вищим професійним училищем № 75 у повному обсязі порушення в частині виплати за рахунок освітньої субвенції заробітної плати викладачам, які не викладають предмети повної загальної середньої освіти, на загальну суму 487,0 тис. грн;

Херсонській обласній державній адміністрації включити до переліку інвестиційних проектів, які будуть реалізовуватися у 2018 році за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, заходи із завершення робіт щодо газифікації будівель ДНЗ "Архангельський професійний аграрний ліцей".

7. Оприлюднити рішення Рахункової палати, результати його розгляду об'єктами контролю та Звіт на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

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

Т. в. п. Голови **О.С. Яременко**