

Ольга ПОЛИЩУК, директор Департаменту контролю у галузі освіти, науки, спорту та інформації Держаудитслужби



ДЕРЖАУДИТСЛУЖБА ПРО ТИПОВІ ПОРУШЕННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ ВИШІВ

Інспектування – одна із форм контролю, який здійснюється Державною аудиторською службою України (далі – Держаудитслужба) у формі ревізії та полягає у документальній і фактичній перевірці певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності підконтрольної установи, яка повинна виявляти факти порушень законодавства, установлювати посадових і матеріально відповідальних осіб, винних у їх учиненні. Розглянемо основні прорахунки та порушення вимог норм чинного законодавства, які виявлено під час ревізії у закладах вищої освіти (далі – ЗВО), підпорядкованих Міністерству освіти і науки.

Функції Держаудитслужби

Відповідно до ст. 113 Бюджетного кодексу Держаудитслужба здійснює контроль:

- за цільовим та ефективним використанням коштів державного та місцевих бюджетів;
- цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), одержаних під державні (місцеві) гарантії;
- достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах для складання планових бюджетних показників;
- відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми;
- веденням бухгалтерського обліку, а також складанням фінансової і бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету;
- станом внутрішнього контролю у розпорядників бюджетних коштів.

Державний фінансовий контроль здійснюється Держаудитслужбою через проведення державного фінансового аудиту, інспектування, перевірки та моніторинг закупівель.

Постановою КМУ від 20.04.06 р. № 550 затверджено Порядок проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональ-

ними територіальними органами. Цей документ визначає процедуру проведення інспектування в міністерствах та інших органах виконавчої влади, державних фондах, ФСС, бюджетних установах та у суб'єктів держсектору, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували в період, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів та ФСС або використовують (використовували в період, який перевіряється) державне чи комунальне майно.

Таким чином, Держаудитслужба постійно здійснює ревізії у бюджетних установах різних сфер діяльності.

Загальні положення про ЗВО

Основні правові, організаційні, фінансові засади функціонування системи вищої освіти визначено Законом від 01.07.14 р. № 1556-VII «Про вищу освіту» (далі – Закон № 1556).

Законом № 1556, зокрема, визначено, що ЗВО діють в Україні на принципах автономії, яка полягає не тільки в організації освітнього процесу та провадженні наукової діяльності, але й у питаннях внутрішнього управління, економічної та іншої діяльності.

Проте заходи державного фінансового контролю, проведені Держаудитслужбою та її міжрегіональними територіальними органами у дер-

жавних ЗВО, виявили наявність низки проблем, пов'язаних із внутрішнім управлінням, дотриманням вимог чинного законодавства з питань фінансово-бюджетної дисципліни, ведення бухгалтерського обліку та складання звітності.

Тобто автономність, якою наділені ЗВО, зокрема і в питаннях внутрішнього управління, економічної та іншої діяльності, не сприяє економічному та ефективному використанню бюджетних коштів.

Найчастіші порушення в ЗВО, виявлені Держаудитслужбою

1. Порушення при плануванні та затвердженні видатків і відповідно при виконанні кошторисів

Вимогами ч. 2 ст. 30 Закону № 1556 чітко визначено, що структура ЗВО, статус і функції його структурних підрозділів визначаються статутом ЗВО та положеннями про відповідні структурні підрозділи. Структура ЗВО, що не є бюджетною установою, може визначатися статутом закладу без дотримання вимог цієї норми. Структурні підрозділи утворюються рішенням вченої ради ЗВО у порядку, визначеному Законом № 1556 і статутом ЗВО.

Основними структурними підрозділами ЗВО (окрім коледжів, які не здійснюють підготовку бакалаврів) є факультети, кафедри, бібліотека.

Факультет – це структурний підрозділ ЗВО, що об'єднує не менш як три кафедри та/або лабораторії, які в державних і комунальних ЗВО у сукупності забезпечують підготовку не менше 200 здобувачів вищої освіти денної форми навчання (крім факультетів вищих військових навчальних закладів (ЗВО із специфічними умовами навчання), ЗВО фізичного виховання і спорту, ЗВО культури та мистецтва).

Кафедра – це базовий структурний підрозділ ЗВО державної (комунальної) форми власності (його філій, інститутів, факультетів), що провадить освітню, методичну та/або наукову діяльність за певною спеціальністю (спеціалізацією) чи міжгалузевою групою спеціальностей, до складу якого входить не менше п'яти науково-педагогічних працівників, для яких кафедра є основним місцем роботи, і не менш як три з них мають науковий ступінь або вчене (почесне) звання.

Водночас окремі ЗВО утворюють факультети, не дотримуючись установлених вимог. **Наприклад,**

в одному ЗВО функціонував факультет із роботи з іноземними студентами, до складу якого фактично входила лише одна кафедра і лабораторія та який забезпечував довузівську підготовку слухачів із числа іноземних громадян. Як наслідок – незаконні витрати бюджетних коштів на оплату праці керівного складу факультету лише в цьому закладі становили майже 0,5 млн грн.

2. Завищення асигнувань від фактичної потреби

Досить поширеною проблемою, виявленою завдяки ревізіям, є завищення ЗВО та їх відокремленими підрозділами потреби в бюджетних коштах через формування штатного розпису, що не відповідає штатним нормативам та наявним структурним підрозділам.

Наприклад, в одному з університетів за відсутності утворених кафедр до штатних розписів щороку безпідставно включалися 38 штатних одиниць завідувачів кафедр. Як наслідок – упродовж ревізійного періоду завищено потребу у видатках та зайво отримано бюджетних асигнувань із держбюджету на суму 2,3 млн грн., які спрямовані на виплату премій працівникам закладу.

В іншому ЗВО застосовано занижений норматив чисельності студентів (курсантів) денної форми навчання з розрахунку на одного науково-педагогічного працівника ЗВО III і IV рівнів акредитації державної форми власності. Це призвело до завищення у штатних розписах чисельності науково-педагогічних працівників, утримуваних коштом загального фонду. Результатом цього стало завищення потреби у бюджетних асигнуваннях.

3. Неправильне застосування КЕКВ

У процесі ревізії ЗВО Держаудитслужбою було встановлено неправильне застосування КЕКВ під час планування та затвердження у кошторисі поточних та капітальних видатків та порушення вимог Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету, затвердженої наказом Міністерства фінансів від 12.03.12 р. № 333 (далі – Інструкція № 333).

Наприклад, ЗВО запланував за спеціальним фондом кошторису за КПКВК 2201160, КЕКВ 2282 «Окремі заходи по реалізації державних (регіональних) програм, не віднесені до заходів розвитку» видатки на проведення поточного ремонту, а саме: демонтаж та прокладання труб поліетиленових водопостачання.

Водночас відповідно до п. 3.7 ДБН А.2.2-3-2014 «Склад та зміст проектної документації на будівництво», затверджених наказом Мінрегіонрозвитку, будівництва та ЖКГ від 04.06.14 р. № 163, капітальний ремонт – це сукупність робіт на об'єкті будівництва, введеному в експлуатацію в установленому порядку, без зміни його геометричних розмірів та функціонального призначення, що передбачають втручання у несучі та огорожувальні системи, у разі заміни або відновлення конструкцій чи інженерних систем та обладнання, у зв'язку з їх фізичною зношеністю та руйнуванням, поліпшення експлуатаційних показників, а також благоустрій території.

Отже, виходячи з вищенаведених вимог роботи з демонтажу та прокладання труб поліетиленових водопостачання відносяться до капремонту, тож бюджетні асигнування на ці роботи мають плануватися за **КЕКВ 3210** «Капітальні трансферти підприємствам (установам, організаціям)».

Таким чином, ЗВО планував бюджетні асигнування та здійснював видатки, порушуючи вимоги пп. 5 пп. 2.2.4 Інструкції № 333.

4. Порушення норм трудового законодавства

Заходами державного фінансового контролю постійно установлюються порушення у нарахуванні та виплаті зарплати, які призводять до втрат бюджетних коштів.

Незважаючи на те що органи держфінконтролю упродовж багатьох років виявляли у ЗВО порушення законодавства з питань оплати праці, вони не тільки досі мають місце, але й їх стало ще більше.

Окремими ЗВО допускається проведення видатків на утримання понадштатних працівників, що є порушенням п. 28, 43 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затверджених постановою КМУ від 28.02.02 р. № 228 (далі – Порядок № 228).

Окремим працівникам та науково-педагогічним працівникам установлюються завищені тарифні розряди із порушенням Схеми тарифних розрядів посад керівних працівників бібліотек, централізованих бібліотечних систем (додаток 4), затвердженої наказом Мінкультури від 18.10.05 р. № 745, та Схеми тарифних розрядів посад керівних, науково-педагогічних та педагогічних працівників вищих навчальних закладів III–IV рівнів

акредитації (додаток 3), затвердженої наказом МОН від 26.09.05 р. № 557 (далі – Наказ № 557). Це призводить до переplat заробітної плати та нарахувань на неї.

Також виявлено встановлення та виплати надбавок, доплат, винагород, які постановою КМУ від 30.08.02 р. № 1298 «Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери», Наказом № 557 та Інструкцією про оплату праці та розміри ставок заробітної плати професорсько-викладацького складу вищих навчальних закладів, затвердженою наказом МОН від 02.04.93 р. № 90, не передбачені, через що допускаються незаконні видатки на зарплату.

Наприклад, у ЗВО було незаконно встановлено та виплачено надбавки за почесні звання «Заслужений професор Національного гірничого університету», «Заслужений викладач Національного гірничого університету», «Заслужений працівник Національного гірничого університету», «За кураторство». Тобто керівники окремих закладів проявляють своєрідну «щедрість» при встановленні надбавок і доплат.

Водночас за відсутності атестації ЗВО як наукового закладу встановлюються та виплачуються надбавки за стаж наукової роботи, що є порушенням вимог п. 1, 5 Порядку виплати надбавки за стаж наукової роботи, затвердженого постановою КМУ від 14.04.04 р. № 494.

Крім того, нараховуються та виплачуються доплати працівникам до рівня МЗП без урахування премій, що є порушенням норм ч. 4 ст. 3 Закону від 24.03.95 р. № 108/95-ВР «Про оплату праці» та незаконними видатками.

Прикрими є також факти виплати зарплати працівникам, які перебувають у відрядженнях, із недотриманням вимог абзацу четвертого ст. 121 КЗпП, п. 13 Інструкції про службові відрядження в межах України та за кордон, затвердженої наказом Мінфіну від 13.03.98 р. № 59 (далі – Інструкція № 59), пп. «в» п. 4 Порядку обчислення середньої заробітної плати, затвердженого постановою КМУ від 08.02.95 р. № 100. Як наслідок – здійснення незаконних видатків.

Установлено непоодинокі факти відшкодування витрат на відрядження без підтвердних документів, їх оригіналів стороннім особам, що є порушенням п. 2, 7 постанови КМУ від 02.02.11 р. № 98 «Про суми та склад витрат на відрядження

державних службовців, а також інших осіб, що направляються у відрядження підприємствами, установами та організаціями, які повністю або частково утримуються (фінансуються) за рахунок бюджетних коштів» та п. 1, 5, 9, 11, 12 розд. 2 Інструкції № 59. Це теж призводить до незаконних витратків.

5. Видатки спецфонду за рахунок загального фонду

Левову частку порушень, виявлених майже на всіх об'єктах контролю, становлять порушення, пов'язані з витратами коштів загального фонду замість їх проведення за рахунок надходжень до спеціального фонду кошторису.

Однією із причин здійснення таких операцій є недотримання законодавства під час формування доходів ЗВО, на що органи Держаудитслужби неодноразово звертали увагу **органу управління** (тобто Міністерства освіти і науки) протягом багатьох років.

Наприклад, в одному із ЗВО вартість послуг з відпочинку, із забезпечення гарячим харчуванням студентів та працівників закладу, надання поліграфічних та інших послуг не була економічно обґрунтованою і не забезпечувала оплати всіх витратків на їх організацію, що призвело до недоотримання університетом власних надходжень.

Ще один приклад. Університет недоотримав доходів від плати за навчання через установавання цієї плати у розмірах, нижчих від сум витрат на надання платних освітніх послуг, розрахованих згідно з калькуляціями вартості навчання одного студента.

Слід зазначити, що наявність порушень із коштами загального та спеціального фондів є на-

слідком суттєвих прорахунків, допущених ЗВО під час планування та здійснення відповідних витрат.

Зокрема, окремі ЗВО здійснювали видатки на оплату комунальних послуг, наданих студентам у гуртожитку, за рахунок асигнувань загального фонду кошторису, а не за рахунок надходжень спецфонду, що призвело до відповідного покриття витрат.

6. Безвідповідальне ставлення до проведення науково-дослідних робіт

Слід виділити порушення, виявлені ревізіями під час перевірки використання бюджетних коштів на проведення науково-дослідних робіт. Адже розвиток саме цього напрямку в умовах зростання попиту на інновації та новітні технології є актуальним та потребує реформування в частині досягнення максимального ефекту від розробок із залученням мінімального обсягу фінансових і трудових ресурсів.

Зараз попри значні обсяги бюджетних коштів, які виділяються ЗВО для наукових досліджень, що за конкурсною документацією мають суттєве значення для держави, є випадки формального підходу до їх виконання або незабезпечення подальшої реалізації.

Наприклад, один із ЗВО, ігноруючи умови конкурсного відбору проектів наукових досліджень і розробок, затверджені наказами МОН від 08.08.14 р. № 916 та від 15.06.15 р. № 630, в яких прописано, що основним місцем роботи керівника проекту має бути ЗВО – виконавець, безпідставно отримав кошти державного бюджету на проведення трьох досліджень, якими керували сторонні особи.

ВИСНОВКИ



Більшість порушень, виявлених у ЗВО, вчинено через самоусунення окремих керівників закладів від здійснення внутрішнього контролю за діяльністю власних підрозділів. Установлення адміністративних зв'язків між усіма структурними підрозділами, перегляд підходів до проведення внутрішнього контролю за діяльністю цілісної системи ЗВО дозволить розв'язати окремі питання та не допускати надалі порушень норм бюджетного законодавства.