

Ольга ПОЛИЩУК, директор Департамента контроля
в области образования, науки, спорта и информации Госаудитслужбы



ГОСАУДИТСЛУЖБА О ТИПИЧНЫХ НАРУШЕНИЯХ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВУЗОВ

Инспектирование – одна из форм контроля, который осуществляется Государственной аудиторской службой Украины (далее – Госаудитслужба) в форме ревизии и состоит в документальной и фактической проверке определенного комплекса или отдельных вопросов финансово-хозяйственной деятельности подконтрольного учреждения, которая должна выявлять факты нарушений законодательства, устанавливать должностных и материально ответственных лиц, виновных в их совершении. Рассмотрим основные просчеты и нарушения требований норм действующего законодательства, которые выявлены во время ревизии в заведениях высшего образования (далее – ЗВО), подчиненных Министерству образования и науки.

Функции Госаудитслужбы

Согласно ст. 113 Бюджетного кодекса Госаудитслужба осуществляет контроль:

- за целевым и эффективным использованием средств государственного и местных бюджетов;
- целевым использованием и своевременным возвратом кредитов (займов), полученных под государственные (местные) гарантии;
- достоверностью определения потребности в бюджетных средствах для составления плановых бюджетных показателей;
- соответствием взятых бюджетных обязательств распорядителями бюджетных средств соответствующим бюджетным ассигнованиям, паспорту бюджетной программы;
- ведением бухгалтерского учета, а также составлением финансовой и бюджетной отчетности, паспортов бюджетных программ и отчетов об их выполнении, смет и других документов, которые применяются в процессе исполнения бюджета;
- состоянием внутреннего контроля у распорядителей бюджетных средств.

Государственный финансовый контроль осуществляется Госаудитслужбой через проведение государственного финансового аудита, инспектирование, проверки и мониторинг закупок.

Постановлением КМУ от 20.04.06 г. № 550 утвержден Порядок проведения инспектирования Государственной аудиторской службой, ее межрегиональными территориальными органами. Этот документ определяет процедуру проведения ин-

спектирования в министерствах и других органах исполнительной власти, государственных фондах, ФСС, бюджетных учреждениях и у субъектов государственного сектора, а также на предприятиях, в учреждениях и организациях, которые получают (получали в период, который проверяется) средства из бюджетов всех уровней, государственных фондов и ФСС или используют (использовали в период, который проверяется) государственное или коммунальное имущество.

Таким образом, Госаудитслужба постоянно осуществляет ревизии в бюджетных учреждениях различных сфер деятельности.

Общие положения о ЗВО

Основные правовые, организационные, финансовые принципы функционирования системы высшего образования определены Законом от 01.07.14 г. № 1556-VII «О высшем образовании» (далее – Закон № 1556).

Законом № 1556, в частности, определено, что ЗВО действуют в Украине на принципах автономии, которая состоит не только в организации образовательного процесса и проведении научной деятельности, но и в вопросах внутреннего управления, экономической и другой деятельности.

Однако меры государственного финансового контроля, проведенные Госаудитслужбой и ее межрегиональными территориальными органами в государственных ЗВО, выявили наличие ряда проблем, связанных с внутренним управлением, соблюдением требований действующего законо-

дательства по вопросам финансово-бюджетной дисциплины, ведения бухучета и составления отчетности.

То есть автономность, которой наделены ЗВО, в частности и в вопросах внутреннего управления, экономической и другой деятельности, не способствует экономному и эффективному использованию бюджетных средств.

Наиболее частые нарушения в ЗВО, выявленные Госаудитслужбой

1. Нарушение при планировании и утверждении расходов и соответственно при исполнении смет

Требованиями ч. 2 ст. 30 Закона № 1556 четко определено, что структура ЗВО, статус и функции его структурных подразделений определяются уставом ЗВО и положениями о соответствующих структурных подразделениях. Структура ЗВО, которое не является бюджетным учреждением, может определяться уставом заведения без соблюдения требований этой нормы. Структурные подразделения образуются решением ученого совета ЗВО в порядке, определенном Законом № 1556 и уставом ЗВО.

Основными структурными подразделениями ЗВО (кроме колледжей, которые не осуществляют подготовку бакалавров) являются факультеты, кафедры, библиотека.

Факультет – это структурное подразделение ЗВО, которое объединяет не менее чем три кафедры и/или лаборатории, которые в государственных и коммунальных ЗВО в совокупности обеспечивают подготовку не менее 200 соискателей высшего образования дневной формы обучения (кроме факультетов высших военных учебных заведений (ЗВО со специфическими условиями обучения), ЗВО физического воспитания и спорта, ЗВО культуры и искусства).

Кафедра – это базовое структурное подразделение ЗВО государственной (коммунальной) формы собственности (его филиалов, институтов, факультетов), которое осуществляет образовательную, методическую и/или научную деятельность по определенной специальности (специализации) или межотраслевой группе специальностей, в состав которого входит не менее пяти научно-педагогических работников, для которых кафедра является основным местом работы, и не менее чем три из них имеют научную степень или ученое (почетное) звание.

Вместе с тем отдельные ЗВО образуют факультеты, не придерживаясь установленных тре-

бований. **Например**, в одном ЗВО функционировал факультет по работе с иностранными студентами, в состав которого фактически входила только одна кафедра и лаборатория и который обеспечивал довузовскую подготовку слушателей из числа иностранных граждан. Как следствие – незаконные расходы бюджетных средств на оплату труда руководящего состава факультета только в этом заведении составляли почти 0,5 млн грн.

2. Завышение ассигнований от фактической потребности

Довольно распространенной проблемой, выявленной благодаря ревизиям, является завышение ЗВО и их обособленными подразделениями потребности в бюджетных средствах через формирование штатного расписания, которое не соответствует штатным нормативам и имеющимся структурным подразделениям.

Например, в одном из университетов при отсутствии образованных кафедр к штатным расписаниям ежегодно безосновательно включались 38 штатных единиц заведующих кафедрами. Как следствие – в течение ревизионного периода завышена потребность в расходах и излишне получены бюджетные ассигнования из госбюджета на сумму 2,3 млн грн., которые направлены на выплату премий работникам заведения.

В другом ЗВО применен заниженный норматив численности студентов (курсантов) дневной формы учения по расчетам на одного научно-педагогического работника ЗВО III и IV уровней аккредитации государственной формы собственности. Это привело к завышению в штатных расписаниях численности научно-педагогических работников, содержащихся за счет общего фонда. Результатом этого стало завышение потребности в бюджетных ассигнованиях.

3. Неправильное применение КЭКР

В процессе ревизий ЗВО Госаудитслужбой было установлено неправильное применение КЭКР во время планирования и утверждения в смете текущих и капитальных расходов и нарушения требований Инструкции относительно применения экономической классификации расходов бюджета, утвержденной приказом Минфина от 12.03.12 г. № 333 (далее – Инструкция № 333).

Например, ЗВО запланировал по специальному фонду сметы по КПКВК 2201160, КЭКР 2282 «Отдельные меры по реализации государственных (региональных) программ, не отнесенные к мерам развития» расходы на проведение текущего ремонта, а именно: демонтаж и прокладку труб полиэтиленовых водоснабжения.

Вместе с тем согласно п. 3.7 ДБН А.2.2-3-2014 «Состав и содержание проектной документации на строительство», утвержденных приказом Минрегионразвития, строительства и ЖКХ от 04.06.14 г. № 163, капитальный ремонт – это совокупность работ на объекте строительства, введенном в эксплуатацию в установленном порядке, без изменения его геометрических размеров и функционального назначения, которые предусматривают вмешательство в несущие и ограждающие системы, в случае замены или восстановления конструкций или инженерных систем и оборудования, в связи с их физической изношенностью и разрушением, улучшение эксплуатационных показателей, а также благоустройство территории.

Итак, исходя из вышеприведенных требований работы по демонтажу и прокладке труб полиэтиленовых водоснабжения относятся к капремонту, поэтому бюджетные ассигнования на эти работы должны планироваться по **КЭКР 3210** «Капитальные трансферты предприятиям (учреждениям, организациям)».

Таким образом, ЗВО планировал бюджетные ассигнования и осуществлял расходы, нарушая требования пп. 5 пп. 2.2.4 Инструкции № 333.

4. Нарушение норм трудового законодательства

Мерами государственного финансового контроля постоянно устанавливаются нарушения в начислении и выплате зарплаты, которые приводят к потерям бюджетных средств.

Несмотря на то что органы госфинконтроля в течение многих лет выявляли в ЗВО нарушение законодательства по вопросам оплаты труда, они не только до сих пор имеют место, но и их стало еще больше.

Отдельными ЗВО допускается проведение расходов на содержание сверхштатных работников, что является нарушением п. 28, 43 Порядка составления, рассмотрения, утверждения и основных требований к исполнению смет бюджетных учреждений, утвержденного постановлением КМУ от 28.02.02 г. № 228 (далее – Порядок № 228).

Отдельным работникам и научно-педагогическим работникам устанавливаются завышенные тарифные разряды с нарушением Схемы тарифных разрядов должностей руководящих работников библиотек, централизованных библиотечных систем (приложение 4), утвержденной приказом Минкультуры от 18.10.05 г. № 745, и Схемы тарифных разрядов должностей руководящих, научно-педагогических и педагогических работников высших учебных заведений III–IV уровней аккредитации (приложение 3), утвержденной прика-

зом МОН от 26.09.05 г. № 557 (далее – Приказ № 557). Это приводит к переплатам заработной платы и начислений на нее.

Также выявлены установления и выплаты надбавок, доплат, вознаграждений, которые постановлением КМУ от 30.08.02 г. № 1298 «Об оплате труда работников на основе Единой тарифной сетки разрядов и коэффициентов по оплате труда работников учреждений, заведений и организаций отдельных отраслей бюджетной сферы», Приказом № 557 и Инструкцией об оплате труда и размерах ставок заработной платы профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений, утвержденной приказом МОН от 02.04.93 г. № 90, не предусмотрены, из-за чего допускаются незаконные расходы на зарплату.

Например, в ЗВО были незаконно установлены и выплачены надбавки за почетные звания «Заслуженный профессор Национального горного университета», «Заслуженный преподаватель Национального горного университета», «Заслуженный работник Национального горного университета», «За кураторство». То есть руководители отдельных заведений проявляют своеобразную «щедрость» при установлении надбавок и доплат.

Вместе с тем при отсутствии аттестации ЗВО как научного заведения устанавливаются и выплачиваются надбавки за стаж научной работы, что является нарушением требований п. 1, 5 Порядка выплаты надбавки за стаж научной работы, утвержденного постановлением КМУ от 14.04.04 г. № 494.

Кроме того, начисляются и выплачиваются доплаты работникам до уровня МЗП без учета премий, что является нарушением норм ч. 4 ст. 3 Закона от 24.03.95 г. № 108/95-ВР «Об оплате труда» и незаконными расходами.

Досадными являются также факты выплаты зарплаты работникам, которые находятся в командировках, с несоблюдением требований абзаца четвертого ст. 121 КЗоТ, п. 13 Инструкции о служебных командировках в пределах Украины и за границу, утвержденной приказом Минфина от 13.03.98 г. № 59 (далее – Инструкция № 59), пп. «в» п. 4 Порядка исчисления средней заработной платы, утвержденного постановлением КМУ от 08.02.95 г. № 100. Как следствие – осуществление незаконных расходов.

Установлены неодинокные факты возмещения расходов на командировку без подтверждающих документов, их оригиналов сторонним лицам, что является нарушением п. 2, 7 постановления КМУ от 02.02.11 г. № 98 «О суммах и составе расходов на командировку государственных служащих, а также других лиц, которые направляются

в командировку предприятиями, учреждениями и организациями, которые полностью или частично содержатся (финансируются) за счет бюджетных средств» и п. 1, 5, 9, 11, 12 разд. 2 Инструкции № 59. Это тоже приводит к незаконным расходам.

5. Расходы спецфонда за счет общего фонда

Львиную долю нарушений, выявленных почти на всех объектах контроля, представляют нарушения, связанные с расходами средств общего фонда вместо их проведения за счет поступлений в специальный фонд сметы.

Одной из причин осуществления таких операций является несоблюдение законодательства во время формирования доходов ЗВО, на что органы Госаудитслужбы неоднократно обращали внимание **органа управления** (т. е. Министерства образования и науки) в течение многих лет.

Например, в одном из ЗВО стоимость услуг по отдыху, по обеспечению горячим питанием студентов и работников заведения, предоставлению полиграфических и других услуг не была экономически обоснованной и не обеспечивала оплаты всех расходов на их организацию, что привело к недополучению университетом собственных поступлений.

Еще один пример. Университет недополучил доходов от платы за обучение через установление этой платы в размерах, ниже сумм расходов на предоставление платных образовательных услуг, рассчитанных согласно калькуляциям стоимости обучения одного студента.

Следует отметить, что наличие нарушений со средствами общего и специального фондов является следствием существенных просчетов, до-

пущенных ЗВО во время планирования и осуществления соответствующих расходов.

В частности, отдельные ЗВО осуществляли расходы на оплату коммунальных услуг, предоставленных студентам в общежитии, за счет ассигнований общего фонда сметы, а не за счет поступлений спецфонда, что привело к соответствующему покрытию расходов.

6. Безответственное отношение к проведению научно-исследовательских работ

Следует выделить нарушения, выявленные ревизиями во время проверки использования бюджетных средств на проведение научно-исследовательских работ. Ведь развитие именно этого направления в условиях роста спроса на инновации и новейшие технологии является актуальным и нуждается в реформировании в части достижения максимального эффекта от разработок с привлечением минимального объема финансовых и трудовых ресурсов.

Сейчас вопреки значительным объемам бюджетных средств, которые выделяются ЗВО для научных исследований, которые по конкурсной документации имеют существенное значение для государства, есть случаи формального подхода к их выполнению или необеспечения дальнейшей реализации.

Например, один из ЗВО, игнорируя условия конкурсного отбора проектов научных исследований и разработок, утвержденные приказами МОН от 08.08.14 г. № 916 и от 15.06.15 г. № 630, в которых прописано, что основным местом работы руководителя проекта должно быть ЗВО – исполнитель, безосновательно получил средства государственного бюджета на проведение трех исследований, которыми руководили сторонние лица.

ВЫВОДЫ



Большинство нарушений, выявленных в ЗВО, совершено вследствие самоустранения отдельных руководителей заведений от осуществления внутреннего контроля за деятельностью собственных подразделений. Установление административных связей между всеми структурными подразделениями, пересмотр подходов к проведению внутреннего контроля за деятельностью целостной системы ЗВО позволит разрешить отдельный вопрос и не допускать в дальнейшем нарушений норм бюджетного законодательства.