



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 26 листопада 2019 року № 33–6

м. Київ

**Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності управління
Міністерством освіти і науки України об'єктами державної власності у
сфері вищої освіти, що мають фінансові наслідки
для державного бюджету**

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України “Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності управління Міністерством освіти і науки України об'єктами державної власності у сфері вищої освіти, що мають фінансові наслідки для державного бюджету.

За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Міністерство освіти і науки України як суб'єкт управління об'єктами державної власності не забезпечило належного виконання покладених на нього повноважень у частині обліку об'єктів державної власності, що перебувають у сфері його управління, та контролю за ефективним використанням та збереженням таких об'єктів.

Внаслідок відсутності контролю МОН площі земельних ділянок, переданих у 2015 році зі сфери управління Мінагрополітики до сфери управління МОН, станом на 01.04.2019 зменшилися на понад 24,3 тис. га. При цьому МОН не володіє інформацією щодо фактичного стану використання цих земель.

Результати аудитів тридцяти п'яти закладів вищої освіти (далі – ЗВО), які належать до сфери управління МОН, засвідчили неефективність існуючої в МОН системи управління і внутрішнього контролю за використанням і розпорядженням державним майном, переданим закладам на праві оперативного управління.

Майже в усіх перевірених ЗВО встановлено факти невідображення або недостовірного відображення у бухгалтерському обліку та/або у

формі № 2 б (д) “Відомості про державне майно (нерухоме майно державних підприємств, їх об’єднань, установ та організацій)” інформації про об’єкти державної власності, у тому числі земельні ділянки, зокрема щодо площ, вартості, коду і назви державного майна. У бухгалтерському обліку 12 перевірених ЗВО, яким надано право постійного користування земельними ділянками загальною площею понад 4,0 тис. га, не обліковано майже 80 відс. земель; 9 ЗВО, в користуванні яких знаходяться земельні ділянки площею 3,7 тис. га, не відображено у формі № 2 б (д) більше 60 відс. земель.

Внаслідок порушення вимог бухгалтерського обліку основних засобів викривлено дані бухгалтерського обліку і фінансової звітності на суму 27930,2 тис. грн, що відповідно до статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства.

МОН як орган, уповноважений управляти об’єктами державної власності, не здійснює належного контролю за повнотою даних Єдиного реєстру об’єктів державної власності та їх відповідністю встановленим вимогам, що фактично нівелює мету створення цього реєстру – здійснення контролю за ефективним використанням об’єктів державної власності, забезпечення реалізації управлінських рішень, відкритості та прозорості інформування у державному секторі економіки.

2. МОН не володіє повними і достовірними даними про укладені інвестиційні договори, внеском за якими були земельні ділянки, надані у постійне користування ЗВО, що належать до сфери його управління. За погодженням МОН ЗВО укладалися інвестиційні договори без визначення в них істотних умов, зокрема вартості і площ переданих забудовникам земельних ділянок, що призвело до втрати закладами земельних ділянок та ризиків невиконання інвесторами умов договорів. Невизначеність цих істотних умов унеможливило здійснення оцінки повноти отриманих вигід/благ ЗВО у збудованих об’єктах. Ухвалені в такий спосіб управлінські рішення мають ознаки кримінальних правопорушень, оскільки створено непрозорі та пільгові умови для суб’єктів підприємницької діяльності за рахунок належних державі активів.

Так, незважаючи на відкликання МОН через місяць листа від 03.06.2014 № 1/11–8466, в якому міністерство не заперечувало щодо укладання інвестиційного договору Індустріальним коледжем Київського національного університету будівництва та архітектури з ТОВ “ВКФ “Фарби України”, останнім у 2014 році було розпочато будівництво на земельній ділянці коледжу площею 0,9582 га та збудовано 3 секції житлового будинку (перша черга). Водночас гуртожиток і квартири площею 1800 і 350 кв. м відповідно на загальну суму 35,1 млн грн (за даними судової експертизи) цей коледж не отримав.

Київським національним лінгвістичним університетом не отримано за інвестиційною угодою гуртожиток і втрачено земельну ділянку (0,5809 га) за адресою: м. Київ, вул. Ломоносова, 50, на якій інвестором ТОВ “ТМО “Ліко-Холдінг” побудовано житловий будинок. На земельних ділянках Національного авіаційного університету за 6 інвестиційними

договорами, внеском за якими були три земельні ділянки без визначення вартості і площі, збудовано три житлові будинки, два спортивні комплекси: “Sport Life Караваєві Дачі” і “Sport Life Борщагівка”, навчально-виховний комплекс “Ерудит” (зі спортмайданчиками), не завершено будівництво житлового будинку і заплановано будівництво дошкільного навчального закладу. НАУ за трьома договорами отримано 53 квартири (загальною площею 3451,8 кв. м), які обліковано у бухгалтерському обліку, але забудовниками не виконано зобов'язань щодо реконструкції стадіону і спортивних майданчиків, гуртожитків. За договором від 14.02.2013 № 130/24 НАУ отримано автомобіль Ford, але не одержано житлових приміщень загальною площею 1494,8 кв. м та станом на 01.10.2019 двох автомобілів Hyundai (укладено договори купівлі-продажу транспортного засобу від 29.08.2019 № ЕАД00002100 і № ЕАД00002101). За умовами договору від 23.10.2002 № 4 передбачено отримання 44 квартир (4114,58 кв. м) фізичними особами (згідно із затвердженим НАУ списком) за пільговими цінами і 37 місць для паркування автомобілів, які не обліковано у бухгалтерському обліку закладу.

Не виконано інвесторами зобов'язань також перед Національним університетом харчових технологій, Національним технічним університетом України “Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського”, Технічним коледжем Тернопільського державного технічного університету.

Для захисту своїх прав ЗВО звертаються до суду і сплачують за рахунок власних коштів і коштів загального фонду невластиві їм платежі: судові збори (2782,2 тис. грн), земельний податок (497,0 тис. грн), що є непродуктивними витратами. При цьому МОН як орган, уповноважений управляти своїм майном, залишається осторонь від розгляду спорів за інвестиційними договорами.

3. Згідно із Законом України від 01.07.2014 № 1556 “Про вищу освіту” з 06.09.2014 ЗВО надано право провадити діяльність на принципах автономії та самоврядування: самостійно приймати рішення щодо організації освітнього процесу, наукових досліджень, внутрішнього управління, економічної та іншої діяльності, проте МОН не сформовано стратегічних підходів управління державним майном з урахуванням зазначених змін та релевантної системи внутрішнього контролю.

Як наслідок, МОН не має достатнього підтвердження, що поставлені перед ЗВО цілі – ефективне використання майна, переданого їм в оперативне управління, досягаються, а виділені кошти використовуються законно й ефективно. Системні ризики у діяльності ЗВО не ідентифіковані керівництвом цих закладів і МОН, управління ними здійснюється ситуативно та нерезультативно.

Відповідальність за результати фінансово-господарської діяльності, стан і збереження нерухомого та іншого майна покладено на керівників ЗВО, водночас неналежний внутрішній контроль МОН за ефективним використанням закладами коштів державного бюджету, спрямованих на утримання та збереження державного майна, а також безвідповідальність керівників ЗВО призвели до використання у

2018 році–I півріччі 2019 року перевіреними ЗВО з порушенням вимог чинного законодавства 456,5 тис. грн, непродуктивно – 9517,0 тис. гривень. Внаслідок ухвалення неефективних управлінських рішень ЗВО втрачено доходів на суму 7091,5 тис. грн, недоотримано доходів бюджетом на суму 638,8 тис. грн, не відшкодовано витрат за спожиті комунальні послуги – 20,1 тис. грн, створено ризики здійснення незаконних видатків і втрати доходів ЗВО – 7,3 і 598,1 тис. грн відповідно, неефективно використано обладнання вартістю 7000,0 тис. гривень.

При цьому протягом 2018 року–10 місяців 2019 року сектором внутрішнього аудиту МОН проведено у ЗВО лише один аудит ефективності розпорядження об'єктами державної власності (у вересні 2019 року), яким також встановлено наявність проблем у цій сфері, зокрема відсутність правовстановлюючих документів щодо права постійного користування земельними ділянками у закладі освіти, що створює ризик втрати таких ділянок.

4. Через відсутність стратегії розвитку вищої освіти МОН не визначено пріоритетів діяльності у сфері управління об'єктами державної власності. Як наслідок, управлінські рішення з питань обліку, використання і розпорядження об'єктами державної власності приймалися безсистемно і безконтрольно.

ЗВО до автоматизованої системи “Юридичні особи” (програмний модуль Фонду державного майна України) подаються дані про державне майно, що перебуває на балансі, проте МОН інформацію про кількість і вартість цього майна, площу земельних ділянок не аналізує і не володіє даними про зміни, що відбулися у державному майні ЗВО, що належать до сфери його управління.

Внаслідок дефіциту капітальних видатків (1,5 млрд на 2018–2019 роки) частина об'єктів державної власності ЗВО перебуває в аварійному стані та потребує ремонту, що унеможливорює використання за призначенням для задоволення потреб системи освіти. Водночас необхідність забезпечення охорони та обслуговування таких об'єктів зумовлює непродуктивні витрати (5626,8 тис. грн) і ризик щорічних витрат для охорони пам'ятки історії та архітектури (будівля Палацу культури студентів ім. Ю. О. Гагаріна Дніпровського національного університету ім. О. Гончара) та пам'ятника архітектури національного значення (будівля навчального корпусу Дніпровського національного університету ім. О. Гончара) у подальшому на суму майже мільйон гривень.

На балансі лише дев'яти перевірених ЗВО обліковується 251 одиниця нерухомого майна загальною площею 136767,21 кв. м, залишкова вартість якого дорівнює нулю, проте керівництво цих ЗВО не скористалося правом визначення справедливої вартості майна відповідно до вимог пункту 10 розділу II Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку в державному секторі 121 “Основні засоби”, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 12.10.2010 № 1202 (далі – П(С)БОДС № 121). Встановлено випадки порушення вимог пункту 5 розділу III П(С)БОДС № 121

і неврахування пункту 1 розділу V Методичних рекомендацій з бухгалтерського обліку основних засобів суб'єктів державного сектору, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 23.01.2015 № 11, щодо визначення ліквідаційної вартості об'єктів основних засобів з нульовою залишковою вартістю, використання яких продовжується.

Незважаючи на проблеми з обліком та ефективним використанням об'єктів державної власності у сфері вищої освіти, жодного разу ці питання на колегії МОН та дорадчими (консультативними) органами не розглядалися. Також зазначені питання залишилися поза увагою наглядових рад ЗВО. У жодному із перевірених ЗВО наглядова рада не розглядала питання матеріально-технічного, фінансового забезпечення закладів освіти, залучення додаткових ресурсів для забезпечення діяльності та здійснення контролю за ефективним використанням майна, ресурсів та коштів.

5. МОН не організувало проведення належної щорічної інвентаризації об'єктів державної власності для внесення достовірних даних до Єдиного реєстру об'єктів державної власності. Як наслідок, не забезпечено дієвого контролю за повнотою внесення відомостей про нерухоме майно до цього реєстру.

Через дефіцит бюджетних коштів та неприйняття ЗВО ефективних управлінських рішень станом на 01.07.2019 **державна реєстрація речових прав** (з урахуванням вимог частини третьої статті 3 Закону України від 01.07.2004 № 1952 “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень”), зокрема, **на понад 20 відс. земельних ділянок, 68 відс. будівель і споруд не здійснена, що створює ризики втрати державного майна.**

Так, на земельній ділянці за адресою: м. Київ, бульвар Т. Шевченка, 27-а, право користування якою належить Київському національному лінгвістичному університету, розміщено адміністративну будівлю загальною площею 1 580 кв. м, яку в 2009–2011 роках МОН передано з балансу ЗВО на баланс Інституту інноваційних технологій і змісту освіти (1 373 кв. м), ДП “Освіта-Центр” (109,0 кв. м), ДП “Державний центр прикладних інформаційних технологій” (98,0 кв. м). Станом на 01.10.2019 за цією адресою на цокольному і першому поверхах будівлі розміщуються комерційні структури (The Sketch Barbershop і ресторан “Варадеро” відповідно), приміщення на 2-му і 3-му поверхах згідно з постановою Вищого господарського суду від 14.12.2016 (справа № 910/22863/15) повернено МОН в непридатному для використання стані. За даними публічної кадастрової карти України земельна ділянка за адресою: м. Київ, бульвар Т. Шевченка, 27-а, віднесена до земель державної власності, цільове призначення – для освіти.

Аудитом з'ясовано, що у перевірених 14 ЗВО **не використовуються для цілей освіти понад 65 відс. земельних ділянок (2,4 тис. га).** Стратегію подальшого використання цих ділянок **не розроблено.**

6. Керівництвом перевірених ЗВО ухвалювалися неефективні управлінські рішення про використання і розпорядження державним

майном: з метою уникнення укладання договорів оренди оформлялися договори про надання платних послуг, що має наслідком недоотримання доходів ЗВО. Окремими ЗВО майно надавалося в оренду без договорів. Також встановлено факти укладання договорів оренди без погодження з МОН та без страхування майна, що створює ризики його втрати та нанесення збитків державі. Внаслідок таких управлінських рішень недоотримано ЗВО доходів у сумі щонайменше 3805,7 тис. грн, державним бюджетом – 488,5 тис. грн і відшкодування витрат за надані комунальні послуги у сумі 20,1 тис. гривень.

За відсутності належного обліку та контролю за наданням платних послуг за використання об'єктів державної власності утворено ризики недоотримання коштів до спеціального фонду кошторису ЗВО. Зокрема, зазначене спричинило недоотримання доходів до спеціального фонду кошторису лише Національного авіаційного університету і Київського національного університету будівництва та архітектури на суму 1452,6 тис. гривень.

7. На сьогодні МОН не розроблено і не затверджено спільно з Мінекономрозвитку і Мінфіном 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, розрахунок вартості підготовки за державним замовленням, зокрема, одного фахівця на плановий рік, який у тому числі включає витрати на оплату комунальних послуг та енергоносіїв, витрати на утримання гуртожитку, капітальні видатки тощо, не здійснюється.

У 2018 і 2019 роках планування видатків за бюджетною програмою 2201160, зокрема на оплату комунальних послуг та енергоносіїв і капітальні видатки, та надходжень до спеціального фонду, зокрема плати за оренду державного майна та від іншої господарської діяльності, здійснювалося з недотриманням вимог Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228 (далі – Порядок № 228).

7.1. Всупереч вимогам абзацу п'ятого пункту 43 Порядку № 228 МОН не доводило до розпорядників нижчого рівня лімітів споживання енергоносіїв у натуральних показниках, а окремим з них у порушення пункту 11 Порядку № 228 – граничних обсягів видатків для складання проєктів кошторисів на 2018 і 2019 роки.

7.2. У порушення пункту 22 Порядку № 228 розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня до проєктів кошторисів на 2018 і 2019 роки за бюджетною програмою 2201160 включено видатки у загальній сумі 8776437,6 тис. грн за відсутності відповідних розрахунків за кожним

кодом економічної класифікації видатків, деталізованих за видами та кількістю товарів (робіт, послуг) із зазначенням вартості за одиницю, зокрема у частині оплати комунальних послуг і енергоносіїв та капітальних видатків. Як наслідок, у кошторисах затверджено на ці цілі видатки у сумі 5690859,5 тис. грн, які не підтверджені розрахунками і економічними обґрунтуваннями.

7.3. Всупереч вимогам пункту 17 Порядку № 228 до проєктів кошторисів у 2018 і 2019 роках окремими ЗВО не склалися розрахунки обсягів надходжень до спеціального фонду (плата за надання в оренду державного майна та надходження від додаткової (господарської) діяльності) на загальну суму 5269,8 тис. грн, що унеможлиблює у подальшому здійснення аналізу повноти надходжень.

7.4. Паспорти бюджетної програми 2201160 на 2018 і 2019 роки затверджені з порушенням термінів, встановлених частиною восьмою статті 20 Бюджетного кодексу України.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності управління Міністерством освіти і науки України об'єктами державної власності у сфері вищої освіти, що мають фінансові наслідки для державного бюджету, затвердити.

2. Про результати аудиту ефективності управління Міністерством освіти і науки України об'єктами державної власності у сфері вищої освіти, що мають фінансові наслідки для державного бюджету, поінформувати Верховну Раду України.

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

4. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Міністерству освіти і науки України і рекомендувати:

- зобов'язати керівників відокремлених структурних підрозділів ЗВО (балансоутримувачів без права юридичної особи) подавати бюджетну і фінансову звітність та форму № 2 б (д) до ЗВО, у структурі яких вони функціонують;

- запровадити дієвий внутрішній контроль за використанням ЗВО державного майна в умовах автономності їх діяльності;

- здійснити аналіз ефективності використання державного майна ЗВО, що належать до сфери управління МОН;

- при плануванні надходжень та видатків за бюджетною програмою 2201160 здійснювати деталізовані розрахунки до проєкту кошторису і кошторису МОН, а також вимагати складання аналогічних розрахунків від розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня;

- доводити до розпорядників нижчого рівня граничні обсяги видатків бюджету та ліміти споживання енергоносіїв у натуральних показниках;

- забезпечити контроль за дотриманням ЗВО вимог чинного законодавства в частині повноти і достовірності обліку основних засобів;
- зобов'язати ЗВО вжити заходів щодо визначення справедливої вартості об'єктів державної власності;
- зобов'язати ЗВО забезпечити належне проведення інвентаризації з метою внесення повних і достовірних даних у форму № 2 б (д), із визначенням відповідальних осіб;
- вжити дієвих заходів щодо проведення ЗВО державної реєстрації прав із визначенням відповідальних осіб з керівного складу МОН та строків виконання;
- визначити відповідальних осіб МОН, до посадових обов'язків яких віднести здійснення моніторингу внесення достовірних даних до Єдиного реєстру об'єктів державної власності;
- зобов'язати ЗВО вжити заходів щодо повного і достовірного відображення у бухгалтерському обліку і формі № 2 б (д) даних про земельні ділянки, передані їм на праві постійного користування;
- розробити стратегію розвитку вищої освіти, де одним із пріоритетних напрямів визначити модернізацію і реконструкцію навчальних корпусів і гуртожитків ЗВО;
- вжити заходів щодо створення в ЗВО наглядових рад для здійснення ними нагляду за управлінням майном ЗВО;
- зобов'язати ЗВО здійснювати розрахунки за проживання у гуртожитках відповідно до вимог чинного законодавства, зокрема передбачити у договорах відповідальність за несвоєчасну оплату послуг за проживання. Здійснювати претензійно-позовну роботу з боржниками;
- зобов'язати Київський національний університет будівництва та архітектури вжити заходів для прискорення отримання сертифіката про акредитацію лабораторії Науково-дослідного інституту в'язучих речовин і матеріалів та ефективно використовувати обладнання, а також звернутися до правоохоронних органів щодо незаконного використання суб'єктом господарювання належного йому державного майна;
- зобов'язати ЗВО та їх структурні підрозділи провести інвентаризацію земельних ділянок та вжити заходів щодо достовірного відображення у звітності даних про земельні ділянки і прав на них;
- визначити з числа заступників Міністра відповідальну посадову особу МОН за виконання укладених ЗВО інвестиційних договорів;
- зобов'язати ЗВО вжити заходів для проведення незалежної експертної оцінки земельних ділянок, переданих інвесторам для забудови, з метою визначення внеску ЗВО за інвестиційними договорами. Забезпечити контроль за виконанням договорів;
- заборонити переведення у комунальну власність з метою подальшої приватизації службових квартир, які отримані від інвесторів (забудовників) у рахунок переданих їм під забудову земельних ділянок ЗВО;
- провести суцільну перевірку договорів оренди, укладених ЗВО, зокрема, Дніпровським національним університетом ім. Олеся Гончара,

Державним закладом “Луганський національний університет імені Тараса Шевченка”, Національним лінгвістичним університетом, Національним авіаційним університетом, з метою встановлення законності укладання, наявності згоди МОН на оренду державного майна, договорів страхування, відповідності фактичних орендованих площ, вказаних у договорах, та використання орендованого майна згідно з вимогами статті 80 Закону України від 05.09.2017 № 2145 “Про освіту”;

- розглянути питання відповідальності керівників ЗВО, в яких допущено порушення при використанні об’єктів державної власності, згідно з укладеними з ними контрактами;

- зобов’язати ЗВО дотримуватися вимог абзацу першого пункту 2.1 розділу 2 Порядку надання платних освітніх послуг державними та комунальними навчальними закладами, затвердженого спільним наказом Міністерства освіти і науки України, Міністерства економіки України, Міністерства фінансів України від 23.07.2010 № 736/902/758, у частині встановлення вартості платної освітньої послуги на підставі економічно обґрунтованих витрат та забезпечити контроль за повнотою надходжень;

- вжити заходів щодо належного обліку об’єктів державної власності та вирішення питання про передачу у комунальну власність державного майна, яке знаходиться у користуванні ЗВО, переданих на фінансове забезпечення з місцевих бюджетів.

5. Поінформувати Державне бюро розслідувань і Національну поліцію України про виявлені під час аудиту ознаки кримінальних правопорушень.

6. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту оприлюднити на офіційному вебсайті Рахункової палати.

7. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Невідомого В. І.

Голова Рахункової палати

В. В. Пацкан