



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

18.12.2020 № 08-2959

На № _____ від _____

Голові Комітету Верховної Ради
України з питань освіти, науки та
інновацій

Бабаку С. В.

вул. Банкова 6-8, м. Київ, 01008

Щодо результатів аудиту

Шановний Сергію Віталійовичу!

На засіданні Рахункової палати 13.10.2020 розглянуто та затверджено Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Національному агентству України з питань державної служби на професійне навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, і за підсумками обговорення прийнято рішення.

На виконання вимог частини першої статті 37 Закону України «Про Рахункову палату» інформуємо.

Національним агентством України з питань державної служби не забезпечено ефективного управління, а також продуктивного, результативного та законного використання коштів державного бюджету, виділених на професійне навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (КПКВК 6121020).

Законами про державний бюджет на 2018–2020 роки НАДС як головному розпоряднику бюджетних коштів затверджено бюджетні призначення за КПКВК 6121020 загалом в обсязі 314 321,4 тис. грн, з них: на 2018 рік – 106 300,3 тис. грн, на 2019 рік – 104 538,3 тис. грн, на 2020 рік – 103 482,8 тис. гривень. Усього охоплено контролем за 2018–2019 роки та I півріччя 2020 року – 254 892,1 тис. гривень.

Аудитом встановлено, що внаслідок службової недбалості посадових осіб та недієвості системи внутрішнього контролю протягом 2018–2019 років та за I півріччя 2020 року НАДС – головним розпорядником бюджетних коштів за бюджетною програмою (КПКВК 6121020) не забезпечено:

– належного планування на загальну суму 154 341,4 тис. грн, у т. ч.: 18 491,5 тис. грн внаслідок визначення потреби у видатках за кодом функціональної класифікації (далі – КФК) 0950 «Післядипломна освіта» замість КФК 0133 «Інша діяльність у сфері державного управління»; 135 849,9 тис. грн – включення обсягів надходжень до спеціального фонду та видатків без детальних розрахунків та обґрунтувань;

– використання з дотриманням бюджетного законодавства на загальну суму 117 054,7 тис. грн, у т. ч.: 9 112,5 тис. грн внаслідок затвердження видатків та фінансування за КФК 0950 «Післядипломна освіта» замість КФК 0133 «Інша діяльність у сфері державного управління»; 91 192,0 тис. грн – затвердження видатків без детальних розрахунків та обґрунтувань; 379,5 тис. грн – неправомірного списання дебіторської заборгованості; 182,4 тис. грн – невнесення змін до паспорта бюджетної програми 6121020; 16 158,4 тис. грн використано на цілі, що не відповідають напряму використання бюджетних коштів, визначеному у паспорті бюджетної програми; 29,5 тис. грн – всупереч бюджетним призначенням, встановленим законом про Державний бюджет України, що відповідно до статті 119 Бюджетного кодексу України є нецільовим використанням бюджетних коштів;

– використання бюджетних коштів з дотриманням цивільного, господарського та іншого законодавства у сумі 341 810,4 тис. грн, які кваліфікуються за різними ознаками правопорушень у т. ч.: 114,2 тис. грн внаслідок неправомірного застосування до працівників з інвалідністю ставки єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування; 549,2 тис. грн – неправомірної оплати робіт з поточного та капітального ремонту; 100,8 тис. грн – неправомірного обліку на балансі бланків свідоцтв та сертифікатів; 17,0 тис. грн – нарахування та виплати заробітної плати за час перебування у відрядженні при тому, що в робочий час, за винагороду, надавались послуги за цивільно-правовими договорами в містах Києві, Львові, Запоріжжі; 65 478,7 тис. грн – використання коштів на підвищення кваліфікації понад ліцензійні обсяги; 79 463,1 тис. грн – використання коштів на підвищення кваліфікації за контрактом, зобов'язання за яким не були зареєстровані в Державній казначейській службі України; 73 043,6 тис. грн внаслідок використання коштів Державного бюджету України на здобуття другої вищої освіти за державним замовленням на безоплатній основі; 123 043,6 тис. грн – використання коштів Державного бюджету України на розміщення державного замовлення НАДС без проведення конкурсного відбору;

– продуктивного використання 4 486,7 тис. грн, у т. ч.: 80,0 тис. грн внаслідок необґрунтованого використання коштів на оперативну оренду; 401,5 тис. грн – оплати за поліграфічні та друкарські послуги відповідно до специфікацій, без оприбуткування на балансі такої продукції; 512,7 тис. грн – авансування підрядника на виконання будівельних робіт, а не на придбання матеріалів; 3 492,5 тис. грн – використання бюджетних коштів, спрямованих на навчання відрахованих магістрів та слухачів;

– результативного використання 1 115,5 тис. грн, у т. ч.: 919,3 тис. грн внаслідок використання коштів на оплату праці працівників, які не виконували завдання і посадові обов'язки, визначені посадовими інструкціями та положенням про структурний підрозділ; 196,2 тис. грн – придбання програмного забезпечення для проведення онлайн навчання, яке не використовується;

– економного використання 25 523,8 тис. грн, у т. ч.: 24 912,0 тис. грн внаслідок використання коштів на преміювання за відсутності затверджених нормативів; 9,6 тис. грн – перевищення дозволених розмірів преміювання; 278,1 тис. грн – оплати за цивільно-правовими договорами, які мають ознаки трудових договорів, та без застосування ставок погодинної оплати; 19,4 тис. грн – безпідставної оплати екскурсій; 117,8 тис. грн – оплати послуг з харчування при наявності в структурі власних закладів харчування; 151,3 тис. грн – необґрунтованого придбання проїзних квитків працівникам; 35,6 тис. грн – оплати робіт із електрозабезпечення за наявності в структурі власної трансформаторної підстанції;

– отримання доходів 750,3 тис. грн, у т. ч. 379,9 тис. грн внаслідок списання дебіторської заборгованості; 370,4 тис. грн – зниження вартості проживання в гуртожитку співробітників;

– ефективного управління на загальну суму 6 375,5 тис. грн, що зумовило повернення зазначених коштів до державного бюджету.

Показники державного замовлення у 2018–2019 роках НАДС в цілому не виконано. НАДС забезпечено виконання доведених обсягів державного замовлення лише з прийому магістрів. Більше половини витрат за державним замовленням у 2018–2019 роках (2018 році – 63 відс.; 2019 – 56 відс.) здійснено з порушенням вимог статті 3 Закону України від 20.11.2012 № 5499–VI «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» (далі – Закон № 5499) за контрактами, укладеними без проведення конкурсних процедур.

Понад третину витрат (2018 рік – 34 відс.; 2019 рік – 41 відс.) витрачено на здобуття другої вищої освіти за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування», що суперечить вимогам статті 4 Закону України від 01.07.2014 № 1556–VII «Про вищу освіту» (далі – Закон № 1556).

При цьому лише 3 відс. витрат за програмою відповідають вимогам Закону № 5499 та Закону № 1556. За укладеними контрактами виконано третину (2018 рік – 28 відс.; 2019 рік – 29 відс.) натуральних показників підвищення кваліфікації кадрів за державним замовленням.

Проектні показники випуску осіб на 2018–2020 роки НАДС не збиралися та не узагальнювалися, фактично такі дані формувалися НАДС самостійно на підставі затверджених обсягів прийому на рік без урахування руху контингенту протягом усього періоду навчання осіб. Формальний підхід до розміщення

державного замовлення призвів до непродуктивного використання коштів у сумі 3 492,5 тис. грн, спрямованих на навчання відрахованих 235 магістрів та 1079 слухачів.

Відсутність Порядку розрахунку вартості підготовки за державним замовленням одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта, слухача за рівнем освіти, науковим ступенем, спеціальністю, напрямом підготовки, галуззю знань, видом економічної діяльності (для професійно-технічного навчального закладу), професією та формою навчання на плановий рік призвела до формальної процедури формування державного замовлення за вартісними показниками. За відсутності такого порядку, визначення середньої вартості підготовки одного фахівця (магістра) у 2018–2019 роках здійснювалося закладами вищої освіти шляхом ділення загальної суми видатків на підготовку фахівців, визначених у державних контрактах, на доведену кількість осіб, що свідчить про приховане утримання закладів вищої освіти (далі – ЗВО).

Процедура формування складу Конкурсної комісії, встановлена пунктом 4 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 (далі – Порядок № 363), у 2018–2019 роках НАДС не дотримана. Без урахування вимог пункту 8 Порядку 363, до конкурсу приймалися пропозиції ЗВО, які не відповідали встановленим НАДС вимогам Критеріїв конкурсного відбору виконавців державного замовлення. Як наслідок, протягом 2018–2019 років механізм оцінювання, встановлення балів та розподіл обсягів державного замовлення залишається непрозорим. У провідних ЗВО країни державне замовлення не розміщено, або розміщено в значно менших обсягах, ніж у ЗВО, які мають нижчий рейтинг у «Топ-200 Україна 2018–2019», що свідчить про недосконалість критеріїв конкурсного відбору виконавців державного замовлення та можливу корупційну складову.

Наприклад, один із провідних закладів освіти України Національний університет «Львівська політехніка», що отримав 4–5 місця у рейтингу «Топ-200 Україна 2018, 2019», не отримав державне замовлення у 2018–2019 роках, натомість Житомирський державний технологічний університет (119 місце у рейтингу «Топ-200 Україна 2018») отримував найбільше замовлення на підготовку магістрів та підвищення кваліфікації державних службовців.

У 2018–2019 роках та у I півріччі 2020 року виконання державного замовлення НАДС на підвищення кваліфікації здійснювалося без проведення конкурсного відбору 7 закладами освіти: Академією фінансового моніторингу Державної служби фінансового моніторингу України, Інститутом права та післядипломної освіти Міністерства юстиції України, Державною екологічною академією післядипломної освіти та управління Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України, Університетом менеджменту освіти Національної академії педагогічних наук, Національною академією державного управління при Президентові України Державного управління справами,

Центром підвищення кваліфікації сфери управління Міністерства соціальної політики України, Українською школою урядування НАДС (у 2018 році Всеукраїнський центр підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування). Сума витрат за укладеними НАДС державними контрактами без застосування конкурсних процедур у порушення вимог статті 3 Закону № 5499 становила 123 043,6 тис. грн (у 2018 році – 53 761,5 тис. грн; у 2019 році – 50 992,6 тис. грн; за I півріччя 2020 року – 18 289,5 тис. грн), що є порушенням законодавства.

Водночас аудитом встановлено, що за відсутності контролю НАДС двома виконавцями державного замовлення витрачено на підвищення кваліфікації осіб понад ліцензійні обсяги, за розрахунками, 65 478,70 тис. грн, що є порушенням вимог Закону України від 05.09.2017 № 2145 «Про освіту» (далі – Закон № 2145).

При цьому надання Всеукраїнським центром підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, а з 21.02.2019 – Українською школою урядування (далі – ВЦПК/УШУ) протягом 2018–2019 років освітніх послуг із професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування без належним чином оформленої ліцензії ставить під сумнів правочинність виданих сертифікатів про підвищення кваліфікації.

НАДС як головним розпорядником, за відсутності належного контролю, до бюджетного запиту за бюджетною програмою 6121020 на 2018–2020 роки включено недостовірні дані в обсязі 105 859,9 тис. грн, що становить 30,4 відс. визначеної потреби. Обсяги надходжень до спеціального фонду також визначені в розмірі 29 990,0 тис. грн без детальних розрахунків та обґрунтувань.

Як наслідок, до кошторису НАДС на 2018–2019 роки включені видатки на загальну суму 91 192,0 тис. грн (29,0 відс. затверджених видатків за бюджетною програмою), не підтверджені детальними розрахунками та економічними обґрунтуваннями.

Аудитом встановлено, що у 2018 році за чотирма напрямками використання бюджетних коштів понад затверджений паспорт бюджетної програми обсяг використано за загальним фондом 9 140,1 тис. гривень. Аналогічна тенденція зберігається у 2019 році – за сімома напрямками використання бюджетних коштів понад затверджений паспорт бюджетної програми обсяг спрямовано за загальним фондом 7 018,3 тис. гривень.

Фактичне використання бюджетних коштів на цілі, що не відповідають напрямкам використання бюджетних коштів, визначеним у паспорті бюджетної програми, відповідно до умов абзацу третього частини першої статті 119 Бюджетного кодексу України є нецільовим використанням бюджетних коштів. Загальний обсяг використаних за бюджетною програмою 6121020 у 2018–2019 роках за нецільовим призначенням коштів понад затверджені паспорт бюджетної програми напрями становив 16 158,4 тис. гривень.

При цьому з недотриманням вимог частини сьомої статті 23 Бюджетного кодексу України НАДС, як головним розпорядником бюджетних коштів, обґрунтоване подання до Міністерства фінансів України для здійснення перерозподілу бюджетних асигнувань, затверджених у розписі бюджету та кошторисі на 2018 рік, не направлялось.

Паспорти бюджетної програми за КПКВК 6121020 у 2019–2020 роках затверджені НАДС з порушенням термінів, встановлених частиною восьмою статті 20 Бюджетного кодексу України і пунктом 6 Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 29.12.2002 № 1098, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 21.01.2003 за № 47/7368 (далі – Правила № 1098).

НАДС у порушення вимог пункту 10 розділу I Правил № 1098 не внесені зміни до паспорта бюджетної програми 6121020 на 2019 рік у частині вилучення напряму «Проведення конкурсу «Кращий державний службовець» та підвищення кваліфікації учасників 2–го та 3–го етапу» і відповідного зменшення видатків загального фонду в сумі 182,4 тис. грн, незважаючи на втрату з 21.02.2019 чинності постановою Кабінету Міністрів України від 19.09.2007 № 1152 «Про проведення щорічного Всеукраїнського конкурсу «Кращий державний службовець».

Рахункова палата констатує, що основні витрати на виконання державного замовлення з підвищення кваліфікації у 2018–2019 роках здійснювались ВЦПК/УШУ (поза конкурсом) згідно з державними контрактами, які не були зареєстровані в Державній казначейській службі України, чим порушено вимоги Порядку реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів в органах Державної казначейської служби України, затвердженого наказом Міністерства фінансів України 02.03.2012 № 309, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 20.03.2012 за № 419/20732.

При цьому кошти загального фонду державного бюджету щомісячно перераховувалися ВЦПК/УШУ не за актами наданих послуг, а згідно з помісячним планом асигнувань відповідно до кошторису за КПКВК 6121020, що свідчить про утримання ВЦПК/УШУ як установи сфери управління НАДС, а не як виконавця державного замовлення з підвищення кваліфікації державних службовців.

Отже, спрямовані НАДС до ВЦПК/УШУ у 2018–2019 роках кошти загального фонду державного бюджету за КПКВК 6121020 в сумі 79 463,1 тис. грн (2018 рік – 40 978,1 тис. грн; 2019 рік – 38 485,0 тис. грн) були використані з порушенням вимог статті 3 Закону № 5499.

Невиконання НАДС упродовж 2018–2019 років у повному обсязі повноважень головного розпорядника, визначених пунктами 7, 9 частини п'ятої статті 22 Бюджетного кодексу України, призвело до використання УШУ коштів державного бюджету за КПКВК 6121020 з порушенням чинного законодавства на суму 1 144,3 тис. грн, незаконно – 17,0 тис. грн, не за цільовим призначенням – 29,5 тис. грн, недоотримано доходів у розмірі 750,3 тис. грн, неекономно

використано 26 036,9 тис. грн, непродуктивно – 481,5 тис. грн, нерезультативно – 1 115,5 тис. грн, а також допущено неефективне управління бюджетними асигнуваннями на суму 6 375,5 тис. гривень.

Паспорти бюджетної програми затверджувалися за відсутності розроблення методики розрахунку результативних показників. Як наслідок, затверджені в паспорті бюджетної програми 6121020 результативні показники не дають змоги здійснити оцінку відповідності показників затрат показникам продукту, ефективності та якості.

Здійснені у 2018–2019 роках та I півріччі 2020 року видатки ВЦПК/УШУ за спеціальним фондом у загальній сумі 14 266,0 тис. грн жодним чином не відображалися на вартісних показниках надання послуг з підвищення кваліфікації, що є додатковим навантаженням на державний бюджет. Отже, під час розрахунку вартості навчання кошти, отримані УШУ до спеціального фонду, мають бути скориговані з коштами загального фонду.

Аналіз нормативно-правового врегулювання питань державного замовлення щодо здобуття другої вищої освіти на безоплатній основі показав, що існувала колізія законодавства (неузгодженість положень абзацу другого частини першої статті 4 Закону № 1556 та частини другої статті 48 Закону України «Про державну службу»), коли у 2018–2019 роках отримувати вищу освіту за державним замовленням на безоплатній основі можливо було лише за умови здобуття її вперше. При цьому існували певні неузгодженості визначення повноваження НАДС щодо формування пропозиції і розміщення державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою. Аудитом встановлено, що кошти Державного бюджету України на здобуття другої вищої освіти на безоплатній основі – за державним замовленням в умовах правової неузгодженості протягом 2018–2019 років використано у розмірі 73 043,6 тис. гривень.

Крім того, прийняття Кабінетом Міністрів України окремих постанов, якими дозволялося здійснення державного замовлення без проведення конкурсного відбору усупереч законодавству України, призвело до використання коштів загального фонду державного бюджету в сумі 123 043,6 тис. грн, що є порушенням законодавства.

Незважаючи на організацію НАДС у 2018–2019 роках та за I півріччя 2020 року внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту, НАДС не забезпечено їх здійснення у структурних підрозділах НАДС та підвідомчій організації – Українській школі урядування. Станом на 01.07.2020 наказами Голови НАДС затверджено лише чотири адміністративних регламенти у структурних підрозділах НАДС. Жодних внутрішніх документів, спрямованих на забезпечення функціонування елементів внутрішнього контролю, УШУ не розроблялося і не затверджувалося, що є недотриманням вимог пункту 6 Основних засад здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 12.12.2018 № 1062.

Як наслідок, виявлені аудитом порушення бюджетного та чинного законодавства мають систематичний характер і вказують на недієвість системи внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту на рівні головного розпорядника (НАДС) та розпорядника бюджетних коштів нижчого рівня ВЦПК/УШУ, чим порушено вимоги частини третьої статті 26 Бюджетного кодексу України, що відповідно до пункту 40 частини першої статті 116 цього Кодексу є порушенням бюджетного законодавства.

З повагою

Голова



В. В. Пацкан