



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 23 жовтня 2018 року № 27-5

м. Київ

Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Державній екологічній академії післядипломної освіти та управління на здійснення її діяльності

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Державній екологічній академії післядипломної освіти та управління на здійснення її діяльності.

За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Державним закладом "Державна екологічна академія післядипломної освіти та управління" (далі – Академія), який перебуває у сфері управління Міністерства екології та природних ресурсів України (далі – Мінприроди) і для якого Міністерство є головним розпорядником коштів державного бюджету, на забезпечення своєї діяльності протягом 2017 та I півріччя 2018 року за трьома бюджетними програмами використано 51 331,9 тис. грн, з яких 94 відс. – на видатки споживання та 6 відс. – видатки розвитку.

Так, Мінприроди на 2017–2018 роки Академії затвердило бюджетні асигнування у загальному обсязі **73 191,6** тис. грн, у тому числі за бюджетними програмами:

– КПКВК 2401090 "Підвищення кваліфікації та перепідготовка у сфері екології та природних ресурсів, підготовка наукових та науково-педагогічних кадрів" (далі – КПКВК 2401090) – **67 384,4** тис. грн (2017 – 31 488,7 тис. грн; 2018 – 35 895,7 тис. грн);

– КПКВК 2401270 "Здійснення природоохоронних заходів" (2017 рік) (далі – КПКВК 2401270) – **1 334,2** тис. грн;

– КПКВК 2401500 "Здійснення заходів щодо реалізації пріоритетів розвитку сфери охорони навколишнього природного середовища" (2017 рік) (далі – КПКВК 2401500) – **4 473,0** тис. гривень.

Академією протягом 2017 та I півріччя 2018 року за цими бюджетними програмами використано **51 331,9** тис. грн (КПКВК 2401090 – **45 598,4** тис. грн (2017 – 29 819,1 тис. грн; 2018 – 15 779,3 тис. грн), КПКВК 2401270 – **1 282,5** тис. грн (2017 рік), КПКВК 2401500 – **4 451,0** тис. грн (2017 рік)), з яких видатки загального фонду державного бюджету становили **23 932,3** тис. грн (**47** відс.), спеціального – **27 399,6** тис. грн (**53** відс.), що в цілому дозволило досягти визначених цілей.

При цьому аудитом встановлено, що у 2017 році Академією внаслідок неефективного управління до державного бюджету повернено як не використані **534,3** тис. грн загального фонду.

Із загального обсягу використаних у вказаний період бюджетних коштів на видатки споживання Академією спрямовано **48 018,7** тис. грн (**94** відс.) (36 258,6 тис. грн – на оплату праці з нарахуваннями; 1 121,3 тис. грн – забезпечення енергоносіями і комунальними послугами; 4 835,9 тис. грн – оплату послуг (крім комунальних); 1 154,4 тис. грн – дослідження і розробки; 4 648,5 тис. грн – придбання матеріальних цінностей, програмного забезпечення, відрядження, стипендії, інші поточні видатки), а на видатки розвитку – **3 313,2** тис. грн (**6** відс.) – на придбання обладнання та нематеріальних активів.

2. Академією в результаті використання зазначеного обсягу бюджетних коштів у межах визначених асигнувань планувалося забезпечити: підвищення кваліфікації кадрів у сфері екології та природних ресурсів щорічно 4000 осіб, з них 3000 за загальним фондом, 1000 – за спеціальним фондом; підготовку аспірантів у 2017 році – 14, 2018 році – 17 та магістрів у 2018 році – 60 (за спеціальним фондом); здійснення трьох природоохоронних заходів, що мали освітнє і загальнодержавне значення.

Аудитом встановлено, що за результатами використання Академією коштів державного бюджету протягом 2017 – I півріччя 2018 року підвищено кваліфікацію **4679** осіб, з них за загальним фондом – **2715** (2017 рік – 2152 особи, I півріччя 2018 року – 563), за спеціальним – **1964** особи (2017 рік – 1510, I півріччя 2018 року – 464), здійснено підготовку у 2017 році **12** аспірантів, I півріччі 2018 року – **16** аспірантів та **51** магістра, а також виконання трьох природоохоронних заходів, що мали освітнє і загальнодержавне значення.

Показники витрат бюджетних коштів загального фонду державного бюджету на одного слухача курсів підвищення кваліфікації становили у 2017 році – 6,7 тис. грн, у I півріччі 2018 року – 13,6 тис. грн, що перевищило заплановані показники за державним замовленням у 2,3 та 4,4 раза відповідно. Водночас середня плата за одного слухача за

спеціальним фондом становила у 2017 – 2,0 тис. грн, у I півріччі 2018 року – 2,2 тис. грн, що менше у 3,7 та 6,2 раза вартості підготовки за державним замовленням.

При цьому аудитом встановлено, що на 2017–2018 роки Академія щорічно планувала кількісний результативний показник з підвищення кваліфікації кадрів у сфері екології та природних ресурсів на **1950** осіб більше, ніж ліцензований обсяг Академії за трьома ліцензіями, який становив **2050** осіб щорічно. Зазначене спричинило необгрунтоване планування видатків загального фонду державного бюджету за КПКВК 2401090 на суму **5 642,6** тис. грн, призначених для провадження освітньої діяльності Академії, на видатки споживання (2017 рік – на **2 740,9** тис. грн, 2018 рік – на **2 901,7** тис. гривень).

Не дотримувалися Академією й окремі норми Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228, зокрема, детальні розрахунки на оплату комунальних послуг та енергоносіїв у сумі **4 026,2** тис. грн (2017 рік – 1 904,4 тис. грн, 2018 рік – 2 121,8 тис. грн) за КПКВК 2401090 не ґрунтувалися на затверджених Мінприроди лімітах споживання.

Формування Академією штатного розпису (чисельністю 147 штатних одиниць), у тому числі з посадами наукових працівників (у 2017 – 2018 роках 23 та 22 одиниці відповідно), за рахунок загального фонду не було достатньо обґрунтованим, оскільки кошторисом Академії передбачені асигнування на виплату заробітної плати штатним працівникам як за рахунок загального, так і спеціального фондів державного бюджету.

3. Мінприроди не забезпечило належного внутрішнього контролю за використанням коштів державного бюджету розпорядником бюджетних коштів нижчого рівня. Зокрема, Міністерством:

– не вжито заходів щодо укладання державних контрактів з Академією як виконавцем державного замовлення у 2017–2018 роках на підготовку наукових кадрів і підвищення кваліфікації (КПКВК 2401090);

– не узгоджено напрямів підготовки аспірантів за державним замовленням, затвердженим постановами Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 № 511 "Про державне замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів у 2017 році" (далі – постанова № 511) та від 11.07.2018 № 556 "Про державне замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів у 2018 році" (далі – постанова № 556), з ліцензованим напрямом, за яким Академією здійснюється підготовка аспірантів (КПКВК 2401090);

– не приведено статуту Академії (2013 року) згідно з підпунктом 1 пункту 7 розділу XV "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України від 01.07.2014 № 1556 "Про вищу освіту" у відповідність до вимог цього

Закону, зокрема щодо створення наглядової ради (стаття 37), термінів перебування на посадах керівників структурних підрозділів (стаття 35). Академія зверталася до Мінприроди з проектом змін до статуту (листи від 12.03.2018 № 147/1, від 31.05.2018 № 368/10-02). На час проведення аудиту проект статуту перебував у процесі опрацювання з Мінприроди;

– не здійснено аудити з питань діяльності Академії протягом 2017 – I півріччя 2018 року.

4. Через неналежний внутрішній контроль, у тому числі і Мінприроди, Академією протягом 2017 – I півріччя 2018 року кошти державного бюджету в окремих випадках використовувалися з недотриманням вимог законодавчих та нормативно-правових актів, а саме:

– через неузгодженість напрямів підготовки аспірантів за державним замовленням на 2017 і 2018 роки, затвердженим постановами № 511 та № 556, з ліцензованим напрямом, за яким Академією здійснюється підготовка аспірантів, витрачено у 2017 році на підготовку **12** аспірантів **308,9** тис. грн, у I півріччі 2018 року **16** аспірантів – **208,4** тис. грн;

– у порушення вимог Закону України від 01.07.2014 № 1556 "Про вищу освіту" (частина четверта статті 55) посаду методиста вищої категорії обіймала особа, яка не мала відповідного рівня вищої освіти за спеціальністю. На оплату праці зазначеної особи у 2017 році та I півріччі 2018 року спрямовано **33,8** тис. грн із загального фонду державного бюджету. За результатами аудиту наказом Академії від 31.08.2018 № 57-К цього працівника звільнено з вказаної посади;

– допущено недоліки при формуванні документів первинного бухгалтерського обліку щодо використання **268,7** тис. грн: посадовими особами Академії до актів приймання-передавання теплової енергії внесено недостовірні дані за грудень 2017 року – завищено обсяги порівняно з фактичним показником лічильника (на 202,29 Гкал та суму 268,7 тис. гривень). Як наслідок, станом на 01.08.2018 послуга теплопостачання не надана на суму **21,9** тис. грн;

– через неналежний контроль за виконанням укладених договорів та неефективну претензійно-позовну роботу протягом 2017 – I півріччя 2018 року:

недоотримано надходжень спеціального фонду державного бюджету від освітньої і наукової діяльності – **87,3** тис. грн, з них 45,0 тис. грн – неоплачені виконані роботи, 29,2 тис. грн – неоплачене навчання магістрів і аспірантів, 13,1 тис. грн – підготовка аспіранта без укладання договору та оплати;

створено ризики додаткових видатків державного бюджету у вигляді штрафних санкцій – **62,4** тис. гривень.

На стадії ознайомлення з проектом Звіту Академією надано додаткові документи про надходження до спеціального фонду плати за навчання магістрів – 12,0 тис. грн, аспіранта – 13,1 тис. гривень.

5. Академією протягом 2017 – I півріччя 2018 року через ухвалення неефективних управлінських рішень 14 569,9 тис. грн використано нерезультативно, непродуктивно або неекономно, а саме:

– **8 062,3** тис. грн – **непродуктивно** (КПКВК 2401090), з яких:

6 443,4 тис. грн – через завищення витрат на освітню діяльність та непідтвердження первинними обліковими документами навчання з підвищення кваліфікації у 2017 році 1051 особи, у I півріччі 2018 року – 126 осіб (за результатами вжиття заходів реагування на стадії ознайомлення з проектом Звіту Академією надано додаткові документи про підтвердження підвищення кваліфікації (за загальним фондом) у 2017 році **197** осіб та визнано необхідність внесення змін до кількісних і фінансових показників звітності про виконання державного замовлення у I півріччі 2018 року, що дає змогу зменшити суму непродуктивно використаних коштів на підвищення кваліфікації на 945,6 тис. грн);

1 546,3 тис. грн – через невизначення у штатному розписі Академії посад, зокрема, старших наукових співробітників, наукових співробітників, молодших наукових співробітників, задіяних у наданні платних послуг, з оплатою праці за спеціальним фондом державного бюджету відповідно до кошторису;

72,6 тис. грн – через оплату праці у 2017 році чотирьох працівників Академії на посадах за внутрішнім сумісництвом, при цьому первинними документами обліку фактичного виконання відповідних обсягів робіт зазначеними працівниками не підтверджено (за результатами вжиття заходів реагування в ході проведення аудиту зазначені особи звільнені з посад за внутрішнім сумісництвом наказами Академії від 28.08.2018 № 55-К та від 31.08.2018 № 57-К);

– **1 630,1** тис. грн – **неекономно** (КПКВК 2401090):

1 226,4 тис. грн – через прийняття керівництвом Академії рішень про безоплатне навчання 224 осіб (2017 рік – 200 осіб, I півріччя 2018 року – 24 особи), не передбачених Мінприроди у завданнях паспортів бюджетної програми за напрямом "підвищення кваліфікації" на 2017 і 2018 роки (на стадії ознайомлення з проектом Звіту Академією надано додаткові документи, що дають змогу зменшити кількість осіб за 2017 рік на 4 особи, I півріччя 2018 року – на 24 особи та суму неекономного використання коштів загального фонду державного бюджету на підвищення кваліфікації на 19,2 тис. грн та 266,4 тис. грн відповідно);

403,7 тис. грн – за опалення площ, які не використовуються Академією (2238,8 м²);

– **875,0** тис. грн у 2017 році – **нерезультативно** через недоведення Мінприроди асигнувань Академії за КПКВК 2401270 на 2018 рік для реалізації природоохоронного заходу "Запровадження геоінформаційної системи територій та об'єктів природно-заповідного фонду України (на прикладі Одеської, Хмельницької та Івано-Франківської областей)", передбаченого постановою Кабінету Міністрів України від 18.04.2018 № 361, обсягом 5 800,0 тис. гривень.

6. Тендерним комітетом Академії не забезпечено дотримання вимог Закону України від 25.12.2015 № 922 "Про здійснення публічних закупівель" (далі – Закон № 922) при закупівлях у 2017 році товарів, робіт і послуг за кошти державного бюджету, а саме:

– послуг зі створення веб-порталу (обсягом 1899,8 тис. грн за КПКВК 2401500) – не відхилено тендерну пропозицію учасника торгів як таку, що не відповідала кваліфікаційним критеріям та вимогам тендерної документації (частина перша статті 30 Закону № 922), а торги не відмінено через відсутність конкуренції (частина п'ята статті 28 та частина перша статті 31 Закону № 922). Створений веб-портал (акт введення в експлуатацію від 22.12.2017) станом на кінець I півріччя 2018 року працює в тестовому режимі без технічного захисту, інформаційне наповнення веб-порталу не здійснено. Результативних показників, визначених паспортом бюджетної програми за КПКВК 2401500 на 2017 рік, в частині забезпечення підвищення кваліфікації та обміну досвідом у сфері екологічної освіти шляхом дистанційного навчання не досягнуто, а кошти, витрачені на ці цілі у 2017 році, використано нерезультативно;

– послуг з розроблення та видання поліграфічної продукції за КПКВК 2401500 – не дотримано принципу недискримінації учасників (частина перша статті 3, частина четверта статті 22 Закону № 922) (обмежено конкуренцію та звужено коло учасників тендера тендерною документацією замовника).

Сплачені Академією надавачу зазначеної послуги кошти у сумі **2 322,0** тис. грн використано на виготовлення 3500 посібників (книжок). При цьому аудит засвідчив, що через нерозповсюдження на кінець I півріччя 2018 року замовникам **3172 од. виготовлених книжок** серії "Бібліотека екологічних знань", передбачених наказом Академії від 06.06.2018 № 52/1-о, кошти спеціального фонду державного бюджету в сумі **2 102,7 тис. грн використані нерезультативно** (на стадії ознайомлення з проектом Звіту Академією надано підтверджуючі документи щодо передачі Державній екологічній інспекції 2100 зазначених книжок на суму 1 393,2 тис. гривень).

7. Академією не забезпечено врегулювання майнових правовідносин і належного використання матеріальних цінностей, які перебувають у користуванні закладу, а саме:

– не оформлено речових прав на площі 1 871,9 м² вартістю 1 118,2 тис. грн, переданих Академії в оперативне управління наказом Мінприроди від 17.01.2005 № 21, відповідно до вимог статті 182 Цивільного кодексу України та статті 5 Закону України від 01.07.2004 № 1952 "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень";

– не ініційовано перед Фондом державного майна питання оренди площ 262,7 м², які є державною власністю і знаходяться в користуванні структурного підрозділу Академії на першому поверсі будівлі Мінприроди (корпус поруч з Академією), відповідно до статті 7 Закону України від 10.04.1992 № 2269 "Про оренду державного і комунального майна";

– не забезпечено ліцензійними програмами, в тому числі антивірусними, майже 70 відс. обладнання, задіяного в навчальному процесі, для уникнення **ризиків порушення авторських прав**, визначених статтею 50 Закону України від 23.12.1993 № 3792 "Про авторське право і суміжні права".

8. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25.07.2012 № 589-р передбачено виконання Мінприроди до 2028 року заходу зі **створення Національного реєстру об'єктів**, на яких виявлено обладнання і відходи, що містять поліхлоровані дифеніли, оперативне управління яким покладено на Академію. Аудитом встановлено, що в різних документах з цього питання вживаються різні назви заходу, що потребує нормативного врегулювання.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Державній екологічній академії післядипломної освіти та управління на здійснення її діяльності, затвердити.

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

3. Відомості у формі рішення про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Державній екологічній академії післядипломної освіти та управління на здійснення її діяльності, надіслати **Кабінету Міністрів України**.

4. Про результати аудиту поінформувати народного депутата України Єднака О. В.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати **Міністерству екології та природних ресурсів України та Державному закладу "Державна екологічна академія післядипломної освіти та управління"** і рекомендувати:

5.1. Міністерству екології та природних ресурсів України:

– результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Державній екологічній академії післядипломної освіти та управління на здійснення її діяльності, розглянути на засіданні колегії Мінприроди із запрошенням члена Рахункової палати;

– передбачати на наступні періоди проведення внутрішнього аудиту Академії, у тому числі за фактами встановлених порушень законодавства з питань закупівель товарів, робіт і послуг за кошти державного бюджету та щодо упорядкування первинного обліку кількості слухачів, які проходять підвищення кваліфікації, та вжити заходів щодо притягнення до відповідальності винних посадових осіб;

– забезпечити укладання державних контрактів з Академією як виконавцем державного замовлення;

- забезпечувати формування кількісних і фінансових результативних показників паспорта бюджетної програми за КПКВК 2401090 на наступні періоди за загальним фондом державного бюджету в частині підвищення кваліфікації відповідно до Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Мінфіну від 29.12.2002 № 1098;
- формувати обсяги державного замовлення на наступні періоди з урахуванням ліцензованих напрямів підготовки в Академії;
- забезпечувати формування структури, штатної чисельності Академії та планування видатків на утримання відповідно до вимог чинного законодавства;
- забезпечувати своєчасне приведення статуту Академії у відповідність із чинним законодавством;
- вжити заходів щодо оптимізації витрат на опалення приміщень Академії, з урахуванням технічних можливостей для зменшення опалювальних площ, що не використовуються закладом;
- запровадити дієвий контроль за плануванням та виконанням природоохоронних заходів, досягненням очікуваних результатів;
- поінформувати Рахункову палату в місячний строк про результати розгляду рішення Рахункової палати, заплановані та вжиті у зв'язку з цим заходи.

5.2. Державному закладу "Державна екологічна академія післядипломної освіти та управління":

- запровадити дієвий контроль за дотриманням вимог чинного законодавства при плануванні та використанні коштів державного бюджету, посилити виконавську та фінансову дисципліну;
- вжити невідкладних заходів щодо удосконалення організаційної роботи з укладання та виконання договорів у сфері освіти і науки;
- забезпечити претензійно-позовну роботу щодо стягнення із замовників робіт коштів за виконані роботи – **45,0** тис. грн, з осіб, які не оплатили навчання в аспірантурі у 2017 році, – **5,2** тис. грн, повернення до державного бюджету зайво сплачених коштів у сумі **21,9** тис. грн за теплову енергію та вжити заходів щодо притягнення до відповідальності винних у цьому посадових осіб;
- забезпечити оформлення речових прав на площі 1871,9 м², які обліковуються на балансі;
- ініціювати перед Мінприроди внесення змін до назви заходу щодо створення і ведення Національного реєстру об'єктів, на яких виявлено обладнання і відходи, що містять поліхлоровані дифеніли, визначеного Планом заходів з виконання Стокгольмської Конвенції, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25.07.2012 № 589-р, реалізація якого передбачена до 2028 року;
- при проведенні закупівель товарів, робіт і послуг за кошти державного бюджету дотримуватись вимог чинного законодавства;

- удосконалити систему внутрішнього контролю;
- у встановленому порядку інформувати Рахункову палату про вжиті заходи реагування.

5.3. Міністерству екології та природних ресурсів України та Державному закладу "Державна екологічна академія післядипломної освіти та управління":

- при провадженні освітньої та наукової діяльності суворо дотримуватися вимог чинного законодавства та активізувати роботу із запровадження дистанційного навчання;
- забезпечити оформлення права оренди площі **262,7** м² з Фондом державного майна відповідно до Закону України від 10.04.1992 № 2269 "Про оренду державного і комунального майна";
- забезпечити планування на 2019 і подальші роки видатків державного бюджету за КПКВК 2401090 на наукову діяльність з урахуванням обсягів виконуваної роботи за загальним та спеціальним фондами;
- забезпечувати формування вартості навчання з підвищення кваліфікації одного слухача за загальним і спеціальним фондами державного бюджету відповідно до вимог чинного законодавства;
- розробити і затвердити заходи щодо усунення недоліків і порушень, виявлених під час аудиту, з визначенням термінів виконання та відповідальних осіб, копію надіслати Рахунковій палаті.

6. Рішення Рахункової палати та Звіт оприлюднити на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

7. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Богуна В. П.

Голова Рахункової палати

В. В. Пацкан