



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

08.08.2018 № 18-1871

На № _____ від _____

Прем'єр-міністру України
Гройсману В. Б.

Щодо результатів аудиту видатків
за рахунок додаткового обсягу
освітньої субвенції

Шановний Володимире Борисовичу!

На засіданні Рахункової палати розглянуто та затверджено Звіт про результати аудиту ефективності використання у Кіровоградській та Чернівецькій областях додаткового обсягу освітньої субвенції, за підсумками обговорення якого прийнято відповідне рішення.

Згідно з вимогами частини третьої статті 39 Закону України "Про Рахункову палату" надсилаємо відомості у формі рішення Рахункової палати (додається) і просимо поінформувати про вжиті за результатами розгляду заходи.

Додаток: на 8 арк.

З повагою

Голова

В. В. Пацкан





РАХУНКОВА ПАЛАТА

Р І Ш Е Н Н Я

від 24 липня 2018 року № 19-6

м. Київ

Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності використання у Кіровоградській та Чернівецькій областях додаткового обсягу освітньої субвенції

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 15, 25, 26, 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання у Кіровоградській та Чернівецькій областях додаткового обсягу освітньої субвенції.

За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Спрямування у 2015-2017 роках додаткового обсягу освітньої субвенції обласним бюджетам Кіровоградської та Чернівецької областей загалом у сумах 107,2 і 139,6 млн грн відповідно дало змогу дещо покращити стан матеріально-технічного забезпечення загальноосвітніх навчальних закладів цих областей навчальними посібниками, сучасним комп'ютерним і мультимедійним обладнанням, шкільними автобусами.

Водночас управління додатковим обсягом освітньої субвенції у Кіровоградській та Чернівецькій областях у цей період було несистемним і малоефективним.

Кіровоградською (перший заступник голови Коваленко С. П.) і Чернівецькою (перший заступник голови Павлюк М. В.) обласними державними адміністраціями не забезпечено виконання доручень, наданих розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 № 827-р і від 18.12.2017 № 929-р щодо придбання шкільних автобусів (на засадах співфінансування з місцевих бюджетів), натомість кошти розподілено між місцевими бюджетами нижчого рівня (розподілялись, зокрема у наступному бюджетному періоді за КТКВК 250352/КПКВК 7618610 і 3719320 "Субвенція за рахунок залишку коштів освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, що утворився на початок бюджетного періоду") (далі – додаткові обсяги освітньої субвенції). Ці кошти з суб'єктивних і об'єктивних причин не були своєчасно і в повному обсязі освоєні на місцях.

Через тривалі (в окремих випадках до двох і більше років) затримки з розподілом облдержадміністраціями та обласними радами цих областей коштів освітньої субвенції, виділених згідно з розпорядженнями Кабінету Міністрів України, між місцевими бюджетами нижчого рівня), а також внаслідок окремих прогалин у нормативно-правовому забезпеченні використання таких коштів з боку Міністерства освіти і науки України (далі – МОН) (відповідальний за напрям – заступник Міністра Хобзей П. К.), допущено неефективне управління коштами додаткового обсягу освітньої субвенції на суму 152,7 млн грн (62 відс. виділених асигнувань), з них нерезультативне витрачання – 42,9 млн грн (або 17 відс.) та використання коштів з порушенням вимог нормативно-правових актів (у тому числі бюджетного законодавства) – 4,0 млн грн (1,6 відсотка).

2. Виконання окремих заходів, передбачених розпорядженнями Кабінету Міністрів України, здійснювалось в умовах неналежного нормативного і методологічного забезпечення використання додаткового обсягу освітньої субвенції, що створило значні ризики несвоєчасного їх освоєння.

Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1340-р облдержадміністраціям доручалось визначити навчальні заклади, на базі яких утворюватимуться опорні заклади, провести конкурс на кращий опорний заклад і розподілити у тижневий строк обсяг освітньої субвенції на їх оснащення. При цьому зміни до Положення про освітній округ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 № 777, якими встановлено порядок утворення опорного закладу, вимоги щодо визначення опорних закладів на конкурсній основі та, відповідно, критерії проведення конкурсу, внесено постановою Кабінету Міністрів України від 20.01.2016 № 79 (набрала чинності 24.02.2016), тобто на місяць пізніше.

МОН не забезпечено своєчасного виконання пункту 4 розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2017 № 929-р (щодо розроблення у місячний строк і затвердження вимог щодо особливостей, пов'язаних із використанням додаткового обсягу освітньої субвенції за напрямами, визначеними цим розпорядженням (на придбання обладнання для інноваційних навчально-тренінгових класів, кабінетів української мови, фізики, хімії, біології, географії, математики, у тому числі мультимедійних засобів навчання)). Фактично наказами МОН низку методичних рекомендацій за тематичними напрямами використання додаткового обсягу освітньої субвенції затверджено із затримкою до 4 місяців після прийняття відповідного розпорядження, що створило умови для відтермінування в регіонах розподілу цих коштів між місцевими бюджетами нижчого рівня.

Методичні рекомендації щодо використання у 2018 році коштів освітньої субвенції для придбання обладнання для інноваційних навчально-тренінгових класів, затверджені наказом МОН від 18.04.2018 № 391 (відповідні рекомендації підписані директором департаменту загальної середньої та дошкільної освіти МОН Кононенко Ю. Г.), передбачали першочергове забезпечення таким обладнанням обласних закладів післядипломної освіти, тоді як ці заклади згідно зі статтею 103² Бюджетного кодексу України та

постановою Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 6 "Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам" не віднесені до типів навчальних закладів, на які спрямовуються кошти освітньої субвенції. Ці положення вилучено у червні 2018 року наказом МОН від 20.06.2018 № 664 "Про внесення змін до наказу Міністерства освіти і науки України від 18.04.2018 № 391".

3. В умовах неналежного виконання МОН функцій головного розпорядника коштів освітньої субвенції (за загальнодержавними витратами) Кіровоградською та Чернівецькою облдержадміністраціями, обласними радами цих областей не забезпечено своєчасного прийняття управлінських рішень про розподіл додаткового обсягу освітньої субвенції між місцевими бюджетами нижчого рівня. Як наслідок, в умовах обмеженості бюджетних коштів на покращення матеріально-технічної бази навчальних закладів за призначенням у вказаних областях тривалий період (і до дати завершення контрольних заходів) не використовувались 62,6 мли гривень. Отже, діяльність зазначених облдержадміністрацій за відповідним напрямом є неефективною.

3.1. МОН (перший заступник Міністра Ковтунець В. В.) не забезпечено організацію збору інформації, зокрема від Кіровоградської та Чернівецької облдержадміністрацій про використання коштів освітньої субвенції у розрізі адміністративно-територіальних одиниць, надання якої передбачено розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1340-р і від 16.11.2016 № 827-р, а зазначеними облдержадміністраціями (перший заступник голови Кіровоградської облдержадміністрації Коваленко С. П., перший заступник голови Чернівецької облдержадміністрації Павлюк М. В.) – належного подання до МОН такої інформації (окремі відомості інформації, поданої у 2016 році Кіровоградською облдержадміністрацією, не відповідали фактичним відомостям про обсяги використаних коштів, у 2017 році така інформація цими облдержадміністраціями взагалі не подавалась). Отже, має місце неналежне виконання службових обов'язків у відповідній частині посадовими особами МОН та облдержадміністрацій.

3.2. У Кіровоградській області 26,3 млн грн додаткового обсягу освітньої субвенції (або 24 відс.) розподілено (перерозподілено) лише через 3 – 10 місяців після надходження до обласного бюджету, у Чернівецькій – 62,8 мли грн (або 45 відс.) – через 4 – 27 місяців. До того ж у Чернівецькій області станом на 01.05.2018 не розподілено 1,0 млн грн (частина з них надійшла до обласного бюджету ще у 2015-2016 роках).

За недостатньої забезпеченості загальноосвітніх навчальних закладів Чернівецької області шкільними автобусами для безоплатного підвезення дітей, що зумовлено, у тому числі, передачею у 2015 році 24 шкільних автобусів для використання військовослужбовцями у зоні проведення антитерористичної операції (через що наразі існує потреба у додатковому придбанні щонайменш 16-ти шкільних автобусів), станом на 01.05.2018 не використано 6,8 млн грн додаткового обсягу освітньої субвенції, отриманого обласним бюджетом у 2015-2016 роках, а 3,2 мли грн, що надійшли у 2015 році, використано з цією

метою через два роки (вартість придбання автобусів за цей період зросла в середньому на 17 відсотків).

Загалом станом на 01.05.2018 у Кіровоградській і Чернівецькій областях не освоєно відповідно 21,2 млн грн і 41,4 млн грн додаткового обсягу освітньої субвенції, спрямованого з державного бюджету у 2015-2017 роках.

4. Через незабезпечення Чернівецькою облдержадміністрацією належного здійснення відповідно до статті 115 Бюджетного кодексу України контролю за дотриманням бюджетного законодавства, окремими органами місцевого самоврядування цієї області на стадії затвердження місцевих бюджетів допущено низку порушень вимог бюджетного законодавства. Внаслідок відсутності усупереч статті 26 Бюджетного кодексу України належного внутрішнього контролю та аудиту окремими головними розпорядниками коштів місцевих бюджетів у Кіровоградській та Чернівецькій областях не забезпечено дотримання вимог законодавства при використанні додаткового обсягу освітньої субвенції.

Зазначене спричинило нерезультативне використання додаткового обсягу освітньої субвенції головними розпорядниками коштів за видатками місцевих бюджетів у Кіровоградській області на загальну суму 24,3 млн грн, Чернівецькій – 18,6 млн грн, використання коштів із порушенням законодавства – 1,4 млн грн і 2,6 млн грн відповідно.

4.1. Рішеннями 5-и місцевих рад Чернівецької області всупереч положенням розпоряджень Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1340-р та від 16.11.2016 № 827-р, а також рішень Чернівецької обласної ради, якими визначено цільове спрямування міжбюджетного трансферту місцевим бюджетам нижчого рівня, змінено цільовий характер видатків (призначень) – з видатків споживання на видатки розвитку на суму 1,4 млн грн і навпаки – на суму 0,9 млн грн, що свідчить про недотримання положень частини другої статті 19 Бюджетного кодексу України на стадії прийняття рішень про затвердження місцевих бюджетів. Відповідно до пунктів 7 і 31 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України зазначене є бюджетним правопорушенням.

Так, на підставі рішень Герцаївської, Путильської, Хотинської районних рад відділом освіти, молоді та спорту Герцаївської райдержадміністрації (начальник Магас О. М.), сектором управління у сфері освіти Путильської райдержадміністрації (в. о. завідувача сектору Горбан С. В.), управління освіти Хотинської райдержадміністрації (начальник Рак В. М.), що є головними розпорядниками коштів місцевих бюджетів, кошти в сумі 1,4 млн грн, одержані місцевими бюджетами за призначенням – видатки споживання, спрямовано на придбання матеріальних цінностей, що належать до основних засобів (КЕКВ 3110).

Натомість рішеннями Рукшинської сільської ради об'єднаної територіальної громади (голова Горбатюк О. В.) та Вашківцевої міської ради об'єднаної територіальної громади (голова Перч М. П.) при затвердженні місцевих бюджетів видатки розвитку, цільовий характер яких визначався розпорядженням Кабінету Міністрів України та в подальшому рішенням

Чернівецької обласної ради від 24.03.2017 № 4-12/17 – на придбання шкільних автобусів, оснащення засобами навчання, у тому числі кабінетами фізики, хімії, біології, географії, математики, навчальними комп'ютерними комплексами з мультимедійними засобами навчання (видатки розвитку), змінено на видатки споживання. У результаті цього виконавчими комітетами Рукшинської сільської ради та Вашківцевої міської ради об'єднаної територіальної громади частину коштів освітньої субвенції в сумах 151,8 і 743,4 тис. грн відповідно використано на придбання малоцінних матеріальних активів (КЕКВ 2210), у тому числі столів і стільців.

4.2. Відділом освіти Новоселицької райдержадміністрації Чернівецької області (начальник Руснак А. І.) у 2016 році за відсутності відповідних бюджетних асигнувань взято зобов'язання (за КЕКВ 2210) на придбання комп'ютерної техніки у сумі 279,7 тис грн, що є порушенням вимог частини першої статті 48 Бюджетного кодексу України і підпункту 2.2.1 розділу I Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету, затвердженої наказом Міністерства фінансів України від 12.03.2012 № 333, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 27.03.2012 за № 456/20769. Відповідно до пунктів 20 і 31 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України зазначене є порушенням бюджетного законодавства.

4.3. Управлінням освіти, науки, молоді та спорту Кіровоградської облдержадміністрації (начальник управління Таборанський В. П.), що є головним розпорядником коштів за видатками обласного бюджету, спрямовано 1,4 млн грн додаткового обсягу освітньої субвенції (виділено згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1340-р на оснащення опорних закладів) для потреб 7 навчальних накладів, які не обрані уповноваженими органами для створення на їх базі опорних закладів (не є учасниками конкурсу) і, відповідно, не мають статусу опорних, а також 1,2 млн грн використано для потреб 6 навчальних закладів – переможців конкурсу на кращий опорний заклад, які фактично як опорні заклади до цього часу не створено.

4.4. Головними розпорядниками коштів місцевих бюджетів Кіровоградської області 2,6 млн грн додаткового ресурсу освітньої субвенції спрямовано на закупівлю 63-х комплектів мультимедійного обладнання, у складі якого не визначалось і, відповідно, угодами не передбачалось придбання демонстраційних панелей та комплектів аудіообладнання (комплектація якими передбачена Методичними рекомендаціями щодо забезпечення кабінетів фізики загальноосвітніх навчальних закладів засобами навчання та обладнанням навчального, спеціального та загального призначення, затвердженими наказом МОН від 15.10.2015 № 1088). Внаслідок цього придбане мультимедійне обладнання у навчальному процесі використовується обмежено (неповною мірою відповідно до функціональних можливостей). За інформацією Кіровоградської облдержадміністрації, наразі органи управління освітою райдержадміністрацій, міських рад вживають заходів для доукомплектування за рахунок коштів місцевих бюджетів придбаного мультимедійного обладнання.

5. Використання в Кіровоградській та Чернівецькій областях додаткового обсягу освітньої субвенції дало можливість поліпшити умови надання освітніх послуг учням окремих загальноосвітніх навчальних закладів. Зокрема, майже на 10 відс. збільшено кількість комп'ютерних класів, учнів 4-х і 7-х класів забезпечено підручниками. Завдяки використанню 35-и шкільних автобусів у Кіровоградській та 22-х у Чернівецькій областях, придбаних у 2016 році за рахунок додаткового обсягу освітньої субвенції та співфінансування з місцевих бюджетів, забезпечено безоплатним підвезенням додатково 1087 і 2359 учнів відповідно.

Водночас у Кіровоградській області утворювались навчально-виховні об'єднання – комунальні заклади, до складу яких включались опорні заклади, які за організаційно-правовим статусом не є юридичними особами, що не відповідає вимогам Положення про освітній округ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 № 777 (зі змінами). Крім того, за відсутності рішень засновників відповідних навчальних закладів, філії, що входять до їх складу, виконують функції основної школи. Для потреб 20 закладів, що утворені і функціонують з недотриманням вимог законодавства, у Кіровоградській області загалом спрямовано 11,2 млн грн додаткового обсягу освітньої субвенції.

Місцевими органами виконавчої влади і місцевого самоврядування Кіровоградської та Чернівецької областей не забезпечено дотримання вимог розпоряджень Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1340-р та від 16.11.2016 № 827-р, якими визначено критерії (категорії) загальноосвітніх навчальних закладів, для потреб яких мають закуповуватись і постачатись шкільні автобуси (загальноосвітні навчальні заклади, що оптимізовані/об'єднані/реорганізовані та/або заклади, до яких довозяться учні з закладів, що оптимізовані/об'єднані/реорганізовані).

Так, у Кіровоградській та Чернівецькій областях відповідно 10 і 16 шкільних автобусів, на придбання яких використано 7,4 і 16,3 млн грн додаткового обсягу освітньої субвенції, передано загальноосвітнім навчальним закладам, які не відповідають критеріям, визначеним зазначеними розпорядженнями Кабінету Міністрів України (прийняття на місцях таких управлінських рішень пояснено недостатньою забезпеченістю загальноосвітніх навчальних закладів шкільними автобусами, у тому числі в Чернівецькій області – передачею у 2015 році шкільних автобусів для використання в зоні АТО).

Через неприйняття відділом освіти Гайворонської райдержадміністрації (начальник Гроздіцький О. В.) своєчасних управлінських рішень щодо державної реєстрації шкільного автобуса (придбаного у серпні 2017 року із залученням 1,2 млн грн освітньої субвенції) в територіальному органі з надання сервісних послуг МВС (звернувся для реєстрації лише у квітні 2018 року), цей автобус понад 8 місяців не використовувався за призначенням.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання у Кіровоградській та Чернівецькій областях додаткового обсягу освітньої субвенції затвердити.

2. Поінформувати про результати аудиту ефективності використання у Кіровоградській та Чернівецькій областях додаткового обсягу освітньої субвенції Верховну Раду України з направленням Комітету з питань бюджету та Комітету з питань науки і освіти рішення Рахункової палати про результати аудиту.

3. Відомості про результати аудиту ефективності використання у Кіровоградській та Чернівецькій областях додаткового обсягу освітньої субвенції у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України і рекомендувати забезпечити здійснення обласними державними адміністраціями відповідно до статті 115 Бюджетного кодексу України контролю за дотриманням вимог бюджетного законодавства при формуванні показників видатків місцевих бюджетів нижчого рівня за рахунок відповідних коштів освітньої субвенції (дотриманням цільового призначення, за яким їх спрямовано місцевим бюджетам).

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності використання у Кіровоградській та Чернівецькій областях додаткового обсягу освітньої субвенції надіслати Міністерству освіти і науки України та рекомендувати:

- відповідно до повноважень, визначених частиною другою статті 37 Закону України "Про загальну середню освіту", забезпечити здійснення контролю за діяльністю органів управління освітою в Кіровоградській та Чернівецькій областях; проаналізувати стан дотримання в цих областях вимог законодавства у сфері загальної середньої освіти (у тому числі щодо утворення і функціонування опорних навчальних закладів), а також відповідно до положень статті 22 Бюджетного кодексу України – в інших регіонах, з урахуванням типового характеру встановлених аудитом порушень і недоліків у перевірених областях та з огляду на ризики подальшого неефективного використання додаткового обсягу освітньої субвенції;

- невідкладно забезпечити належне виконання вимог розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2017 № 929-р у частині збору інформації облдержадміністрацій про стан використання коштів освітньої субвенції у розрізі адміністративно-територіальних одиниць.

5. Рішення Рахункової палати про результати аудиту надіслати Міністерству фінансів України і рекомендувати врахувати результати аудиту при плануванні та організації виконання Державного бюджету України.

6. Рішення Рахункової палати про результати аудиту надіслати Кіровоградській і Чернівецькій обласним державним адміністраціям та рекомендувати:

- розглянути результати аудиту на колегіях обласних державних адміністрацій;

- розглянути в установленому порядку питання притягнення до дисциплінарної або інших видів відповідальності посадових осіб структурних підрозділів облдержадміністрацій, які вчинили дії або службову бездіяльність, що призвели до порушень норм законодавства, факти щодо яких встановлені за результатами аудиту;

- доручити місцевим органам виконавчої влади та рекомендувати органам місцевого самоврядування області невідкладно вжити заходів щодо усунення виявлених за результатами аудиту порушень вимог законодавства та притягнення до дисциплінарної або інших видів відповідальності їхніх посадових осіб, які вчинили дії або службову бездіяльність, що призвели до порушень норм законодавства, факти щодо яких встановлені за результатами аудиту;

- невідкладно проаналізувати стан використання шкільних автобусів, придбаних із залученням додаткових обсягів освітньої субвенції, та забезпечити приведення управлінських рішень із цих питань у відповідність до положень розпоряджень Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1340-р і від 16.11.2016 № 827-р.


Крім того, рекомендувати Чернівецькій облдержадміністрації розробити в установленому порядку перспективний план утворення в області освітніх округів та опорних навчальних закладів, забезпечити його реалізацію відповідно до вимог законодавства.

7. Відповідно до пункту 1 частини першої статті 117 та частини першої статті 118 Бюджетного кодексу України оголосити попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства Вашківецькій міській раді об'єднаної територіальної громади (голова Гієрч М. П.), Рукшцирській сільській раді об'єднаної територіальної громади (голова Горбатюк О. В.), відділу освіти Новоселицької районної державної адміністрації (начальник відділу Руснак А. І.) Чернівецької області з вимогою усунути порушення бюджетного законодавства із направленням зазначеним учасникам бюджетного процесу витягу з рішення Рахункової палати.

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

9. Контроль за виконанням цього рішення покласти на заступника Голови Рахункової палати Майснера А. В.

Голова



В. В. Пацкан