



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 10 вересня 2019 року № 23-3

м. Київ

Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству культури України на підготовку кадрів для сфери культури і мистецтва вищими навчальними закладами III та IV рівнів акредитації

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 Міністерству культури України на підготовку кадрів для сфери культури і мистецтва вищими навчальними закладами III та IV рівнів акредитації.

За результатами розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. Міністерством культури України не забезпечено продуктивного, результативного, економного та законного використання коштів державного бюджету, виділених на підготовку кадрів для сфери культури і мистецтва вищими навчальними закладами III та IV рівнів акредитації.

Аналіз забезпечення державними коштами бюджетної програми «Підготовка кадрів для сфери культури і мистецтва вищими навчальними закладами III та IV рівнів акредитації» за КПКВК 1801060 засвідчив, що державою з року в рік збільшується обсяг бюджетних асигнувань. Так, у 2017–2018 роках та I кварталі 2019 року Мінкультури за КПКВК 1801060 спрямовано коштів у загальній сумі 2 161 205,0 тис. грн, в т. ч. кошти загального фонду – 1 791 228,7 тис. грн, спеціального – 369 976,3 тис. гривень.

Найбільший обсяг бюджетних призначень за бюджетною програмою «Підготовка кадрів для сфери культури і мистецтва вищими навчальними закладами III та IV рівнів акредитації» за КПКВК 1801060 на 2017–2019 роки визначено за напрямом «Підготовка кадрів», а саме: у 2017 році – 798 162,8 тис. грн, або 90,6 відс. загального обсягу бюджетних призначень, у 2018 році – 958 580,7 тис. грн, або 93,2 відс., у 2019 році – 1 043 290,8 тис. грн, або 89,4 відсотка.

Аудитом встановлено, що протягом 2017–2018 років та I кварталу 2019 року Мінкультури та закладами вищої освіти, що належать до сфери його управління (далі – ЗВО), використано коштів державного бюджету за КПКВК 1801060 з порушенням норм законодавства на загальну суму 741 961,8 тис. грн, в т. ч.: з порушенням бюджетного законодавства –

190 125, 5 тис. грн; за нецільовим призначенням – 934,4 тис. грн; неекономно – 1 390,3 тис. грн; непродуктивно – 31 871,0 тис. грн, нерезультативно – 130 173,0 тис. грн, без законодавчих підстав – 385 233,5 тис. грн; допущено нанесення збитків (шкоди) державному бюджету на 59,3 тис. гривень. За результатами аудиту контрольною групою складено два протоколи про адміністративне правопорушення, які в установленому порядку направлено до суду.

2. Мінкультури та ЗВО в порушення вимог пункту 2.1 розділу II Інструкції з підготовки бюджетних запитів, затвердженої наказом Міністерства фінансів України від 06.06.2012 № 687, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 26.06.2012 за № 1057/21369, пункту 22 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), включено до бюджетних запитів та проектів кошторисів за програмою 1801060 на 2017–2019 роки розраховану потребу, не підтверджену обґрунтованими розрахунками, на загальну суму 139 055,0 тис. грн (в т. ч. за загальним фондом 122 196,8 тис. грн, за спеціальним – 16 858,2 тис. грн), що відповідно до пункту 3 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства.

Як наслідок, Мінкультури у кошторисах ЗВО за КПКВК 1801060 на 2017–2019 роки затверджено видатків без детальних розрахунків на загальну суму 29 669,3 тис. грн (в т. ч. за загальним фондом 8 199,6 тис. грн, за спеціальним – 21 469,7 тис. грн), що є порушенням вимог пункту 29 Порядку № 228 та відповідно до пункту 16 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства.

3. Законами України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» і «Про Державний бюджет України на 2018 рік», 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» і 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», а також паспортом бюджетної програми на 2017–2018 роки за КПКВК 1801060 «Підготовка кадрів для сфери культури і мистецтва вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації» використання бюджетних коштів на підготовку слухачів на підготовчих відділеннях ЗВО не передбачено.

Державні контракти на підготовку фахівців, науково-педагогічних та наукових кадрів, які уклалися між Мінкультури і Національною музичною академією України імені П. І. Чайковського, Одеською національною музичною академією імені А. В. Нежданової, Львівською національною музичною академією імені М. В. Лисенка, Харківським національним університетом мистецтв імені І. П. Котляревського, не передбачали за державним замовленням випуск слухачів підготовчих відділень у 2017–2018 роках. Проте протягом цих років на підготовчих відділеннях вказаних ЗВО за державним замовленням

отримували освітні послуги особи, які зараховувалися на навчання (2 роки) в попередні роки.

Аудитом встановлено, що без законодавчих підстав, зокрема без відповідних бюджетних призначень на вказані цілі та не за визначеними у паспорті бюджетної програми напрямками використання бюджетних коштів, а лише на основі незаконних листів посадових осіб Мінкультури Фоменко С. і Мазур Т., на підготовку 55 слухачів підготовчих відділень вказаних ЗВО, за розрахунками, витрачено 934,4 тис. грн, що згідно з вимогами статті 119 Бюджетного кодексу України є нецільовим використанням бюджетних коштів.

4. З 10 ЗВО 8 закладам надано статус «національний». При цьому оплата праці в таких національних закладах є різною: тільки 4 ЗВО застосовують збільшений коефіцієнт підвищення посадових окладів науково-педагогічним і науковим працівникам, з яких Київський національний університет культури і мистецтв та Національна музична академія України ім. П. І. Чайковського – безпідставно. Без законодавчих підстав штатними розписами Київського національного університету культури і мистецтв та Національної музичної академії України ім. П. І. Чайковського встановлювався і Мінкультури затверджувався збільшений коефіцієнт підвищення посадових окладів науково-педагогічним і науковим працівникам за статус «національний» із перевищенням від 50 до 85 відсотків. Загальна сума витрат бюджетних коштів за КПКВК 1801060, спрямованих протягом 2017–2018 років та I кварталу 2019 року на оплату праці 807 науково-педагогічних і наукових працівників Київського національного університету культури і мистецтв та 5 проректорів Національної музичної академії України ім. П. І. Чайковського, внаслідок законодавчо неврегульованого застосування збільшеного додаткового коефіцієнта підвищення посадового окладу за статус «національний» становила 385 233,5 тис. грн (КНУКіМ – 383 045,4 тис. грн та НМАУ – 2 188,1 тис. грн).

Вказане свідчить про ознаки зловживання службовим становищем керівництвом Міністерства культури України (заступник Міністра Мазур Т.) при встановленні розміру заробітної плати в цій сфері, що призводить до диспропорцій в оплаті праці та руйнації запровадженої в бюджетній сфері тарифної системи оплати праці.

Як наслідок, замість системного упорядкування умов оплати праці працівників ЗВО зі статусом «національний», фактично суб'єктивно збільшуються розміри заробітної плати певних категорій працівників окремих закладів, спотворюється існуючий механізм підтримання оптимальних міжгалузевих та міжпосадових співвідношень в оплаті праці, що спричиняє значну відмінність розмірів заробітної плати.

5. За відсутності належного контролю та ефективних управлінських рішень Мінкультури, розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня – Національною музичною академією України ім. П. І. Чайковського, Львівською національною музичною академією ім. М. Лисенка; Харківською державною академією культури; Київським національним університетом культури і мистецтв; Національною академією образотворчого мистецтва і архітектури; Луганською державною академією культури і мистецтв; Національною

академією керівних кадрів культури і мистецтв, у 2017–2018 роках повернено залишок невикористаних відкритих асигнувань у загальній сумі 1 714,1 тис. грн, що свідчить про неефективне управління фінансовими ресурсами.

Внаслідок визнання Національним банком України ПАТ «Енергобанк» та ПАТ «Брокбізнесбанк» неплатоспроможними та їх подальшої ліквідації, кошти в сумі 1588,7 тис. грн, які надійшли на рахунки Київського національного університету культури і мистецтв та Національної музичної академії України ім. П. І. Чайковського, відкриті в цих банках (кошти спеціального фонду ЗВО від студентів, що навчалися за контрактною формою навчання), є сумнівними для погашення. Відповідно до частини другої статті 49 та статті 52 Закону України від 23.02.2012 № 4452 «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» акцептовані вимоги кредиторів (НМАУ та КНУКіМ) перебувають у сьомій черзі погашення. Таким чином, існують ризики нанесення прямих збитків у сумі 1 588,7 тис. гривень.

Така інформація також зазначалася у Звіті про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству культури України для надання музичної освіти, який затверджено ще у 2017 році (рішення Рахункової палати від 27.06.2017 № 13-4). Незважаючи на це, до цього часу Мінкультури не вжито вичерпних заходів для повернення коштів з рахунків, відкритих у ПАТ «Енергобанк» та ПАТ «Брокбізнесбанк».

Аудитом встановлено, що упродовж 2017–2018 років та двох місяців 2019 року на рахунках спеціального фонду Одеської національної музичної академії ім. А. В. Нежданової станом на 01.01.2019 обліковувалися залишки коштів у сумі 36974,1 тис. грн, не витрачених у попередніх бюджетних періодах, що є неефективним управлінням бюджетними коштами. Загальна сума накопиченого залишку коштів на спеціальному рахунку закладу співставна з обсягом річного бюджетного фінансування за рахунок коштів загального фонду державного бюджету.

6. Як засвідчив аудит, до розрахунків вартості послуг із проживання у студентських гуртожитках шести ЗВО як складова включалися витрати на оплату праці з нарахуваннями співробітників гуртожитків, які безпосередньо були зайняті наданням цих платних послуг. Слід зазначити, що виділення коштів на заробітну плату цих працівників планувалось за рахунок загального фонду та згідно із затвердженими штатними розписами такі працівники отримували заробітну плату за рахунок коштів загального фонду. При цьому кошти, отримані від надання платних послуг за проживання у гуртожитках, не були спрямовані на покриття видатків, пов'язаних із їх наданням, зокрема на виплату заробітної плати працівникам гуртожитків.

Як наслідок, у порушення вимог частини четвертої статті 13 Бюджетного кодексу України, якою визначено, що власні надходження бюджетних установ, отримані від додаткової (господарської) діяльності, спрямовуються на організацію додаткової (господарської) діяльності бюджетних установ, шістьма ЗВО у 2017–2018 роках та I кварталі 2019 року допущено покриття витрат спеціального фонду за рахунок коштів загального фонду на виплату заробітної плати, за розрахунками, в загальній сумі 19 292,8 тис. грн, у т. ч. у 2017 році – 8341,3 тис. грн; у 2018 році – 8713,1 тис. грн, у I кварталі 2019 року –

2238,4 тис. гривень. Фактично за рахунок коштів державного замовлення на підготовку кадрів у сфері культури і мистецтва проведено видатки на утримання гуртожитків.

7. Міністерством культури України як державним замовником всупереч вимогам Законів України «Про вищу освіту» та «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» формування проектних показників державного замовлення на підготовку фахівців та науково-педагогічних кадрів на 2017–2019 роки здійснювалося без всебічного вивчення і врахування перспективної потреби державних закладів культури і мистецтв у фахівцях та наукових кадрах та лише на підставі даних ЗВО про обсяги підготовки за минулі роки.

Аудитом встановлено, що всупереч вимогам пункту 3 Методики розрахунку орієнтовної середньої вартості підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 № 346, детальні розрахунки вартості підготовки одного кваліфікованого фахівця, аспіранта, докторанта за науковим ступенем, спеціальністю до проекту державного замовлення на 2017, 2018, 2019 роки ЗВО не здійснювалися і, відповідно, до Мінкультури не подавалися. Фактично у 2017–2019 роках при формуванні пропозицій до проекту державного замовлення ця методика Мінкультури не застосовувалася.

Вартість навчання у ЗВО (витрати за спеціальним фондом), встановлена за умови вступу за кошти юридичних/фізичних осіб, є суттєво меншою за вартість навчання на аналогічних спеціальностях, встановлену за держзамовленням (витрати за загальним фондом). На вартість навчання в одному й тому ж ЗВО впливає джерело фінансування: вартість навчання за кошти державного бюджету (середні розрахункові витрати на підготовку 1 фахівця (в розрахунку на приведений контингент студентів) за загальним фондом) перевищує вартість навчання за кошти фізичних/юридичних осіб (середні розрахункові витрати на підготовку 1 фахівця за спеціальним фондом).

Відповідно до паспорта бюджетної програми за 2017–2018 роки середні розрахункові витрати на підготовку 1 фахівця становили у 2017 році за загальним фондом 74,7 тис. грн, за спеціальним – 43,0 тис. грн; у 2018 році за загальним фондом 94,3 тис. грн, за спеціальним – 47,7 тис. гривень.

Так, середні витрати на підготовку 1 фахівця в 2017 році у різних ЗВО суттєво відрізнялися, а саме: у Львівській національній музичній академії імені М. В. Лисенка за загальним фондом 95,1 тис. грн, за спеціальним – 26,0 тис. грн (на 69,1 тис. грн менше); Одеській національній музичній академії імені А. В. Нежданової відповідно 103 тис. грн та 55,9 тис. грн (на 47,1 тис. грн менше); Національній музичній академії України імені П. І. Чайковського відповідно 127,6 тис. грн та 60,7 тис. грн (удвічі (на 66,9 тис. грн менше)); Київському національному університеті театру, кіно і телебачення імені І. К. Карпенка-Карого відповідно 83,1 тис. грн та 33,7 тис. грн (на 49,4 тис. грн менше), Харківській державній академії культури відповідно 48,5 тис. грн та 17,0 тис. грн (на 31,5 тис. грн менше); Харківському національному університеті мистецтв імені І. П. Котляревського відповідно

73,3 тис. грн та 32,4 тис. грн (на 40,9 тис. грн менше); Київському національному університеті культури і мистецтв відповідно 64,5 тис. грн та 57,2 тис. грн (на 7,3 тис. грн менше). І лише в одному із ЗВО – Національній академії образотворчого мистецтва і архітектури навпаки, середні витрати за спеціальним фондом (88 тис. грн) на 10,0 тис. грн більші від витрат за загальним фондом (78 тис. грн). Аналогічна ситуація із розмірами середніх витрат на підготовку 1 фахівця у паспорті бюджетної програми на 2018 та 2019 роки.

Вартість навчання іноземців у 3-5 разів перевищує вартість навчання для резидентів. Враховуючи викладене, вбачається, що і Мінкультури, і ЗВО застосовувалися різні підходи до формування вартості навчання для різних категорій осіб.

8. Аудитом встановлено, що плани проведення внутрішнього аудиту Мінкультури на I і II півріччя 2017 року та I і II півріччя 2018 року жодних заходів, спрямованих на удосконалення системи управління, запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів тощо за КПКВК 1801060, не передбачали.

Як результат, розпорядники нижчого рівня – заклади вищої освіти за КПКВК 1801060, що входять до сфери управління Міністерства культури України, внутрішнім аудитом протягом 2017–2018 років та I кварталу 2019 року не охоплювалися.

Аудитом встановлено, що належне функціонування системи внутрішнього контролю Мінкультури не забезпечено, превентивний контроль керівництвом Мінкультури не здійснювався, що посилювало ризики незабезпечення правильності ведення та повноти бухгалтерського обліку, а також достовірності фінансової і бюджетної звітності.

9. Міністерство культури України на рекомендації Рахункової палати реагувало формально. За два роки, що минули з часу попереднього аудиту, керівництвом Мінкультури необхідні заходи для реалізації пропозицій Рахункової палати не вживалися. Як наслідок, значну частину проблемних питань, пов'язаних із забезпеченням дієвого контролю за дотриманням вимог законодавства при плануванні та використанні коштів державного бюджету в закладах, що належать до сфери управління Міністерства культури України, за ефективним використанням державного майна, досі не вирішено.

Отже, більшість з рекомендацій Рахункової палати, наданих за результатами попереднього аудиту, не виконано. Формальний розгляд пропозицій Рахункової палати не сприяє поліпшенню діяльності Мінкультури та вирішенню актуальних проблемних питань.

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 Міністерству культури України на підготовку кадрів для сфери культури і мистецтва вищими навчальними закладами III та IV рівнів акредитації, затвердити.

2. Поінформувати Верховну Раду України про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству культури України на підготовку кадрів для сфери культури і мистецтва вищими навчальними закладами III та IV рівнів акредитації.

3. Надіслати рішення Рахункової палати комітетам Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій і з питань гуманітарної та інформаційної політики.

4. Відомості про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству культури України на підготовку кадрів для сфери культури і мистецтва вищими навчальними закладами III та IV рівнів акредитації, у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінетові Міністрів України та рекомендувати удосконалити умови оплати праці працівників закладів (установ) зі статусом «національний», зокрема, забезпечити єдині підходи до оплати праці працівників цих закладів.

5. Повідомити Національну поліцію України та Державне бюро розслідувань про виявлені в ході аудиту ознаки кримінального правопорушення.

6. Рішення Рахункової палати надіслати закладам вищої освіти, які підлягали аудиту.

7. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Міністерству культури України та запропонувати:

- підготувати внесення змін до:

постанови Кабінету Міністрів України від 30.08.2002 № 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» в частині упорядкування умов оплати праці працівників національних закладів вищої освіти на основі Єдиної тарифної сітки, тобто на єдиних засадах, без можливості застосування раніш встановлених додаткових коефіцієнтів підвищення посадових окладів;

пункту 8 Переліку платних послуг, які можуть надаватися закладами освіти, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної та комунальної форми власності, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 № 796, щодо доповнення таким підпунктом: «надання послуг з проведення реставраційних робіт творів мистецтва»;

- розглянути питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності посадових осіб Міністерства відповідно до Закону України «Про державну службу» та об'єктів контролю, де під час проведення аудиту виявлено порушення законодавства;

- здійснювати ефективне управління бюджетними коштами та не допускати утворення залишку і, відповідно, повернення невикористаних виділених асигнувань до державного бюджету;

- при складанні бюджетного запиту на наступні бюджетні періоди забезпечити включення обґрунтованої потреби;

- при складанні паспорта бюджетної програми на наступні бюджетні періоди забезпечити затвердження результативних показників, які б дали змогу

належно оцінити ступінь досягнення мети бюджетної програми та якість підготовки кадрів для сфери культури і мистецтва закладами вищої освіти в цілому;

- посилити контроль за використанням розпорядниками нижчого рівня коштів, які спрямовуються на підготовку кадрів для сфери культури і мистецтва закладами вищої освіти за КПКВК 1801060;

- забезпечити дієвий контроль за розміщенням державного замовлення у закладах вищої освіти сфери управління Міністерства;

- проводити конкурси з відбору виконавців державного замовлення з дотриманням принципів добросовісної конкуренції, відкритості, прозорості, об'єктивного і неупередженого оцінювання конкурсних пропозицій закладів вищої освіти;

- вжити належних заходів для ефективного налагодження роботи внутрішнього контролю та аудиту за використанням коштів, спрямованих на підготовку кадрів для сфери культури і мистецтва вищими навчальними закладами за КПКВК 1801060;

- вжити вичерпних заходів для повернення коштів з рахунків, відкритих Київським національним університетом культури і мистецтв та Національною музичною академією України ім. П. І. Чайковського у ПАТ «Енергобанк» та ПАТ «Брокбізнесбанк»;

- забезпечити усунення виявлених порушень і недоліків.

8. Рішення Рахункової палати та Звіт оприлюднити на офіційному вебсайті Рахункової палати.

9. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Дідика А. М.

Голова Рахункової палати

В. В. Пацкан