

РАХУНКОВА ПАЛАТА

Затверджено
рішенням Рахункової палати
від 11 серпня 2015 року № 1-5

ЗВІТ
про результати аналізу формування, розміщення і виконання
державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою

Київ 2015

ЗМІСТ

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ	3
ВСТУП.....	5
1. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО_ПРАВОВОЇ БАЗИ ЩОДО ФОРМУВАННЯ, РОЗМІЩЕННЯ ТА ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОГО ЗАМОВЛЕННЯ.....	5
2. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНІЗАЦІЇ ПОРЯДКУ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ З ВИЩОЮ ОСВІТОЮ ЗА ДЕРЖАВНИМ ЗАМОВЛЕННЯМ.....	9
3. АНАЛІЗ ПОРЯДКУ ФІНАНСУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ЗАМОВЛЕННЯ НА ПІДГОТОВКУ ФАХІВЦІВ З ВИЩОЮ ОСВІТОЮ	13
4. АНАЛІЗ ПОРЯДКУ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗМІЩЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ЗАМОВЛЕННЯ.....	20
4.1. <i>Аналіз порядку формування державного замовлення Мінекономрозвитку з урахуванням середньострокової потреби.....</i>	20
4.2. <i>Аналіз ефективності забезпечення МОН функцій у сфері державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою.....</i>	25
4.3. <i>Аналіз ефективності функціонування Єдиної державної електронної бази з питань освіти.....</i>	33
5. ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОГО ЗАМОВЛЕННЯ НА ПІДГОТОВКУ ФАХІВЦІВ З ВИЩОЮ ОСВІТОЮ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ	37
ВИСНОВКИ.....	41
ПРОПОЗИЦІЇ.....	44
Додаток 1	47
Додаток 2	48

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Підстава для проведення аналізу:

Закон України «Про Рахункову палату» (ст.ст. 6, 7, 16).

План роботи Колегії Рахункової палати на 2015 рік.

Мета аналізу: оцінка загального стану формування, розміщення і виконання державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою.

Предмет аналізу: порядок формування, розміщення та виконання державного замовлення; кошти Державного бюджету України, передбачені для державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою; дані щодо бюджетних призначень та фактичних витрат на вказані цілі з Державного бюджету України; фінансова та статистична звітність, яка складається об'єктами перевірки з вказаних питань; методики розрахунку об'єктами перевірки орієнтовної середньої вартості підготовки одного фахівця; кількісні показники державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою; нормативно-правові акти України, розпорядчі та інші локальні документи міністерств та відомств з питань формування, розміщення і виконання державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою; результати контрольних-аналітичних заходів, проведених Рахунковою палатою у попередніх роках з питань державного замовлення; статистичні та інформаційні дані стосовно державного замовлення.

Початкові обмеження, які використовувалися у ході проведення аналізу:

Об'єкти аналізу:

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України;

Міністерство освіти і науки України;

Державне підприємство «Інфоресурс»;

Київський національний університет імені Тараса Шевченка;

Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана.

Часові обмеження: період, охоплений перевіркою, – 2013-2014 рр. і 2015 рік.

Критерії, які використовувалися у ході проведення аналізу:

Критерії оцінки законності, ефективності та доцільності управлінських рішень: відповідність чинному законодавству нормативних і розпорядчих документів, своєчасність і обґрунтованість їх прийняття для формування, розміщення і виконання державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою;

Критерії оцінки ефективності використання коштів Державного бюджету України, виділених головним розпорядником бюджетних коштів на формування, розміщення і виконання державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою:

- обґрунтованість розрахункових обсягів державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою з Державного бюджету України;
- врахування середньострокового прогнозу потреби у фахівцях та робітничих кадрах на ринку праці;
- узгодженість затверджених обсягів державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою з реальними потребами держави та науковими, матеріально-технічними і іншими потужностями вищих навчальних закладів;
- законність і доцільність підготовки фахівців за державним замовленням для державних замовників, які не мають у своєму підпорядкуванні власних вищих навчальних закладів (далі – ВНЗ);
- прозорість механізмів визначення кількісних показників державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою у ВНЗ державними замовниками;
- однаковість підходів учасників державного замовлення до застосування Методики розрахунку орієнтовної середньої вартості підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта;
- співставність вартості навчання фахівців за державним замовленням та за контрактною формою навчання в окремих вищих навчальних закладах;
- відповідність обсягів державного замовлення показникам випуску і працевлаштування, за профільними спеціальностями;
- обсяг місць, виділених для вступу на пільгових умовах, їх класифікація та вплив на загальні показники прийому фахівців за державним замовленням;
- стан працевлаштування випускників ВНЗ, підготовка яких здійснювалася за державним замовленням;
- відповідність показників державного замовлення реальним потребам регіональних ринків праці.

Методи збирання даних: перевірка Мінекономрозвитку, МОН; ДП «Інфоресурс»; КНУ ім. Шевченка; КНЕУ; аналіз і моніторинг нормативно-правових актів України та міжнародних документів у сфері державного замовлення; аналіз отриманої інформації на запити Рахункової палати від 39 державних замовників і 17 ВНЗ III-IV рівнів акредитації; аналіз контрольних заходів, проведених структурними підрозділами Рахункової палати у ВНЗ протягом останніх трьох років; отримання письмових та усних пояснень посадових осіб об'єктів перевірки.

ВСТУП

Застосування державного замовлення на освітні послуги як засобу державного регулювання соціально-економічних процесів є поширеною практикою у сучасних країнах, адже забезпечення державою можливості здобуття вищої професійної освіти за державні кошти є конституційним правом її громадян. Для цього відповідні органи державної влади повинні визначати обсяги таких коштів як на плановий рік, так і на певний прогнозний період. Насамперед йдеться про формування офіційної статистичної інформації; державного прогнозування і планування; бюджетного планування; загальних систем державного замовлення та державних закупівель тощо. Тому погіршення чи поліпшення функціонування зазначених вище засобів державного регулювання обов'язково впливає на функціонування моделей державного замовлення на освітні послуги. В Україні за три роки (з 2012 по 2015) державою на вказані цілі виділено близько 55,1 млрд. гривень, або в середньому близько 18,37 млрд. грн. на кожен навчальний рік для фінансування вищої освіти. Однак діюча в Україні модель формування державного замовлення застаріла за своєю суттю та неефективна. Вона не адаптована до європейського та світового досвіду та є пережитком радянського минулого.

1. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО_ПРАВОВОЇ БАЗИ ЩОДО ФОРМУВАННЯ, РОЗМІЩЕННЯ ТА ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОГО ЗАМОВЛЕННЯ НА ПІДГОТОВКУ ФАХІВЦІВ З ВИЩОЮ ОСВІТОЮ

Відповідно до частини четвертої статті 53 Конституції України, громадяни мають право безоплатно здобути вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі.

Згідно з абзацом другим частини першої статті 4 Закону України від 17.01.2002 № 2984-III (далі – Закон 2984) «Про вищу освіту», громадяни України мають право безоплатно здобувати вищу освіту в державних і комунальних вищих навчальних закладах на конкурсній основі в межах стандартів вищої освіти, якщо певний освітньо-кваліфікаційний рівень громадянин здобуває вперше. Вони вільні у виборі форми здобуття вищої освіти, вищого навчального закладу, напряму підготовки і спеціальності.

Майже аналогічною норма залишилася і в новому Законі України від 01.07.2014 № 1556-VII «Про вищу освіту» (далі – Закон 1556), де абзацом другим частини першої статті 4 встановлено, що громадяни України мають право безоплатно здобувати вищу освіту в державних і комунальних вищих навчальних закладах на конкурсній основі відповідно до стандартів вищої освіти, якщо певний ступінь вищої освіти громадянин здобуває вперше за кошти державного або місцевого бюджету.

Вказані законодавчі положення гарантують виконання державою свого обов'язку щодо створення відповідних умов, за яких особа може реалізувати своє право на здобуття вищої освіти на основі конкурсного відбору з урахуванням

своїх здібностей та інтересів шляхом вільного вибору типу вищого навчального закладу, напряму підготовки і спеціальності, профілю навчання.

Пунктом 13 прикінцевих положень Закону 1556 встановлено, що до 1 січня 2016 року розміщення державного замовлення у розмірі 80 відсотків загального обсягу державного замовлення для підготовки фахівців ступеня бакалавра здійснюється у вищих навчальних закладах *незалежно від форми власності* на основі показників розміщення державного замовлення минулого року в розрізі навчальних закладів за відповідними спеціальностями та пропозицій вищих навчальних закладів. Розміщення державного замовлення решти 20 відсотків загального обсягу державного замовлення здійснюється у вищих навчальних закладах *незалежно від форми власності* відповідно до результатів конкурсу поточного року, що визначається середнім конкурсним балом вступників на навчання за ступенем бакалавра за відповідною спеціальністю на момент завершення прийому заяв до вищих навчальних закладів.

На нашу думку, можливість розміщення державного замовлення у приватних ВНЗ є економічно недоцільною та такою, що послаблює підтримки ВИШів державної форми власності.

Нормативне регулювання питання формування, розміщення та виконання державного замовлення у 2013 здійснювалося на підставі Закону України від 22.12.1995 № 493/95-ВР «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» (далі – Закон 493) та постанови Кабінету Міністрів України від 29.02.1996 № 266 «Про Порядок формування та розміщення державних замовлень на поставку продукції для державних потреб і контролю за їх виконанням» (далі – постанова 266).

Зазначені нормативні документи були недосконалі, оскільки не визначали критерії відбору виконавців державного замовлення, методичку визначення вартості навчання одного фахівця; не встановлювали порядок розміщення державного замовлення між вищими навчальними закладами тощо.

У 2014-2015 роках формування, розміщення та виконання державного замовлення вже мало здійснюватися на підставі вдосконаленого законодавства у цій сфері. Зокрема, з 01.01.2013 набув чинності Закон України від 20.11.2012 № 5499-VI «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» (далі – Закон 5499), яким передбачається обов'язкове проведення державними замовниками конкурсу серед потенційних виконавців державного замовлення (ВНЗ).

Відповідно до статті 2 Закону 5499, державне замовлення формується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державного замовлення, за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти, та інших державних замовників з *урахуванням середньострокового прогнозу потреби у фахівцях* та робітничих кадрах на ринку праці та обсягів видатків Державного бюджету України на зазначені цілі.

На виконання Закону 5499 прийнято постанову Кабміну від 15.04.2013 № 306 «Про затвердження Порядку формування державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» (далі – постанова 306). Згідно з пунктами 2 і 4 цього Порядку, державне замовлення формується Мінекономрозвитку за поданням Міністерства освіти і науки та інших державних замовників з урахуванням *середньострокового прогнозу потреби у фахівцях та робітничих кадрах на ринку праці та обсягів видатків державного бюджету на зазначені цілі*.

Середньостроковий прогноз складається відповідно до методики, затвердженої центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державного замовлення. Методика формування середньострокового прогнозу потреби у фахівцях та робітничих кадрах на ринку праці затверджена наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 26.03.2013 № 305 (далі – Методика 305).

Цією Методикою передбачено, що алгоритм розрахунку Мінекономрозвитку середньострокового прогнозу потреби у фахівцях та робітничих кадрах на ринку праці базується на розрахунку кількості зайнятих за видами економічної діяльності (на рівні секцій КВЕД), яка необхідна для прогнозування додаткової потреби окремих видів економічної діяльності в робочій силі за професіями. Розділ III Методики 305 визначає основні етапи формування середньострокового прогнозу потреби у фахівцях та робітничих кадрах на ринку праці за основними видами економічної діяльності та професіями і містить перелік формул з індексами, які мають бути обчислені для правильного формування такого прогнозу.

Встановлено, що Мінекономрозвитку середньостроковий прогноз потреби у фахівцях та робітничих кадрах на ринку праці на 2014-2017 роки складено у кінці 2013 року та листом від 01.11.2013 № 4803-17/38181-07 (за підписом заступника Міністра А. Максюті) направлено центральним органам виконавчої влади (за списком). На 2015-2018 роки показники середньострокового прогнозу вже змінено роки та листом від 30.10.2014 № 4803-14/38025-03 (за підписом першого заступника Міністра Р. Качура) направлено центральним органам виконавчої влади (за списком). Зазначені листи відсутні в широкому доступі, зокрема на офіційному сайті Мінекономрозвитку, для ознайомлення з ними державних органів і громадськості.

У списку Мінекономрозвитку визначено 39 державних замовників, яким доведено листи. Цей перелік є неповним. Вибір Мінекономрозвитку органів, їх кількість та критерії необхідності, за якими було доведені середньострокові прогнози потреби у фахівцях, незрозумілі.

На виконання Закону 5499 прийнято постанову від 20.05.2013 № 346 «Про затвердження Методики розрахунку орієнтовної середньої вартості підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта» (далі – Методика 346).

Пунктом 3 Методики 346 встановлено, що заклади, установи розраховують вартість підготовки за державним замовленням одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта, слухача за освітньо-кваліфікаційним рівнем, науковим ступенем, спеціальністю, напрямом підготовки, галуззю знань, видом економічної діяльності (для професійно-технічного навчального закладу), професією та формою навчання на плановий рік згідно з порядком, затвердженим МОН.

Встановлено, що цей порядок у МОН не розроблено. Як наслідок, у 2014 та 2015 роках вартість підготовки за державним замовленням одного фахівця з вищою освітою формувалася не за Методикою 346, тобто з порушенням законодавства.

На виконання Закону 5499 Кабінетом Міністрів України прийнято постанову від 20.05.2013 № 363 «Про затвердження Порядку розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» (далі – постанова 363).

Основними критеріями відбору виконавців державного замовлення, відповідно до постанови 363, є, зокрема, наявність ліцензії на право надання освітніх послуг за відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем, сертифіката про акредитацію навчального закладу, сертифіката про акредитацію пряму підготовки (спеціальності), свідоцтва про атестацію, документа, що підтверджує підготовку аспірантів (ад'юнктів), докторантів за відповідною науковою спеціальністю; висновки експертної комісії та експертної ради при акредитаційній комісії, зокрема, щодо рівня кадрового забезпечення підготовки фахівців заявлених напрямів підготовки (спеціальностей), матеріально-технічної бази, навчально-методичного та інформаційного забезпечення учасника конкурсу.

Як показує аналіз критеріїв, вони є формальними, оскільки реально не враховують можливостей окремо взятого ВНЗ, його рейтинг, кількість студентів, що в ньому навчається, рівень матеріально-технічної та наукової бази тощо.

На час проведення перевірки на стадії узгодження з Кабінетом Міністрів України був проект постанови щодо внесення змін до постанови 363, яким пропонується доповнити Порядок новими критеріями відбору ВНЗ, відповідно до яких буде здійснюватися розміщення державного замовлення між виконавцями за такими критеріями: економічної ефективності; якості наукової роботи; комерціалізації наукових досліджень і розробок; міжнародної діяльності; працевлаштування та кар'єрного зростання; матеріально-технічного забезпечення освітнього процесу; зв'язків з роботодавцями; соціального забезпечення студентства тощо.

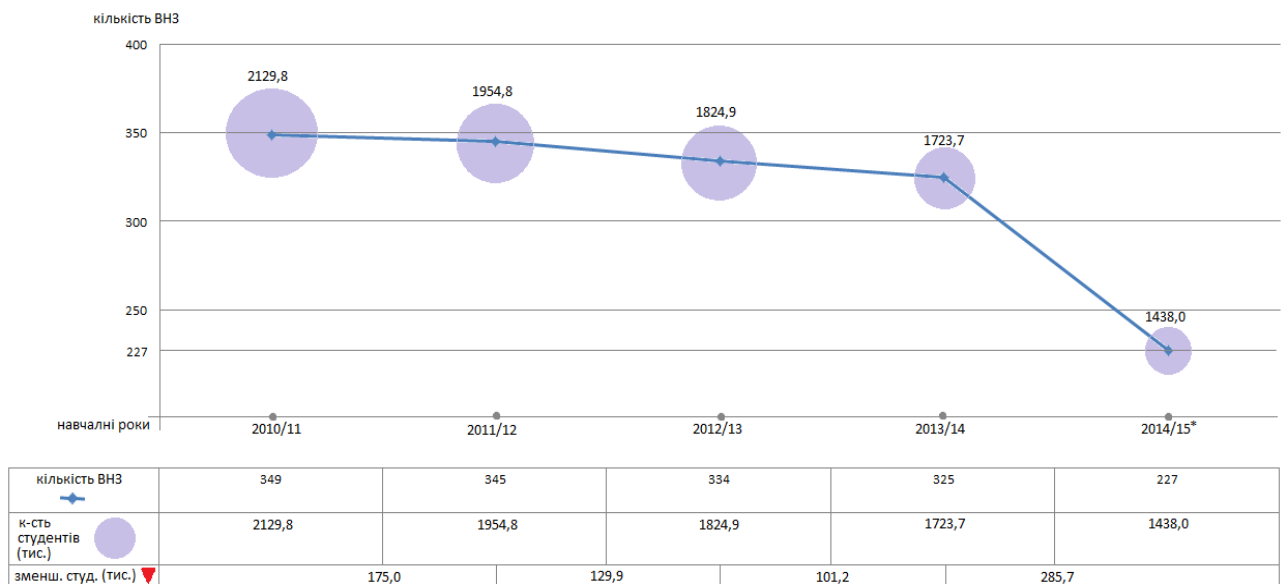
Процедури прийняття постанов від 11.06.2014 № 212 і від 01.07.2015 № 462 про державне замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів для державних потреб у 2014 і 2015 роках мали

здійснюватися на підставі оновлених норм законодавства з цього питання (додаток 1 до Звіту). Проте, як показує проведений аналіз, **оскільки МОН (Квіт С.М.) не унормувало необхідних нормативних документів, державні замовники та уповноважені органи здійснювали діяльність у цій сфері за старими схемами та неефективними методами** (додаток 2 до Звіту).

2. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНІЗАЦІЇ ПОРЯДКУ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ З ВИЩОЮ ОСВІТОЮ ЗА ДЕРЖАВНИМ ЗАМОЛЕННЯМ У ВНЗ ІІІ-ІV РІВНІВ АКРЕДИТАЦІЇ

Як визначено Порядком 306, критерії формування державного замовлення мають бути пов'язані із загальними показниками освітньої сфери та враховувати задоволення потреб усіх сфер суспільного життя у фахівцях, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрах, з урахуванням середньострокового прогнозу (питома вага осіб з відповідною освітою в структурі працездатного населення); підвищення освітнього потенціалу населення (сукупний обсяг студентів, аспірантів, докторантів, кваліфікованих робітників, інших категорій осіб, що зараховані на навчання та завершили навчання у навчальних закладах, у тому числі за державним замовленням); вартість послуг з підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта, підвищення кваліфікації та перепідготовки однієї особи за бюджетні кошти (орієнтовна середня вартість підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта за освітньо-кваліфікаційним рівнем, науковим ступенем та формою навчання).

Діаграма 1. Кількість ВНЗ ІІІ-ІV рівнів акредитації в Україні та кількість студентів у цих навчальних закладах на початок певного навчального року



* дані за 2014/15 навчальний рік не враховують показників тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції

Рахункова палата проаналізувала нормативно визначені критерії та отримала показники, які засвідчують відсутність їх врахування державними органами. Так, за даними Державної служби статистики України, кількість ВНЗ III-IV рівнів акредитації в Україні за п'ять навчальних років зменшилась на 72 заклади, а загальна кількість студентів у них за цей же період зменшилась на 691,8 тис. осіб. Вище наведено діаграму 1 щодо кількості ВНЗ III-IV рівнів акредитації в Україні та кількості студентів у цих навчальних закладах на початок певного навчального року.

Що стосується окремо ВНЗ III-IV рівнів акредитації державної та комунальної форми власності, то динаміка кількості їх зменшення виглядає так: 2010/11 навчальний рік – 231 навчальний заклад, 2011/12 навчальний рік – 227 закладів, 2012/13 навчальний рік – 220 закладів, 2013/14 навчальний рік – 218 закладів, 2014/15 навчальний рік – 197 закладів. Рахункова палата підтримує зменшення кількості ВНЗ шляхом їх укрупнення, оскільки такий показник, як «кількість студентів у ВНЗ III-IV рівнів акредитації» в Україні наразі повернувся до показника 2000/01 навчального року, коли у цих ВНЗ налічувалось 1402,9 тис. студентів по всій Україні. Якщо ж відкинути останній навчальний рік, дані за який викривлені через агресію Російської Федерації проти України, а прийняти для порівняння дані за 2013/14 навчальний рік – 1723,7 тис. студентів, то виявиться, що показники чисельності студентів майже дорівнюють аналогічним показникам за 2002/03 навчальний рік (1686,9 тис. студентів).

При цьому протягом 2011-2015 років загальноосвітні навчальні заклади випустили приблизно однакову кількість учнів (в 2010/2011 н.р. – 364 тис. осіб; в 2011/12 н.р. – 215 тис. осіб; 2012/13 н.р. – 329 тис. осіб; 2013/2014 н.р. – 304 тис. осіб; 2014/2015 н.р. – 247 тис. осіб (табл. 1).

Таблиця 1

Порівняння коливання випускників шкіл та зменшення кількості студентів у ВНЗ III-IV рівнів акредитації

Навчальні роки	Колівання випуску учнів* загальноосвітніми навчальними закладами (порівняно з минулими навчальними роками), тис. осіб	Зменшення кількості студентів ¹ вищих навчальних закладів III-IV рівнів акредитації (порівняно з минулими навчальними роками), тис. осіб
2010/11	27 ↓	115,4 ↓
2011/12	149 ↓	175,0 ↓
2012/13	114 ↑	129,9 ↓
2013/14	25 ↓	101,2 ↓
2014/15**	57 ↓	285,7 ↓

* під учнями маються на увазі особи, які закінчили школу III ступеня та одержали атестат про повну загальну середню освіту;

** дані за 2014/15 навчальний рік викладено без урахування показників тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції

¹ Враховано студентів за всіма джерелами фінансування їх навчання.

Як свідчать дані таблиці, при сталому щорічному зменшенні випускників шкіл зменшення кількості студентів відбувається непропорційно високими темпами. Тобто діти, які закінчили загальноосвітній навчальний заклад, все менше обирають продовження власного навчання у ВНЗ III-IV рівнів акредитації. Зважаючи на зазначене, Рахункова палата констатує наявність двох проблем національної системи освіти, які виникають після закінчення учнями середніх шкіл: одна частина випускників не спроможна продовжити навчання у ВНЗ через наявність певних соціальних і фінансових проблем, інша – орієнтована на здобуття освіти за кордоном.

У той же час скорочення кількості випускників шкіл через негативну демографічною ситуацію в країні випереджає скорочення держзамовлення. Так, кількість учнів, які закінчили школу III ступеня та одержали атестат про повну загальну середню освіту (що надає їм право вступу до ВНЗ III-IV рівнів акредитації), настільки наблизилась до показників прийому за державним замовленням, що наразі нівелюється саме поняття «конкурсний відбір» (табл. 2).

Таблиця 2

Співвідношення між випуском учнів загальноосвітніх навчальних закладів і обсягом державного замовлення на відповідний навчальний рік

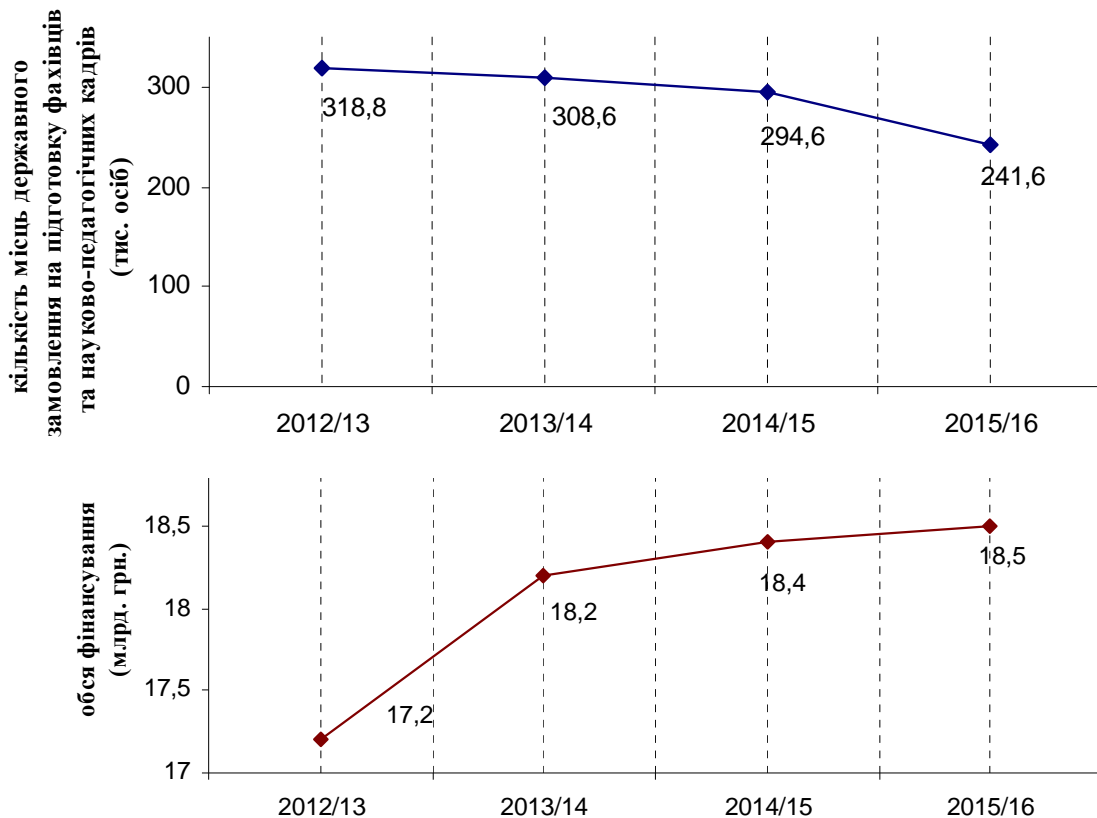
Навчальні роки	Кількість осіб, які закінчили школу III ступеня та одержали атестат про повну загальну середню освіту (тис. осіб)	Кількість осіб, що навчаються за державним замовленням ² за ОКР «молодший спеціаліст», «бакалавр (на базі повної середньої освіти)», «спеціаліст (на базі повної середньої освіти)» (тис. осіб)	Кількість осіб, які будуть вступати поза межами державного замовлення (тис. осіб)	Кількість осіб, які будуть вступати поза межами державного замовлення (у відсотках)	Конкурс (середнє значення) на одне місце за державним замовленням (осіб)
2012/2013	329	194,7	134,3	40,8%	1,7
2013/2014	304	198,2	105,8	34,8%	1,5
2014/2015*	247	183,1	63,9	25,8%	1,35

* дані за 2014/15 навчальний рік по випускниках шкіл зазначено без урахування показників тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції.

² Дані взято виокремлено з постанов Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 № 362, від 11.06.2014 № 212 і від 01.07.2015 № 462 про державне замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів для державних потреб на відповідний навчальний рік.

У той же час видатки на вищу освіту³ за державним замовленням передбачались у таких обсягах: 2012/2013 навчальний рік – 17 248 657,6 тис. грн., 2013/2014 навчальний рік – 18 217 737,448 тис. грн., 2014/2015 навчальний рік - 18 369 870,718 тис. грн., 2015/2016 навчальний рік – 18 528 608,95 тис. гривень, а обсяги прийому при цьому становили⁴: 2012/13 навчальний рік – 318 803 осіб, 2013/2014 навчальний рік – 308 582 особи, 2014/2015 навчальний рік – 294 582 особи, 2015/2016 навчальний рік – 241 602 особи. Графічно вказаний зв'язок зображено нижче (діаграма 2).

Діаграма 2. Співвідношення між видатками на вищу освіту за державним замовленням та кількістю осіб, що навчаються за державним замовленням у ВНЗ III-IV ступенів



³ Наведені обсяги фінансування на підготовку фахівців та науково-педагогічних кадрів.

⁴ Враховані всі ОКР для ВНЗ III-IV ступенів та обсяги прийому аспірантів та докторантів на певний навчальний рік.

Фактично, зі зменшенням обсягів державного замовлення на підготовку фахівців, обсяги видатків на їх підготовку зростають, тобто такий показник⁵, як «узагальнена середня вартість навчання однієї особи», збільшується щороку. Так, у 2012/2013 навчальному році середня вартість підготовки одного фахівця становила 53,95 тис. грн., у 2013/2014 – 59,0 тис. грн., у 2014/2015 – 62,4 тис. грн., а в 2015/2016 становитиме 76,6 тис. гривень.

За такого стану справ економічно необґрунтованою є вимога частини 8 статті 72 Закону 1556, відповідно до якої фінансування за рахунок видатків Державного бюджету України підготовки фахівців з вищою освітою за спеціальностями відповідних ступенів вищої освіти встановлюється в обсязі, необхідному для забезпечення на кожні 10 тисяч населення навчання не менше 180 студентів. При цьому обсяг видатків Державного бюджету України на поточний рік не може бути меншим, ніж обсяг видатків Державного бюджету України на минулий рік, збільшений на коефіцієнт інфляції.

Через таке фінансове обмеження нижньої межі видатків на підготовку фахівців з вищою освітою проблематично прийняти економічно виважені рішення при формуванні обсягів державного замовлення, оскільки за таких умов обсяги фінансування державного замовлення на освіту не пов'язані з обсягом прийому студентів.

Зводиться нанівець Методика 346, оскільки які б дані про показники вартості підготовки одного фахівця, аспіранта, докторанта за освітньо-кваліфікаційним рівнем, науковим ступенем, спеціальністю, напрямом підготовки, галуззю знань, видом економічної діяльності (для професійно-технічного навчального закладу), професією та формою навчання не надали ВНЗ після власних розрахунків, держава все одно змушена виділяти більше коштів на вказані цілі, ніж у минулому році.

3. АНАЛІЗ ПОРЯДКУ ФІНАНСУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ЗАМОВЛЕННЯ НА ПІДГОТОВКУ ФАХІВЦІВ З ВИЩОЮ ОСВІТОЮ

Видатки на вищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів на умовах державного замовлення у вищих навчальних закладах державної власності), відповідно до підпункту «в» пункту 7 частини 1 статті 87 Бюджетного кодексу України, належать до видатків, що здійснюються з Державного бюджету України.

Згідно зі статтею 61 Закону України від 23.05.1991 № 1060 «Про освіту», фінансування державних навчальних закладів та установ, організацій, підприємств системи освіти здійснюється за рахунок коштів відповідних бюджетів, коштів галузей народного господарства, державних підприємств і організацій, а також додаткових джерел фінансування.

⁵ Обчислення проведено на підставі даних щодо кількості місць державного замовлення та обсягів фінансування на вказані цілі з постанов Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 № 362, від 11.06.2014 № 212 та від 01.07.2015 № 462 про державне замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів для державних потреб на відповідний навчальний рік

У 2013-2015 роках фінансування ВНЗ здійснювалося відповідно до статті 64 Закону 2984 і статті 71 Закону 1556.

Зокрема, статтею 64 Закону 2984 визначено, що фінансування вищих навчальних закладів державної форми власності здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, призначених для фінансування центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти, інших центральних органів виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні вищі навчальні заклади.

Розміри бюджетних призначень на підготовку фахівців з вищою освітою, а також підготовку наукових і науково-педагогічних працівників через аспірантуру і докторантуру визначаються у законі про державний бюджет.

Законом 1556 передбачено новий порядок фінансування вищих державних закладів, зокрема, статтею 71 цього Закону передбачено, що фінансування державних вищих навчальних закладів здійснюється за рахунок коштів державного бюджету на умовах державного замовлення на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових і науково-педагогічних кадрів та за рахунок інших джерел, не заборонених законодавством, з дотриманням принципів цільового та ефективного використання коштів, публічності та прозорості у прийнятті рішень. Розміри бюджетних призначень на підготовку фахівців з вищою освітою встановлюються у Державному бюджеті України на відповідний рік.

При цьому, згідно з частиною четвертою статті 2 Закону 5499, державні замовники після набрання чинності законом про Державний бюджет України на відповідний рік подають центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державного замовлення, пропозиції до проекту державного замовлення на плановий рік з визначенням показників середньорічної чисельності, орієнтовної середньої вартості підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта, а також обсягів видатків, передбачених Державним бюджетом України на зазначені цілі, та відповідні обґрунтування щодо наданих пропозицій.

Таким чином, існує нормативна колізія в частині фінансування вищих навчальних закладів на умовах державного замовлення: Законом 5499 передбачено формування державного замовлення з урахуванням обсягів фінансування, а Законом 1556 передбачено фінансування ВНЗ відповідно до затвердженого обсягу державного замовлення.

Всупереч Закону 5499 орієнтовна середня вартість підготовки одного кваліфікованого фахівця не визначена.

Фінансування ВНЗ протягом 2013 і 2014 років здійснювалось за рахунок коштів державного бюджету, призначених для фінансування центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти та центральних органів виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні вищі навчальні заклади, відповідно до доведених лімітів.

У 2015 році, незважаючи на законодавчо визначений новий порядок фінансування ВНЗ, їх фінансування здійснювалось, як і у попередні роки,

відповідно до доведених лімітів, виходячи не із вартості навчання на одного студента, аспіранта, докторанта тощо, **а з потреби закладу в цілому шляхом складання і подання до головного розпорядника бюджетних коштів бюджетної пропозиції в цілому по ВНЗ** із врахуванням нормативів чисельності студентів (курсантів), аспірантів (ад'юнктів), докторантів, здобувачів, слухачів, інтернів, клінічних ординаторів на одну штатну посаду науково-педагогічного працівника у ВНЗ III і IV рівня акредитації та ВНЗ післядипломної освіти державної форми власності та отримання після затвердження закону про державний бюджет лімітної довідки і доведенням помісячних лімітів асигнувань. Це підтверджено 39 державними замовниками та встановлено під час перевірки Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана (далі – КНЕУ).

Тобто кошти на підготовку фахівців з вищою освітою за державним замовленням фактично плануються і використовуються як кошти на утримання бюджетної установи.

При цьому ліміти, доведені Міністерством фінансів України, МОН та іншими головними розпорядниками, значно менші, ніж зазначена потреба в коштах, і не враховують як потреб ВНЗ взагалі (оплату комунальних послуг, ремонту приміщень, придбання необхідної комп'ютерної техніки та обладнання), так і основних виплат, передбачених нормативними актами (стипендію, додаткових надбавок, встановлених Президентом та Урядом, пільги).

Зокрема, МОН, як головний розпорядник бюджетних коштів, у межах бюджетних призначень, доведених за бюджетною програмою 2201160 «Підготовка кадрів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації та забезпечення діяльності їх баз практики», розподіляє та перерозподіляє обсяги бюджетних асигнувань між ВНЗ, що належать до сфери його управління, керуючись пунктом третім частини п'ятої статті 22 Бюджетного кодексу України

Такий стан справ призводить до штучного розподілу бюджетних коштів між ВНЗ, постійного регулювання та перерозподілу бюджетних призначень як у межах одного навчального закладу, так і між ВНЗ у цілому на власний розсуд головних розпорядників.

На думку Рахункової палати, можливим шляхом вирішення цієї проблеми є фінансування кожного ВНЗ за окремою бюджетною програмою. Прикладом є Київський національний університету імені Тараса Шевченка (далі – КНУ ім. Шевченка), який фінансується через МОН за окремою бюджетною програмою 2201280 «Підготовка кадрів Київським національним університетом імені Тараса Шевченка». Зазначене унеможливить штучне керування коштами та їх перерозподіл між навчальними закладами у межах одного головного розпорядника бюджетних коштів та однієї бюджетної програми.

Як встановлено перевіркою, внаслідок неналежного виконання МОН (Міністр Табачник Д.В.) своїх повноважень головного розпорядника бюджетних коштів, бюджетні запити на 2014 рік міністерством не

складались. Крім того, за інформацією МОН, Мінфін (Міністр Колобов Ю.В.) не надавав регламентуючих документів і програмного забезпечення для підготовки бюджетного запиту на 2014 рік, що є порушенням частини першої статті 34 Бюджетного кодексу України. Як наслідок, не виконано Мінфіном своїх повноважень, зокрема проект закону про державний бюджет на 2014 рік складено без бюджетних запитів головних розпорядників коштів (МОН).

Перевіркою правильності планування та використання коштів державного замовлення у МОН по шістьох навчальних закладах, що належать до сфери його управління, встановлено, що по жодному із ВНЗ до перевірки не надано довідок про внесення змін до кошторису, плану використання бюджетних коштів, плану асигнувань загального фонду бюджету та помісячного плану використання бюджетних коштів. У своїй інформації МОН зазначило, що ці документи перебувають на відповідному збереженні у вищих навчальних закладах.

МОН не володіє інформацією про здійснення перерозподілу бюджетних призначень та зміну їх структури ВНЗ і не здійснює внутрішній контроль за витрачанням бюджетних коштів їх розпорядниками нижчого рівня та одержувачами.

Встановлено, що до затверджених обсягів бюджетних призначень вносились зміни не лише законами про внесення змін до закону про Державний бюджет України на відповідний рік, а також і розпорядчими актами Уряду. Внаслідок затвердження у Державному бюджеті України державних капітальних видатків як нерозподілених, відсутності затвердженого порядку розподілу державних капітальних видатків із визначенням критеріїв такого розподілу та надання таких повноважень Кабінету Міністрів України (ч. 6 та ч. 8 статті 23 Бюджетного кодексу України) на законодавчому рівні, Уряд отримав можливість приймати розпорядчі рішення щодо передачі та перерозподілу видатків бюджету за бюджетними програмами.

Зокрема, перевіркою МОН встановлено, що, відповідно до розпоряджень Кабміну, бюджетні призначення за КПКВК 2201160 «Підготовка кадрів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації та забезпечення діяльності їх баз практики» у 2013 році збільшено на 661 856,05 тис. грн., із них – 28 623,9 тис. грн. отримано внаслідок передачі державних капітальних видатків; у 2014 році – на 6 800 тис. грн., із них – 2 500,0 тис. грн. отримано внаслідок передачі державних капітальних видатків. У 2015 році на момент закінчення перевірки МОН зміни до обсягів бюджетних призначень розпорядчими документами Уряду не вносились. **Зазначені зміни призвели до зміни обсягів державного замовлення, які у постановах Кабміну не відображені.**

Як наслідок, у паспортах бюджетних програм з'явилися нові напрями використання бюджетних коштів, які не пов'язані з навчанням фахівців. Наприклад, у паспорті МОН за бюджетною програмою 2201160 «Підготовка кадрів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації та

забезпечення діяльності їх баз практики» у 2013 році з'явився такий напрям використання коштів, як «Співфінансування проекту транскордонного співробітництва «Історико-етнографічна спадщина – складова частина стійкого розвитку туризму на Буковині».

Слід відзначити, що розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13.11.2013 № 898 «Про передачу у 2013 році деяких бюджетних призначень Міністерству освіти і науки» передано МОН бюджетні призначення, передбачені в 2013 році Мінагрополітики, в загальній сумі 544 748,0 тис. гривень.

Внаслідок передачі бюджетних призначень, відбулася передача державного замовлення, зміна обсягів державного замовлення та зміна державного замовника. При цьому зміни до обсягів державного замовлення для Мінагрополітики, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 № 362 «Про державне замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів для державних потреб у 2013 році», якою затверджена зведена сума коштів, передбачених у державному бюджеті на фінансування державного замовлення, у 2013 році у розрізі державних замовників не внесені.

Таким чином, внаслідок щорічної передачі та перерозподілу бюджетних призначень, Урядом суттєво змінювалися обсяги фінансування на підготовку фахівців з вищою освітою, затверджені законом про державний бюджет, які не пов'язані з вартістю навчання студентів, аспірантів, докторантів тощо і значно впливають на обсяг державного замовлення на підготовку фахівців. При цьому зміни до обсягів державного замовлення не вносилися.

Всупереч статтям 20 і 22 Бюджетного кодексу України та пункту 5 Положення про Міністерство фінансів України, Мінфін неналежно здійснює контроль за цільовим використанням коштів державного бюджету.

Встановлено, що у паспортах МОН за бюджетною програмою 2201160 «Підготовка кадрів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації та забезпечення діяльності їх баз практики» за 2013-2015 роки щороку планувались видатки за таким напрямом використання коштів, як фінансова підтримка фахівців з вищою освітою у кооперативних (приватних) ВНЗ.

Однак статтею 64 Закону 2984 (чинною до 06.09.2014) визначено, що за рахунок коштів державного бюджету, призначених для фінансування спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у галузі освіти і науки, інших центральних органів виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні вищі навчальні заклади, здійснюється фінансування ВНЗ державної форми власності. **Фінансування вищих навчальних закладів приватної форми власності здійснюється їх власниками.**

Незважаючи на це, між МОН (Міністр Табачник Д.В.) і Центральною спілкою споживчих товариств України (далі – Укоопспілка) 30.12.2010 укладено Державний контракт щодо підготовки фахівців з вищою освітою для системи споживчої кооперації, предметом якого є зобов'язання Укоопспілки

за рахунок коштів, передбачених законом про державний бюджет на відповідний рік, забезпечувати підготовку фахівців з вищою освітою за освітньо-кваліфікаційними рівнями молодшого спеціаліста, бакалавра, спеціаліста, магістра у підпорядкованих Укоопспілці вищих навчальних закладах I–IV рівнів акредитації (приватної форми власності) згідно з доведеним Міністерством обсягом державного замовлення на прийом і випуск фахівців з вищою освітою за відповідними напрямками підготовки та спеціальностями.

***Довідково.** Цим контрактом передбачено, що обсяг державного замовлення на відповідний рік та обсяг фінансування за рахунок загального фонду державного бюджету визначаються шляхом укладення додаткової угоди до цього контракту. У додатковій угоді обов'язково зазначаються ліцензовані обсяги за відповідними напрямками та спеціальностями у розрізі підпорядкованих Укоопспілці вищих навчальних закладів. Контракт чинний з моменту підписання і діє до 1 січня 2015 року. При цьому передбачено, що у разі, якщо додаткову угоду не буде укладено, або після закінчення терміну дії цього контракту наступний контракт не буде укладено, Міністерство продовжує фінансування підготовки фахівців у вищих навчальних закладах Укоопспілки за укладеними раніше додатковими угодами та фінансування навчання студентів, які були зараховані до вищих навчальних закладів Укоопспілки до 2011 року на навчання за рахунок коштів державного бюджету до закінчення їх навчання за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями.*

Згідно з переліком вищих навчальних закладів Укоопспілки, що є додатком до державного контракту, у системі Укоопспілки нараховуються 25 вищих навчальних закладів приватної форми власності, які визначені МОН одержувачами бюджетних коштів і внесені до мережі Міністерства.

***Довідково.** До перевірки надано чотири додаткових угоди до державного контракту про встановлення обсягу державного замовлення вищим навчальним закладам, що підпорядковані Укоопспілці відповідно до наказів Міністерства «Про державне замовлення на підготовку та випуск фахівців з вищою освітою»: додаткова угода № 1 від 12.07.2011 щодо обсягу державного замовлення у 2011 році, підписана Головою правління Укоопспілки В.В. Гончаренком та Міністром освіти і науки, молоді та спорту України Д.В. Табачником, додаткова угода № 2 без дати щодо обсягу державного замовлення у 2012 році, підписана Головою правління Укоопспілки В.В. Гончаренком та Міністром освіти і науки, молоді та спорту України Д.В. Табачником, додаткова угода № 3 від 01.07.2013 щодо обсягу державного замовлення у 2013 році, підписана Головою правління Укоопспілки В.В. Гончаренком та Міністром освіти і науки, молоді та спорту України Д.В. Табачником, і додаткова угода № 4 від 12.07.2011 щодо обсягу державного замовлення у 2014 році, підписана т.в.о. Голови правління Укоопспілки В.П. Левицьким і Міністром освіти і науки, молоді та спорту України С.М. Квітом.*

Наразі у ВНЗ Укоопспілки продовжують навчання студенти, які були зараховані до 2011 року. Станом на 01.04.2015 фінансується одна установа, в якій навчається 5 студентів денної форми навчання та 14 студентів заочної, що будуть випущені у 2015 році.

Згідно із звітами про надходження та використання коштів загального фонду (форма № 2д) за 2013 рік, 2014 рік та I квартал 2015 року, МОН сплачено навчальним закладам Укоопспілки 3 476,96 тис. грн. державних коштів: у 2013 році – 2 714,96 тис. грн., у 2014 році – 723,0 тис. грн. та у I кварталі

2015 року – 39,0 тис. грн. (бюджетні призначення на рік становлять 78,0 тис. гривень).

Таким чином, внаслідок відсутності належного контролю з боку Мінфіну протягом п'яти років МОН всупереч чинному законодавству фінансує приватні ВНЗ Укоопспілки, яким лише за 2013-2015 роки незаконно сплачено як фінансування ВНЗ 3 476, 96 тис. грн. за рахунок коштів державного бюджету України.

Крім того, відповідно до статті 65 Закону 2984 та статті 71 Закону 1556, ВНЗ може надавати фізичним та юридичним особам платні послуги за умови забезпечення провадження освітньої діяльності. Перелік видів платних послуг, що можуть надаватися ВНЗ, визначається Кабінетом Міністрів України⁶. Кошти від надання платних послуг ВНЗ використовують на своє утримання.

Як встановлено перевітками КНУ ім. Шевченка та КНЕУ, вартість платних послуг визначається відповідно до розрахованих калькуляцій вартості підготовки фахівців, основними складовими якої є оплата праці працівників, нарахування на заробітну плату, придбання товарів і послуг, видатки на відрядження, оплата комунальних послуг та енергоносіїв і капітальні витрати.

Як свідчать калькуляції вартості навчання одного фахівця на навчальний рік, надані КНУ ім. Шевченка, вартість навчання не змінюється і становить від 25,0 тис. грн. до 30,0 тис. грн. у рік залежно від напрямку підготовки, навчального закладу, мови викладання, форми навчання та громадянства студента. Водночас, відповідно до розрахунку вартості на одного фахівця на рік за рахунок коштів державного бюджету, складеного КНУ ім. Шевченка, реальна потреба закладу становить 95,33 тис. гривень. При цьому обсяг фактичного фінансування з Державного бюджету України на одного фахівця на рік становить 35,79 тис. грн., що на 5,79 тис. грн. більше, ніж сама висока вартість навчання у цьому навчальному закладі в рік.

У КНЕУ розмір плати за рахунок коштів фізичних та юридичних осіб встановлюється за весь строк надання освітньої послуги і не може змінюватись. Розмір плати за навчання також залежить від напрямку підготовки, освітньо-кваліфікаційного рівня, мови викладання та форми навчання. Зокрема, на підготовку *магістра* вартість навчання у 2014 році становила від 10 000 до 30 000 гривень *за весь строк надання освітньої послуги*. При цьому, згідно з пропозиціями щодо обсягів випуску та прийому за державним замовленням, у 2014 році така вартість була визначена університетом у розмірі 35 936,0 грн. за рівнем підготовки магістра в рік.

Як свідчать наведені цифри, в КНЕУ вартість навчання за державним замовленням на одного фахівця в рік, зокрема, на підготовку магістра більша, ніж вартість навчання на одного фахівця за весь строк надання освітньої

⁶ Такий перелік затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 № 796 «Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися навчальними закладами, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної і комунальної форми власності».

послуги за рахунок платних послуг. Така сама ситуація спостерігається у переважній більшості ВНЗ (за інформацією, наданою Рахунковій палаті).

Таким чином, можна стверджувати про фактичне утримання вищих навчальних закладів за рахунок коштів державного бюджету, а не про навчання за державним замовленням.

Законом України від 28.12.2014 № 79-VIII «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» у розділі VI «Прикінцеві та перехідні положення» положення Бюджетного кодексу України доповнено часиною 25, якою визначено, що контроль за використанням бюджетних коштів щодо власних надходжень державних і комунальних вищих навчальних закладів, наукових установ та закладів культури, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти, здійснюється у порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів України.

Водночас жодна із затверджених бюджетних програм на підготовку фахівців з вищої освіти за рахунок коштів загального фонду державного бюджету не передбачає розроблення порядку використання бюджетних коштів, що призводить не лише до прогалини нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів, а й до їх нераціонального та неефективного використання.

4. АНАЛІЗ ПОРЯДКУ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗМІЩЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ЗАМОВЛЕННЯ

4.1. Аналіз порядку формування державного замовлення Мінекономрозвитку з урахуванням середньострокової потреби

Законодавством України⁷ Мінекономрозвитку визначено головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що **забезпечує, зокрема, формування та реалізацію державної політики щодо державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів.**

Встановлено, що після прийняття нового законодавства щодо формування, розміщення та виконання державного замовлення на підготовку фахівців неефективна робота Міністерства з цих питань продовжується.

Протягом 2013-2014 років та до лютого 2015 року практичну реалізацію функцій з формування державного замовлення на підготовку фахівців здійснював департамент економіки соціальної та гуманітарної сфери. Наказом Мінекономрозвитку від 27.02.2015 № 171 затверджено нову структуру апарату

⁷ Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 459. Згідно з підпунктом 18 пункту 4 цього Положення, **Мінекономрозвитку**, відповідно до покладених на нього завдань, зокрема, **формує державне замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів, здійснює координацію робіт державних замовників щодо його розміщення та виконання.**

Міністерства, відповідно до якої департамент економіки соціальної та гуманітарної сфери ліквідовано. Згідно із штатним розписом Міністерства на 2015 рік, затвердженим 27.02.2015, посади працівників департаменту економіки соціальної та гуманітарної сфери, які безпосередньо забезпечували діяльність Міністерства з питань з формування, координації та виконання державного замовлення, скорочено.

Фактично з 28 лютого поточного року за жодним структурним підрозділом Міністерства не закріплені повноваження щодо формування і реалізації державної політики у сфері державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів (післядипломна освіта) для державних потреб.

На момент проведення перевірки цими питаннями у Мінекономрозвитку **опікувався лише один працівник⁸**, при цьому виконання завдань з формування державного замовлення у його посадовій інструкції не передбачено, **тобто ця діяльність у Міністерстві фактично не унормована.**

Встановлено, що на момент проведення перевірки за жодним заступником Міністра економічного розвитку і торгівлі України не закріплена функція формування державної політики щодо державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів.

Стаття 2 Закону 5499-VI передбачає, що **державне замовлення формується** центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державного замовлення, за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти, та інших державних замовників **з урахуванням середньострокового прогнозу потреби у фахівцях та робітничих кадрах на ринку праці та обсягів видатків Державного бюджету України на зазначені цілі.**

Встановлено, що Мінекономрозвитку середньостроковий прогноз потреби у фахівцях та робітничих кадрах на ринку праці на 2014-2017 і на 2015-2018 роки доведено до державних замовників листами від 01.11.2013 № 4803-17/38181-07 і від 30.10.2014 № 4803-14/38025-03.

До цих листів додано чотири окремі розрахунки потреби у фахівцях та робітничих кадрах на ринку праці за видами економічної діяльності та професійними групами у 2014-2017 та у 2015-2018 роках відповідно. Зазначена потреба за напрямками навчання враховує підготовку не лише фахівців з вищою освітою, а й підготовку робітничих кадрів. Так, за висновками Мінекономрозвитку, на 2015 рік, згідно з листом від 01.11.2013 № 4803-17/38181-07, середньострокова потреба у підготовці фахівців з вищою

⁸ Заступник начальника управління розвитку підприємництва – начальник відділу аналізу, моніторингу та прогнозування розвитку підприємства департаменту розвитку бізнес-клімату Стельмах О.О. Відповідно до наказу Мінекономрозвитку від 17.06.2015 № 613, департамент розвитку бізнес-клімату ліквідовано.

освітою та робітничих кадрах становить *151241 особу*. Проте, згідно з листом від 30.10.2014 № 4803-14/38025-03, така потреба на 2015 рік становить *54100 осіб*. Тобто за рік, за розрахунками Мінекономрозвитку, ця потреба радикально змінилася – втричі зменшилася. **При цьому жодних обґрунтувань щодо системи розрахунків Міністерством не надано.** Незважаючи на це, у прийнятій постанові 462 кількість місць за державним замовленням з вищою освітою на 2015 рік становить 139511 осіб, тобто втричі більша, ніж потрібно державі (за останніми підрахунками Мінекономрозвитку у 2014 році).

Так, у вказаних листах Мінекономрозвитку зазначається, що з 2014 по 2018 роки найбільшою потребою для держави буде підготовка фахівців за державним замовленням у сферах оптової та роздрібної торгівлі; ремонту автотранспортних засобів і мотоциклів; у сільському господарстві, мисливстві, лісовому господарстві, рибальстві та рибництві; промисловості, будівництві; у транспорті, складському господарстві, поштовій та кур'єрській діяльності; у працівниках охорони здоров'я та наданні соціальної допомоги; для державного управління й оборони, обов'язкового соціального страхування. Однак про напрями підготовки спеціалістів за державним замовленням з ай-ті технологій, енергетики, правознавства в цьому середньостроковому прогнозі не йдеться. Хоча з року в рік зазначені категорії спеціалістів відображаються у показниках Мінекономрозвитку під час формування ним же державного замовлення.

Внаслідок тривалого процесу отримання і узгодження Мінекономрозвитку пропозицій від замовників, обсяги державного замовлення затверджувались з порушенням встановлених термінів. Так, у 2013 році в порушення постанови 266 обсяги державного замовлення затверджені постановою 362 тільки 20.05.2013. У 2014 році в порушення постанови 306 обсяги державного замовлення затверджені постановою 212 тільки 11.06.2014. У 2015 році відповідна постанова прийнята 01.07.2015 за № 462.

Протягом 2013-2014 років законами про внесення змін до закону про державний бюджет та розпорядчими документами Уряду вносилися зміни до обсягів бюджетних призначень, встановлених державним замовникам, і, відповідно, змінювалися обсяги державного замовлення. Проте фактично до обсягів державного замовлення, визначених постановами 362 у 2013 році та 212 у 2014 році, відповідні зміни внесені не були.

Слід також зазначити, що Мінекономрозвитку наказом від 04.12.2013 № 1429 затверджено форми подання інформації про показники орієнтовної середньої вартості підготовки за державним замовленням одного, зокрема, фахівця. При цьому, як встановлено перевіркою, Мінекономрозвитку жоден із державних замовників не подає свої пропозиції за розробленими Міністерством формами. У наданих пропозиціях за 2013, 2014 і 2015 роки стоїть цифра орієнтовної середньої вартості підготовки одного фахівця без визначення її складових.

Жоден із державних замовників та Мінфін офіційно не надсилають бюджетні запити, затверджені паспорти бюджетних програм та зміни до них, внаслідок чого Міністерство не володіє інформацією про затверджені

обсяги їх фінансування у паспортах бюджетних програм і змінах до них та напрями використання бюджетних коштів.

Проведений аналіз пропозицій державних замовників у Мінекономрозвитку, надісланих для формування державного замовлення на підготовку фахівців, та аналіз інформації, наданої 30-ма державними замовниками та 19-ми ВНЗ на запит Рахункової палати, свідчить про формальний підхід Мінекономрозвитку до формування державного замовлення. Зокрема, більшість державних замовників не зазначають у пропозиціях або пояснювальних документах до них перелік навчальних закладів, у яких буде здійснюватися підготовка фахівців.

Згідно із частиною першою статті 64 Закону 2984, фінансування ВНЗ державної форми власності здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, призначених для фінансування центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти, інших центральних органів виконавчої влади, **які мають у своєму підпорядкуванні вищі навчальні заклади**. Тобто за рахунок коштів державного бюджету здійснюється фінансування ВНЗ, *що включені до мережі МОН або мережі інших центральних органів виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні вищі навчальні заклади*.

Але, як встановлено перевіряючими, державні замовники, які мають у своїй мережі ВНЗ, також розміщують своє державне замовлення у ВНЗ інших державних замовників.

Так, Адміністрація державної прикордонної служби України одночасно з розміщенням державного замовлення у Національній академії Державної прикордонної служби України також розміщує державне замовлення у Національній академії Служби безпеки України за напрямом «правознавство».

Аналогічно, Служба безпеки України одночасно з розміщенням державного замовлення у Національній академії СБУ розміщує державне замовлення в Інституті підготовки юридичних кадрів для СБУ Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого».

Міністерство оборони України за наявності власних військових ВНЗ, також здійснює підготовку офіцерських кадрів для Збройних Сил України у військових навчальних підрозділах ВНЗ центральних органів виконавчої влади⁹.

⁹ Військовий інститут Київського національного університету імені Тараса Шевченка; Житомирський військовий інститут імені С.П.Корольова Національного авіаційного університету (Житомирський військовий інститут імені С.П.Корольова Державного університету телекомунікацій); Військовий інститут телекомунікацій та інформатизації Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут» (Військовий інститут телекомунікацій та інформатизації Державного університету телекомунікацій); факультет військової підготовки Національного технічного університету «Харківський політехнічний інститут»; кафедра військової підготовки Національного авіаційного університету; кафедра військової підготовки Одеського державного екологічного університету; військово-юридичний факультет Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого; кафедра військової підготовки Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу.

Слід відзначити Національну академію педагогічних наук України, яка є виконавцем державного замовлення на підготовку магістрів зі спеціальності «Управління навчальним закладом». За інформацією, наданою Рахунковій палаті, у 2013 році МОН надіслано лист департаментам (управлінням) освіти і науки обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій із пропозицією навчання керівників навчальних закладів та їх резерву у ДВНЗ «Університет менеджменту освіти» НАПН України коштом державного бюджету. Прийом на навчання в магістратуру здійснювався виключно за направленнями департаментів (управлінь) освіти і науки обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій. У 2013 році прийнято 90 осіб на заочну форму навчання з обсягом фінансування 603300 грн., у 2014 році – 90 осіб з обсягом фінансування 611000 гривень. На 2015 рік прийом на навчання не заплановано.

Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України розміщує державне замовлення в Інституті спеціального зв'язку та захисту інформації НТУУ «Київський політехнічний інститут», який є державним закладом Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та створений на базі Спеціального факультету Служби безпеки України та інформатизації НТУУ «Київський політехнічний інститут». За наданою інформацією, інститут здійснює підготовку кадрів як для потреб Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, так і для комплектування підготовленими спеціалістами Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України та Управління державної охорони України. Відповідно до спільного наказу Держспецзв'язку та Міністерства освіти України від 20.03.2007 № 31/217 «Про заходи щодо функціонування Інституту спеціального зв'язку та захисту інформації НТУУ «КПІ, студенти I курсу перебувають на забезпеченні в НТУУ «КПІ». Навчання курсантів в інституті за освітньо-кваліфікаційним рівнем «бакалавр» розпочинається з II курсу. На V курс навчання за освітньо-кваліфікаційним рівнем «спеціаліст» зараховуються курсанти – випускники IV курсу Інституту.

Аналогічно, Управління державної служби охорони розміщує державне замовлення в Інституті Управління державної охорони України КНУ ім. Шевченка, який здійснює підготовку магістрів за спеціальністю «Охоронна діяльність та безпека».

Також деякі державні замовники, не маючи власних ВНЗ, розміщують державне замовлення на підготовку фахівців у ВНЗ інших державних замовників.

Зокрема, Національна академія наук України за відсутності власних навчальних закладів отримує державне замовлення на підготовку фахівців та розміщує його як у ВНЗ України, так і у *Московському фізико-технічному інституті Російської Федерації*.

У 2013 році Міністерство фінансів України, не маючи власних ВНЗ, розмістило державне замовлення на підготовку фахівців у Національному університеті державної податкової служби.

Національне агентство України з питань державної служби, яке власних вузів не має, отримує та розміщує державне замовлення у ВНЗ інших замовників, зокрема, на запит Рахункової палати Нацдержслужба проінформувала, що виконавцями державного замовлення на підготовку магістрів у 2013-2014 роках були двадцять шість вищих навчальних закладів.

Перевіркою в КНУ ім. Т. Шевченка виявлено, що в ньому розміщує¹⁰ своє замовлення Національне агентство України з питань державної служби. Кошти від Нацдержслужби надходять на рахунок спеціального фонду університету як плата за надані послуги.

Отже, внаслідок передбачення державним бюджетом програм на підготовку фахівців з вищою освітою Мінекономрозвитку були включені до переліку рішень Уряду про затвердження обсягу державного замовлення на поточний рік державні замовники, які не мали у своєму підпорядкуванні ВНЗ. Неefективні управлінські дії Мінекономрозвитку з цих питань надалі призведуть до нераціонального розподілу та використання бюджетних коштів.

Незадовільним є стан реагування Мінекономрозвитку на висновки Рахункової палати за результатами попереднього аналізу формування і виконання у 2012-2013 роках державного замовлення на поставку продукції для державних потреб, затвердженого постановою Колегії Рахункової палати від 13.08.2013 № 14-2. Хоча Мінекономрозвитку було прийнято наказ про посилення роботи та усунення наслідків виявлених Рахунковою палатою порушень, він виявився формальним та не забезпечив поліпшення роботи Міністерства.

4.2. Аналіз ефективності забезпечення МОН функцій у сфері державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою

Відповідно до частини третьої статті 3 Закону 5499, державний замовник укладає з виконавцем державного замовлення державний контракт, в якому визначаються економічні і правові зобов'язання сторін та регулюються взаємовідносини замовника і виконавця.

Згідно з постановою 363, виконавцями державного замовлення можуть бути вищі, професійно-технічні навчальні заклади, заклади післядипломної освіти, наукові установи державної та комунальної форми власності, які пройшли конкурсний відбір та з якими укладено державний контракт на

¹⁰ До перевірки надано два державних контракти про надання послуг з підготовки магістрів галузі знань «Державне управління» заочної форми навчання. Перший державний контракт від 19.11.2012 № 196 (15 осіб, вартість навчання - 172 500,0 грн., строком дії - до 31.07.2014 включно). У травні 2014 року вартість навчання зменшено і становить 171 416,20 гривень. За цим державним контрактом протягом 2012-2014 років сплачено 171416,2 гривень. Другий державний контракт укладений 21.10.2013 за № 94 (20 осіб, вартість навчання – 220 000 грн.). У квітні 2015 року вартість навчання зменшено і становить 206 600,00 гривень. За цим державним контрактом протягом 2013-2014 років і грудня 2015 року сплачено 134 118,24 гривні.

підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів за державним замовленням.

Проведений аналіз засвідчив, що протягом 2013-2014 років механізм розподілу місць державного замовлення, запроваджений МОН між ВНЗ, які належать до сфери його управління, за наявності нової нормативної бази з цього питання залишився таким же непрозорим, як і в попередні роки.

Протоколи засідань конкурсних комісій МОН свідчать про відсутність відкритого обговорення надання кількості бюджетних місць між ВНЗ. До того ж всупереч Положенню про конкурсну комісію МОН з відбору виконавців державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів¹¹ Рахунковою палатою виявлені випадки, коли рішення конкурсної комісії приймалося без належної кількості складу, тобто такі рішення є неправочинними¹².

Як встановлено перевіркою, фактично розподіл місць державного замовлення у МОН між ВНЗ здійснюється в ручному режимі під прикриттям формальної конкурсної процедури. Результати конкурсу, які мали б бути остаточними для всіх виконавців державного замовлення, кожного разу змінюються та перезатверджуються конкурсною комісією МОН, що нівелює саму суть такої форми розподілу державного замовлення, як конкурс.

Іншою проблемою, на яку звернули увагу фахівці Рахункової палати, є *якість* вибору виконавців за державним замовленням на навчання та підготовка фахівців з вищою освітою. Так, відповідно до пункту 9 частини першої статті 13 Закону 1556, центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки, зокрема, видає ліцензії на освітню діяльність на підставі позитивного експертного висновку Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, а також переоформляє та анулює їх.

Станом на час перевірки це агентство не функціонує. Положення про його утворення та статут затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 № 244, однак ця постанова набирає чинності 01.09.2015.

¹¹ Затверджене наказом Міністерства від 30.05.2013 № 646, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 13.06.2013 за № 957/23489.

¹² Протокол № 5 від 20.08.2014 затвердив зміни до обсягу розподілу державного замовлення МОН у 2014 році за освітньо-кваліфікаційними рівнями молодшого спеціаліста, бакалавра, спеціаліста, магістра.

Протокол № 6 від 10.09.2014 ініціював затвердження перерозподілу обсягів державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів у 2014 році, квот державного замовлення на підготовку сільської молоді та іноземних громадян і довести місця державного замовлення ВНЗ, у яких на навчання вступили діти з багатодітних сімей і яким це право надано відповідно до Закону України «Про охорону дитинства».

За таких умов ліцензію на надання освітніх послуг ВНЗ видає МОН відповідно до нормативних актів, що застарілі¹³. Аналіз цих нормативних документів та Закону 2984 показує, що ними не передбачено такий критерій для отримання ліцензії на надання освітніх послуг ВНЗ, як якість навчання. У документах йдеться лише про визнання *спроможності* ВНЗ розпочати освітню діяльність, пов'язану із здобуттям вищої освіти та кваліфікації, відповідно до вимог стандартів вищої освіти, а також до державних вимог щодо кадрового, науково-методичного та матеріально-технічного забезпечення.

Як наслідок, ВНЗ отримують ліцензії на здійснення освітянських послуг за невластивими для них напрямками навчання. Наприклад, Київському національному *лінгвістичному* університетові видано ліцензію на підготовку магістрів зі спеціальності 8.03060101 «менеджмент організацій і адміністрування (менеджмент на ринку товарів і послуг)» у кількості 25 ліцензійних місць; «правознавство» з ліцензійним обсягом 15 осіб денної форми навчання. Національному університету *фізичного виховання і спорту* України видано ліцензію на підготовку бакалаврів за напрямом «туризм» ліцензійний обсяг на денну форму навчання - 50 місць, на заочну – 25). Львівський державний університет *внутрішніх справ*, згідно з ліцензією, має право навчати за напрямом «фінанси і кредит» (ліцензійний обсяг – 50 на денну форму навчання та 50 на заочну). Харківський національний *університет внутрішніх справ* отримав ліцензію за напрямом «фінанси і кредит» в обсязі 60 місць на денну і 60 місць на заочну форму навчання.

Рахункова палата проаналізувала ліцензійні документи 19 ВНЗ, і майже в кожному з наданих пакетів документів спостерігається тенденція до отримання ліцензійних місць «престижних» (правознавство, туризм, фінанси і кредит тощо) напрямів навчання непрофільними вишами. Висновки експертних комісій про підсумки акредитаційної експертизи засвідчують саме про спроможність надання таких послуг з навчання непрофільними ВНЗ. Про якість навчання в цих висновках не йдеться. За таких умов Рахункова палата вважає недоцільною та економічно необґрунтованою практику розміщення державного замовлення у вишах на спеціальності за непрофільними напрямками навчання, оскільки якість підготовки фахівців бюджетним коштом є сумнівною.

Постановою 363 передбачено, що за результатами конкурсу державний замовник укладає з виконавцем державного замовлення державний контракт, у якому зазначаються економічні і правові зобов'язання сторін та регулюються

¹³ Постанови Кабміну від 29.08.2003 № 1380 «Про ліцензування освітніх послуг», наказу МОН від 24.12.2003 № 847, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 19.01.2004 за № 71/8670 «Про затвердження Ліцензійних умов надання освітніх послуг, Порядку здійснення контролю за дотриманням Ліцензійних умов надання освітніх послуг, Положення про експертну комісію та порядок проведення ліцензійної експертизи та Типового положення про регіональну експертну раду з питань ліцензування та атестації навчальних закладів».

взаємовідносини замовника і виконавця. Рахунковою палатою розглянуто та проведено аналіз ряду державних контрактів між МОН та ВНЗ.

Ці державні контракти типові, їх предметом є зобов'язання у певному році за рахунок коштів державного бюджету забезпечити у повному обсязі виконання державного замовлення з прийому та випуску фахівців, *затвердженого відповідним наказом МОН*, у розрізі освітньо-кваліфікаційних рівнів (наукових ступенів), напрямів підготовки, галузей знань, спеціальностей (видів економічної діяльності – для професійно-технічних навчальних закладів), професій і форм навчання *згідно з додатком до державного контракту*.

Як встановлено вибірковою перевіркою, укладені державні контракти з виконавцями державного замовлення не містили юридично зафіксованого обсягу державного замовлення на час укладення контракту та відповідного додатка до нього. Як наслідок, протягом 2013-2014 років МОН постійно вносило зміни до обсягу державного замовлення ВНЗ без додаткових угод до контрактів, як це законодавчо визначено.

Так, державний контракт з КНЕУ у 2013 році на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів укладено 24.06.2013 за № 192 без визначення обсягу державного замовлення. Обсяг окремо доведено МОН до КНЕУ згідно з додатком до наказу (без дати і номера) за підписом першого заступника Міністра Є.М. Суліми¹⁴.

Протягом 2013 року в ручному режимі МОН постійно змінювало обсяг державного замовлення та доводило його додатками до наказів Міністерства (без дати і номера) за підписом першого заступника Міністра, голови конкурсної комісії Є.М. Суліми¹⁵.

***Довідково.** Відповідно до наказу МОН від 06.09.2013 № 1268, збільшено обсяг державного замовлення ВНЗ I-IV рівнів акредитації для зарахування на навчання осіб пільгових категорій. Зокрема, КНЕУ доведені 5 додаткових місць до обсягів державного замовлення.*

У 2014 році обсяг державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою доведено МОН до КНЕУ згідно з додатком до наказу від 09.07.2014 № 808 за підписом першого заступника Міністра, голови конкурсної комісії Совсун І.Р.

Як і в 2013 році, МОН систематично вносило зміни до обсягів державного замовлення і у 2014 році. Так, відповідно до наказу МОН від 22.07.2014 № 864¹⁶, для КНЕУ обсяг держзамовлення за напрямом «Інформаційні управляючі системи та технології» за кваліфікаційним рівнем «магістр» зменшено з 31 до 30; за напрямом «системний аналіз» кваліфікації «бакалавр» – з 15 до 10. Цим же наказом затверджено зміни до розподілу обсягу

¹⁴ Зареєстровано в КНЕУ 25.06.2013 № 01/01-40.

¹⁵ Зареєстровано в КНЕУ 01.08.2013 № 01/01-53; 19.09.2013 № 01/01-60.

¹⁶ «Про затвердження змін до розподілу обсягів державного замовлення на підготовку фахівців, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів у вищих навчальних закладах, підпорядкованих МОН, для державних потреб у 2014 році та квот цільового прийому» (за підписом т.в.о. Міністра Совсун І.Р.).

квот цільового прийому сільської молоді на підготовку фахівців з вищою освітою, а також затверджено розподіл обсягів квот цільового прийому осіб з обмеженими фізичними можливостями (вадами слуху) на підготовку фахівців з вищою освітою. При цьому МОН до КНЕУ доводило не всі зміни.

Відповідно до наказу МОН від 02.02.2015 № 83 (за підписом Міністра С.М. Квіта), внесено зміни у додатки до наказу МОН від 16.12.2014 № 1474 «Щодо обсягу державного замовлення», зокрема, керівникам ВНЗ доручено зменшити обсяг державного замовлення у розрізі освітньо-кваліфікаційних рівнів, форм навчання, курсів, напрямів, спеціальностей згідно із зазначеними прізвищами студентів з урахуванням змін щодо контингенту студентів. **В обсяг державного замовлення на 2014 рік по КНЕУ, згідно з додатком 2 цього рішення, МОН внесено 61 зміну (для переведення студентів із зони АТО Донецької та Луганської областей).**

Крім того, відповідно до наказу МОН від 17.10.2014 № 1180 «Про затвердження змін до розподілу обсягу державного замовлення на підготовку фахівців, науково-педагогічних кадрів на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів, квот підготовки іноземних громадян у вищих навчальних закладах, підпорядкованих МОН для державних потреб у 2014 році», КНУ ім. Шевченка виділено додаткові місця понад доведений обсяг державного замовлення за ОКР «бакалавр», «магістр», спеціаліст для зарахування на навчання вступників 2014 року, у додатку до якого зазначено, що обсяг державного замовлення в університеті збільшено на 51 студента з Криму, які потребували додаткових місць державного замовлення.

Рахункова палата констатує, що фінансування додаткового обсягу державного замовлення для цієї категорії осіб з Криму для КНУ ім. Шевченка у 2014 році з Державного бюджету України не було передбачено. **Фактично, обсяг державного замовлення розширено за рахунок власних коштів КНУ ім. Шевченка.** Якщо взяти у розрахунок вартість навчання за державним замовленням на 1 особу на 2014 рік 35789,3 грн. (фактичне фінансування з державного бюджету), то ця додаткова сума навантаження на кошти Університету становила 1825254,3 гривні.

Таким чином, МОН протягом 2013-2014 років без проведення конкурсів на розсуд своїх посадових осіб вносило зміни до обсягів державного замовлення на підготовку фахівців у ВНЗ. Ці зміни не зафіксовані в рішеннях Уряду про затвердження обсягу державного замовлення на поточний рік, рішеннях конкурсної комісії МОН, у контрактах з ректорами ВНЗ, однак надсилалися окремими листами (додатками до наказів без номера та дати) за підписом посадових осіб МОН. Такі дії посадових осіб МОН мають ознаки перевищення службових повноважень.

При цьому з багатьма ВНЗ, як встановлено перевіркою, всупереч частині третій статті 3 Закону 5499 МОН взагалі не уклало відповідні контракти¹⁷.

Про наявність корупційної складової в діях посадових осіб МОН під час розміщення держзамовлення та укладення з керівництвом ВНЗ контрактів

¹⁷ Наприклад, з ректором КНЕУ відповідний контракт на 2014 рік не укладено.

свідчить ведення Журналу реєстрації видачі контрактів. Рахунковою палатою з'ясовано, що облік контрактів ведеться безсистемно: дата реєстрації проставляється не за порядком, а врізнобій за роками. Велика кількість контрактів не датована у журналі, а стоїть лише номер і назва ВНЗ; переважна більшість контрактів не має дати реєстрації, але має номер. Останній номер, датований у журналі, – № 468.

Відповідно до статей 215 і 216 Цивільного кодексу України, підставою недійсності правочину є недодержання в момент вчинення правочину стороною (сторонами) вимог, які встановлені частинами першою – третьою, п'ятою та шостою статті 203 цього кодексу. Недійсний правочин не створює юридичних наслідків, крім тих, що пов'язані з його недійсністю.

Тобто видані та підписані після номера 468 контракти є сумнівними, а самі контракти з юридичної точки зору мають ознаки недійсних правочинів, оскільки оформлені неналежним чином.

Відповідно статті 18 Закону 2984, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти, зокрема, затверджує умови прийому на навчання до вищих навчальних закладів.

Проведений аналіз засвідчив невідповідність розроблених і затверджених Умов прийому до ВНЗ на 2013-2015 роки до вимог чинного законодавства¹⁸.

Перш за все це стосується встановлення МОН квот для певної категорії осіб. Так, Умовами на 2013-2014 роки передбачено, що кількість місць для осіб, визначених у розділі «Зарахування поза конкурсом», встановлюється приймальною комісією вищого навчального закладу і **не повинна бути більше 25 відсотків від обсягу державного замовлення з кожного напрямку (спеціальності), доведеного вищому навчальному закладу, але не менше одного місця.** Зарахування на ці місця відбувається за конкурсом відповідно до конкурсного бала вступника.

Умовами на 2015 рік такий відсоток був зменшений до **20**.

При цьому зазначаємо, що чинним законодавством України не передбачено обмеження кількості осіб за державним замовленням для будь-якої категорії пільговиків. Ці пільги щодо вступу до ВНЗ встановлювалися законами України, указами Президента України та рішеннями Уряду. Запровадження в умовах вступу такого обмеження, як 25%-20% від загальної кількості місць за державним замовленням, свідчить про звуження конституційних прав найбільш незахищеної категорії осіб (інвалідів, дітей-сиріт, малозабезпечених та інш.) і перевищення посадовими особами МОН своїх повноважень.

Також необхідно відзначити, що інформація про фактичну кількість осіб по Україні, які мають право вступати до ВНЗ поза конкурсом, у МОН відсутня.

¹⁸ Наказами Міністерства освіти і науки від 05.11.2012 № 1244 та від 29.10.2013 № 1510 затверджені Умови прийому до вищих навчальних закладів України у 2013 та 2014 роках, зареєстровані в Міністерстві юстиції України 13.11.2012 за № 1902/22214 та 31.10.2013 за № 1855/24387 відповідно. Наказом Міністерства освіти і науки України від 15.10.2014 № 1172 затверджені Умови прийому до вищих навчальних закладів України у 2015 році, зареєстровані в Міністерстві юстиції України за № 1390/26167.

Моніторинг цього питання не проводиться. Статистичні дані щодо фактично витрачених коштів за пільговими категоріями в Міністерстві відсутні. Проте, як встановлено аналізом матеріалів 19 ВНЗ, кількість таких пільговиків коливалась від 0 до 12 осіб за одну вступну кампанію.

Окремо слід розглянути питання цільового прийому до ВНЗ. В Умовах прийому на 2013-2014 роки передбачалося, що учасники цільового прийому зараховуються на навчання за окремим конкурсом і встановленої квоти відповідним регіонам.

Перевіркою встановлено, що в МОН відсутні документи щодо юридичних підстав, згідно з якими фахівці Міністерства формували квоти для пільгової категорії «Сільська молодь» за областями та напрямками навчання у 2013-2014 роках і доводили їх до ВНЗ. Розмір суми бюджетних коштів, витрачених для цієї категорії вступників, не наданий.

Рахункова палата встановила, що у 2013-2014 роках посадові особи МОН без нормативно затверджених квот для цільової категорії самостійно¹⁹ встановлювали їх кількість і розподіл за ВНЗ по регіонах.

Слід також відзначити, що положеннями Закону 1556 взагалі не передбачено цільового прийому до ВНЗ, на відміну від попереднього закону. Незважаючи на це, як і в попередніх роках, в Умовах на 2015 рік передбачається такий прийом за квотами до ВНЗ. **Вказані положення Умов прийому у 2015 році суперечать вимогам пункту 3 статті 44 названого Закону, відповідно до яких поза конкурсом до державних і комунальних вищих навчальних закладів особи зараховуються у випадках, передбачених законом.** Станом на день перевірки такого закону не було.

Рахункова палата розглянула 8 направлень, за якими здійснено зарахування до КНЕУ за державним замовленням за квотою сільської молоді поза конкурсом. **Юридична природа таких направлень (правочинів) є сумнівною, оскільки не передбачена жодним нормативним документом, та, як встановлено перевіркою, всі вони мають різну форму.** При цьому аналіз зазначених направлень свідчить про можливі зловживання при їх складенні посадовими особами відповідних обласних державних адміністрацій.

Більше того, у жодному з таких направлень не зазначено про те, що особи постійно проживають у сільській місцевості та закінчили сільські школи. Щодо направлення таких осіб після закінчення навчання за державним замовленням до приватних підприємств, то це не відповідає вимогам постанови Кабінету Міністрів України від 22.08.1996 № 992 «Про Порядок працевлаштування випускників вищих навчальних закладів, підготовка яких здійснювалась за державним замовленням».

¹⁹ До перевірки не надано пропозиції Мінагрополітики разом з обласними адміністраціями щодо формування обсягів державного замовлення на підготовку фахівців і встановлення квоти підготовки фахівців із числа сільської молоді, це суперечить пункту 3 постанови Кабінету Міністрів України від 29.06.1999 № 1159 «Про підготовку фахівців для роботи в сільській місцевості».

Викладене дає підстави стверджувати, що протягом 2013-2014 років згідно з юридично сумнівними умовами прийому без будь-якого конкурсу посадовими особами МОН встановлювалися цільові квоти для сільської молоді. **Категорія цільовиків визначалася посадовими особами МОН особисто, зокрема, без узгодження з Мінагрополітикою, без нормативно визначеної потреби та кількості, шляхом направлення до ВНЗ відповідних листів. Як наслідок, цільові направлення перетворилися на схему обходу загального конкурсу за державним замовленням при вступі до ВНЗ не зовсім сільської молоді. Такі дії посадових осіб МОН мають ознаки корупційних зловживань.**

Іншою проблемою умов прийому на навчання є процедура зарахування іноземних громадян. Так, на перший курс навчання зарахування цієї категорії осіб здійснювалося відповідно до Умов за 2013-2014 роки за результатами співбесіди з предметів, передбачених правилами прийому до вищого навчального закладу, на підставі посвідчення закордонного українця.

Проведеною перевіркою встановлено, що МОН протягом 2013-2014 років постійно своїми листами доводило до ВНЗ квоти прийому іноземних громадян.²⁰ Окремими наказами такі квоти Міністерством не затверджуються, кількість таких квот чинним законодавством не визначена, а тому МОН постійно протягом року коригувало їх кількість.

Аналогічна ситуація щодо виділення квот для іноземних громадян спостерігалася і у 2014 році.

Вказані факти свідчать про ручний режим встановлення квот для іноземних громадян, перерозподіл місць державного замовлення, що суперечить вимогам чинного законодавства та створює підґрунтя для зловживання службовим становищем посадовими особами МОН.

При цьому зазначаємо, що, відповідно до частини другої статті 4 Закону 2984, іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, мають право на здобуття вищої освіти, **крім права на здобуття вищої освіти за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, якщо інше не встановлено міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.**

Враховуючи невідповідність вимог постанови Кабінету Міністрів України від 26.02.1993 № 136 «Про навчання іноземних громадян в Україні» положенням Закону 2984, навчання іноземних громадян протягом 2013-2014 років повинно було здійснюватися не за державним замовленням. Тобто дії посадових осіб МОН щодо визначення та доведення квот на навчання іноземців за державним замовленням не відповідають вимогам чинного законодавства.

Отже, Умови прийому на 2013-2015 роки у частині визначення квот для іноземців та сільської молоді, обмеження прав пільгової категорії вступників не відповідають вимогам законодавства, що надало можливість посадовим особам

²⁰Лист Міністерства освіти і науки України від 04.06.2013 № 1/9-404 за підписом першого заступника Міністра Є.М. Суліми.

МОН перевищувати свої повноваження та запровадило систему привілеїв для одних і обмеження для усіх інших.

4.3. Аналіз ефективності функціонування Єдиної державної електронної бази з питань освіти

На сьогодні збирання, реєстрацію, накопичення, зберігання, адаптування, внесення змін, поновлення, використання, поширення (розповсюдження, передачу), оброблення та захист даних з питань освіти здійснює Єдина державна електронна база з питань освіти (ЄДЕБО²¹). Пунктом 4 постанови Кабінету Міністрів України від 13.07 2011 № 752 «Про створення Єдиної державної електронної бази з питань освіти» в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 № 229 визначено, що *розпорядником* Єдиної бази є МОН, а *технічним адміністратором* – державне підприємство «Інфоресурс», що належить до сфери управління МОН, яке забезпечує формування та функціонування Єдиної бази. Однак, згідно з первинною нормою зазначеного пункту постанови, йдеться про те, що *держателем (володільцем) Єдиної бази є МОН*, яке здійснює контроль за забезпеченням захисту даних, а *адміністратором (розпорядником)* – державне підприємство «Інфоресурс», що належить до сфери управління МОН, яке забезпечує формування та функціонування Єдиної бази.

Всупереч нормам законодавства²² свідоцтво про реєстрацію авторського права на комп'ютерну програму «Єдина державна електронна база з питань освіти» відсутнє.

Як встановлено фахівцями Рахункової палати, для створення та функціонування такої бази ДП «Інфоресурс» використовує на платній основі чотири різні комп'ютерні програми: «Комп'ютерний програмний комплекс «База даних з питань освіти», «Інтерфейс сполучення з комп'ютерним

²¹ Підставою для створення ЄДЕБО є такі нормативні документи: Указ Президента України від 30.09.2010 № 926 «Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні»; постанова Кабінету Міністрів України від 13.07 2011 № 752 «Про створення Єдиної державної електронної бази з питань освіти»; наказ Міносвіти від 31.12.10 № 1341 «Впровадження Єдиної державної електронної бази з питань освіти»; наказ Міносвіти від 09.02.2011 № 119 «Про затвердження Технічних вимог до апаратного та програмного забезпечення Єдиної державної електронної бази з питань освіти»; наказ Міносвіти від 14.04.2011 № 338 «Деякі питання забезпечення роботи ЄДЕБО» та інші.

²² Відповідно до статті 420 Цивільного кодексу України, до об'єктів права інтелектуальної власності, зокрема, належать, комп'ютерні програми. Згідно із статтею 1 Закону України «Про авторське право і суміжні права» комп'ютерна програма - набір інструкцій у вигляді слів, цифр, кодів, схем, символів чи у будь-якому іншому вигляді, виражених у формі, придатній для зчитування комп'ютером, які приводять його у дію для досягнення певної мети або результату (це поняття охоплює як операційну систему, так і прикладну програму, виражені у вихідному або об'єктному кодах). Статтею 8 вказаного Закону встановлено, що об'єктами авторського права є, зокрема, комп'ютерні програми. Про реєстрацію авторського права на твір установою видається свідоцтво (див. статтю 11 Закону).

програмним комплексом «База даних з питань освіти», «Модуль адміністрування комп'ютерного програмного комплексу «База даних з питань освіти» та «Автоматизоване робоче місце оператора навчального закладу». Рахунковій палаті не було надано юридичний документ, згідно з яким ці чотири програми становлять єдину комп'ютерну програму, яка ідентифікується як інформаційно-телекомунікаційна система «Єдина державна електронна база з питань освіти» та відповідає технічним характеристикам, визначеним законодавством.

***Довідково.** За поясненням ДП «Інфоресурс», постійна експлуатація комп'ютерного програмного комплексу, який складається із зазначених вище комп'ютерних програм, забезпечується державним підприємством «Інфоресурс» для функціонування Єдиної державної електронної бази з питань освіти відповідно до наказу Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 05.10.2011 № 1153. Проходження випробування цим комп'ютерним програмним комплексом підтверджується протоколом випробувань № 1 від 04.10.2011, підписаним заступником директора з технічних пить державного підприємства «Інфоресурс» Озимаєм В. М., заступником директора Українського центру оцінювання якості освіти Винником В. А., начальником відділу захисту інформації та інформаційно-технічного забезпечення Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України Васілевським О. М. та відповідальним секретарем приймальної комісії Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут» Можсаровським В.М.*

При цьому, як встановлено перевіркою, власником майнових прав на комп'ютерні програми є фізична особа, якій з 01.11.2013 ДП «Інфоресурс» сплачує роялті відповідно до укладених договорів.

Встановлено, що ДП «Інфоресурс» **всупереч законодавству та статутним документам про свою діяльність не створено інформаційно-телекомунікаційної системи «Єдина державна електронна база з питань освіти».**

Загальна сума виплачених ДП «Інфоресурс» роялті та паушальних платежів за користування зазначеними вище програмними продуктами становить 4 128 459,0 грн., тоді як, за оцінками спеціалістів, індекативна справедлива ціна на аналогічну за обсягом розробку програмного забезпечення не перевищує 600 тис. доларів (висновки звіту про результати комплексного обстеження ІТ інфраструктури робочої групи МОН згідно з наказом МОН від 09.04.2014 № 350).

При цьому, як встановлено Рахунковою палатою, лише КНЕУ протягом 2013-2015 років за різними договорами²³ між КНЕУ та ДП «Інфоресурс» на виконання різних послуг з обслуговування ЄДЕБО сплачено 1 194 385,75 грн., а КНУ ім. Шевченка протягом 2013-2015 років за різними договорами між університетом та ДП «Інфоресурс» укладено договорів на суму 1 965 117,6 грн. (фактично сплачено 1 414 815,23 грн.).

²³ Договори від 20.03.2013 № 2, від 21.01.2013 № 492; від 21.01.2013 № 492/у; від 20.03.2013 № 813; від 23.09.2013 № 3; від 13.05.2013 № 840; від; від 23.05.2013 № 1069; від 25.11.2013 № 4-у; від 25.11.2013 № 5-у; від 10.02.2014 № 491, від 20.05.2014 № 491-1; від 10.02.2014 № 491/у та інші.

Рахунковою палатою проаналізовані обсяги відрахувань від ВНЗ до ДП «Інфоресурс» та виокремлено середнє фінансове навантаження на навчальний заклад на одного студента. Так, враховуючи що КНУ ім. Шевченка сплатив до підприємства за три фінансових роки (2013-2015 р.р.) 1 414 815,23 грн., КНЕУ – 1 194 385,75 грн. і враховуючи чисельність цих ВНЗ, а це близько 62 тис. студентів, середнє навантаження послуг ДП «Інфоресурс» для ВНЗ становить близько 14 грн. на одного студента. Беручи до уваги інформацію Держстату про загальну чисельність студентів в Україні в 2013/2014 і 2014/2015 навчальних роках, а це близько 1,99 і 1,69 млн. осіб відповідно, обсяг перерахованих коштів протягом 2013-2015 років до ДП «Інфоресурс» від всіх ВНЗ I-IV рівнів акредитації становить близько 51,52 млн. гривень.

Тобто ДП «Інфоресурс», на думку Рахункової палати, має терміново вирішити власним коштом питання розроблення відповідного програмного забезпечення, всі юридичні права якого б належали державі.

Довідково. Як встановлено перевіркою, до Єдиної державної електронної бази даних з питань освіти, як до цілісної системи реєстрації, верифікації та обробки даних, підключено близько 1400 ВНЗ України I-IV рівнів акредитації (зі структурними підрозділами), майже 900 професійно-технічних навчальних закладів, внесені відомості про 3,5 млн. учасників навчального процесу. Крім того, в базі сформовано реєстри вищих та професійно-технічних навчальних закладів, у яких наявна інформація щодо їх назв, адрес, форм власності, засновників, правоустановчих документів, ліцензій, сертифікатів акредитації (свідоцтв з атестації), форм навчання, напрямів підготовки, студентських (учнівських) контингентів, обсягів розміщеного державного замовлення тощо. Також Єдина державна електронна база з питань освіти є джерелом інформації для системи конкурсного відбору абітурієнтів на навчання до вищих навчальних закладів; отримання статистичних звітів на основі первинних даних; виготовлення документів про освіту, студентських та учнівських квитків. У базі ведеться історія здобуття освіти особою. Крім того, з 2014 року ДП «Укрзалізниця» використовує в режимі реального часу інформацію із цієї бази для підтвердження статусу студентів (учнів) при оформленні пільгового проїзного документа (квитка) в касах (терміналах) залізничного транспорту України.

Отже, освітянська інформація, що повинна мати обмежений (персональний) доступ, на сьогодні фактично акумулюється не в електронному серверному центрі держави, а в приватних комп'ютерних програмах, що є неприпустимим.

Крім того, перевіряючими встановлено, що протягом 2013-2014 років, друк документів про освіту державного зразка здійснювався за рішенням МОН за такою схемою: кошти на документи збираються безпосередньо ВНЗ зі студентів (розмір суми цих коштів не визначений). ДП «Інфоресурс» здійснює централізовану закупівлю друку таких документів. ВНЗ передають зібрані кошти до ДП «Інфоресурс». ВНЗ на їх розсуд включають вартість на виготовлення документів про вищу освіту до державного замовлення.

Така схема запроваджена Генеральною угодою від 10.04.2000 між МОН і ДП «Державний центр прикладних інформаційних технологій», правонаступником якого є ДП «Інфоресурс». Проте Рахункова палата зазначає, що протягом 2007-2014 років були внесені кардинальні зміни до законодавства

у сфері державних закупівель та державного замовлення, які в цій частині не узгоджуються з положеннями Генеральної угоди та іншими документами МОН²⁴.

Як встановлено перевіркою, протягом 2013-2014 років ДП «Інфоресурс» проводило тендери на закупівлю документів про освіту, які виготовляються фотокомп'ютерним і поліграфічним способом. Вказане суперечить вимогам пунктів 3 і 10 частини першої статті 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 № 2289-VI, відповідно до яких державна закупівля – це придбання замовником товарів, робіт і послуг за державні кошти, де замовники – це розпорядники державних коштів, які здійснюють закупівлю в порядку, визначеному Законом.

На сьогодні зазначене питання унормовано²⁵ та ДП «Інфоресурс», починаючи з 2015 року, централізовано не забезпечує навчальні заклади документами про вищу освіту державного зразка.

Як встановлено перевіряючими, ДП «Інфоресурс», яке є технічним адміністратором Єдиної державної бази з питань освіти, замість механічної реєстрації дій ВНЗ неправомірно здійснює оцінку правомочності дій навчальних закладів, оцінку документів, виданих іншими державними реєстраторами, та схвалює або не схвалює накази, видані навчальними закладами (про зарахування, про випуск, про переведення тощо). Як наслідок – безпідставне невнесення даних до ЄДЕБО або ненадання необхідної інформації ВНЗ для можливості видачі документів (свідоцтв) про вищу освіту.

²⁴ Рахунковій палаті були надані для ознайомлення документи, якими МОН зобов'язувало (доручало) ДП «Інфоресурс» забезпечити навчальні заклади України документами про освіту державного зразка. Зокрема, наказ МОН від 10.12.2003 № 811 (у редакції наказу МОН від 13.08.2007 № 737), зареєстрований у Міністерстві юстиції України 16.02.2004 за № 201/8800 (пункт 5.2 наказу); наказ МОН від 04.02.2014 № 97, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 12.02.2014 за № 283/25060 (пункт 3 наказу); лист МОН від 28.09.2012 № 1/1-15148 «Щодо закупівлі документів про освіту, що виготовляються поліграфічним способом»; лист МОН від 28.12.2012 № 1/11-20234; лист МОН від 10.02.2014 № 1/11-1896.

²⁵ Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 31.03.2015 № 193 «Про документи про вищу освіту (наукові ступені) державного зразка», яка прийнята на виконання Закону України «Про вищу освіту», затверджено перелік інформації, яка має міститися в документах про вищу освіту державного зразка, та встановлено граничний розмір вартості на виготовлення документа про вищу освіту державного зразка, що не повинна перевищувати двох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (34 грн.). Наказом МОН від 05.03.2015 № 243 встановлено, що Порядок замовлення документів про освіту державного зразка, видачі та обліку їх карток, затверджений наказом Міністерства освіти і науки України від 10.12.2003 № 811, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 16.02.2004 за № 201/8800, діє в частині, що не суперечить Закону України «Про вищу освіту» щодо виготовлення документів про вищу освіту, тобто не поширюється на процес виготовлення документів про вищу освіту.

5. ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОГО ЗАМОВЛЕННЯ НА ПІДГОТОВКУ ФАХІВЦІВ З ВИЩОЮ ОСВІТОЮ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Забезпечення виконання державного замовлення та угод на підготовку фахівців з вищою освітою статтею 22 Закону 2984 визначалось як одне з головних завдань вищого навчального закладу. Новий закон про вищу освіту (Закон 1556) не містить таку правову дефініцію, як «виконання державного замовлення». Повноваження щодо контролю за формуванням та виконанням державного замовлення, які були покладені на Мінекономрозвитку постановою 266, вилучено з моменту виведення з-під дії вказаної постанови на пряму з підготовки фахівців, науково-педагогічних та робітничих кадрів, тобто з 07.05.2013. Наразі стан виконання державного замовлення лише опосередковано (через механізм статистичних спостережень) відслідковує Державна служба статистики України.

Варто відзначити, що постановою 306 передбачено подання державними замовниками лише звіту про виконання державного замовлення, але знову, як і в минулі роки, тільки **у грошовому виразі** із зазначенням стану фінансування його виконавців (п. 18 постанови 306). Форма державного статистичного спостереження «№ 1-держзамовлення (квартальна) «Звіт про виконання державного замовлення», яка має реалізовувати вказану норму постанови 306, затверджена наказом Держстату від 02.12.2014 № 377 та вводиться в дію починаючи зі звіту за I квартал 2015 року, як і форми в минулих роках, містить виключно фінансові показники державного замовлення та передбачає звітування державними замовниками за невиконане державне замовлення також **лише через обсяги затверджених/виділених коштів**. Відповідно до пункту 20 постанови 306, Держстат узагальнює звіти державних замовників (які містять лише фінансові показники держзамовлення) і подає щокварталу місяця, що настає за звітним періодом, зведену інформацію Мінекономрозвитку, яке, у свою чергу, інформує щороку до 30 березня Кабінет Міністрів України про так званий хід виконання державного замовлення і в разі потреби готує пропозиції про вжиття додаткових заходів для забезпечення його виконання (пункт 21 постанови 306). Тобто, фактично, Мінекономрозвитку має звітувати перед Кабінетом Міністрів України лише в частині фінансових показників держзамовлення. Будь-який системний моніторинг за обсягами прийому/випуску осіб, якщо їх підготували за державним замовленням, Мінекономрозвитку не здійснюється, оскільки законодавчо цього не вимагається.

Рахункова палата опрацювала звіти Держстату та звітування Мінекономрозвитку перед Кабінетом Міністрів України, однак ці форми «№ 1-держзамовлення (квартальна) «Звіт про виконання державного замовлення», зокрема, містять лише показники у грошовому виразі, а не розподіл як за ОКР, так і за типами освіти. Дані щодо обсягів коштів на підготовку фахівців, науково-педагогічних кадрів та робітничих кадрів згруповано в один рядок. Виокремити з вказаного переліку обсяги

видатків на підготовку фахівців неможливо. Так, у **2013 році** затверджені обсяги Кабінетом Міністрів України на вказані цілі становили 19,614 млрд. грн.; фактично виділено 19,641 млрд. грн.; укладено державних контрактів на рік на 16,106 млрд. грн.; виконано на 19,612 млрд. грн.; виконання державного замовлення у відсотках становить 99,99%; у **2014 році** – 19,8 млрд. грн.; 17,85 млрд. грн.; 16,2 млрд. грн.; 17,82 млрд. грн.; 90,1% відповідно.

Єдина можливість на сьогодні виокремити інформацію про натуральні показники виконання державного замовлення - це дані звітів про виконання плану по штатах та контингентах, які надсилаються державними замовниками до Державної казначейської служби України²⁶, та інформація зі статистичних бюлетенів Державної служби статистики України «Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України» на початок відповідного року, які складаються на підставі форм державного статистичного спостереження № 2-3 нк «Звіт вищого навчального закладу на початок навчального року».

Рахункова палата зазначає, що вказані органи узагальнюють інформацію про натуральні показники виконання державного замовлення в межах здійснення власних повноважень, які не пов'язані з контролем за виконанням державного замовлення. Більше того, жоден з вказаних документів не відслідковує повного циклу навчання одного студента та його зв'язку з тими показниками державного замовлення з постанови Кабінету Міністрів України, згідно з якими учня було зараховано на навчання до ВНЗ.

Виконання державного замовлення, виходячи з аналізу вищеназваних матеріалів, у 2013-2014 роках виглядало таким чином. На початок 2013 навчального року завершили відповідні цикли навчання за державним замовленням (здобули певний освітньо-кваліфікаційний рівень) 300 064 особи; на початок 2014 навчального року – 266 720 осіб.

Різниця між кількістю студентів, що навчаються за державним замовленням, на початок навчального року та на його кінець у середньому коливалася в межах 2 відс. у бік зменшення. Поряд із тим незаплановані вибуття таких студентів (відрахування, відкликання документів студентом з ВНЗ через особисті соціально-побутові проблеми тощо) і переведення студентів на інші види навчання в середньому становили 6,2 відс. від фактичного їх обсягу. У той же час переведено з інших видів навчання в середині навчального року, поновлено 4,8 відсотка.

Тобто відрахування студентів та їх переведення з навчання за державним замовленням на контрактну форму навчання компенсується зворотним переведенням контрактників на бюджетну форму навчання.

²⁶ На сьогодні є чинною Інструкція про порядок складання у 2000 році місячних та квартальних звітів установами й організаціями, основна діяльність яких здійснюється за рахунок коштів державного та/або місцевих бюджетів, затверджена наказом Державного казначейства України від 23.03.2000 № 23 та зареєстрована в Міністерстві юстиції України 20.04.2000 за № 233/4454, яка поширюється на всіх головних розпорядників коштів, визначених законом про Державний бюджет України на поточний рік.

На сьогодні вказане питання регулюється Положенням про порядок переведення, відрахування та поновлення студентів вищих закладів освіти²⁷ (далі Положення 245). Це положення визначає, що переведення студентів з одного напрямку підготовки фахівців з вищою освітою на інший, з однієї спеціальності, за якою здійснюється підготовка молодших спеціалістів, на іншу, або з однієї форми навчання на іншу в межах вищого закладу освіти здійснює ректор (директор) цього закладу освіти. Зазначена норма на сьогодні не узгоджується з частиною шостою статті 40 Закону 1556, відповідно до якої переведення осіб, які навчаються у вищому навчальному закладі за державним замовленням, на навчання за контрактом за рахунок коштів фізичних (юридичних) осіб та переведення осіб, які навчаються у вищому навчальному закладі за рахунок коштів фізичних (юридичних) осіб, на навчання за державним замовленням здійснюється за погодженням з органом студентського самоврядування вищого навчального закладу.

Крім того, Положення 245 передбачає, що ректори вищих закладів освіти мають право розглядати питання переведення з одного вищого закладу освіти до іншого або з однієї форми навчання на іншу студентів, які навчаються за освітньо-кваліфікаційними рівнями «спеціаліст» і «магістр», лише як виняток і тільки за умови переведення на ті ж самі спеціальності, за якими здійснювалась їх підготовка.

Рахункова палата змушена констатувати недовіру вказаних норм Положення 245. Ректори застосовують зовсім різні підходи до вирішення такого питання, як переведення студентів у межах одного вищого навчального закладу. Оскільки на час перевірки був відсутній чіткий перелік документів, які мають бути додані до наказу ректора про переведення студента, а також не розроблена методологія вибору необхідних критеріїв, щодо визначення достатності підстав для такого переведення, здебільшого адміністрація ВНЗ визначає та затверджує такі нормативи самостійно.

Таким чином, виконанню державного замовлення як ефективного механізму розвитку економіки країни через реалізацію освітнього потенціалу населення в державі не приділяється належної уваги. На день складання звіту такий показник, як «виконання державного замовлення за обсягами студентів», перетворився на профанацію. Обсяги студентів за державним замовленням не контролює жоден орган, залучений до формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою, ці обсяги існують лише на папері. **Держава контролює тільки фінансову дисципліну державних замовників, залишивши поза межами власних інтересів дієвий контроль за організацією прийому студентів, їх навчання та переведення в межах ВНЗ. Фактично, система державного замовлення зведена до утримання навчальних закладів.**

Так, на час перевірки в Україні функціонувало 197 вищих навчальних закладів III-IV рівня акредитації державної та комунальної форми власності

²⁷ Затверджене наказом Міністерства освіти України від 15.06.1996 № 245 та зареєстроване в Міністерстві юстиції України 07.08.1996 за № 427/1452.

(1 такий заклад на 229,7 тис. осіб). Для порівняння, в Європі цей показник становить: в Італії – 65 ВНЗ державної форми власності (1 такий заклад на 945,9 тис. осіб); Іспанії – 47 ВНЗ державної форми власності (1 такий заклад на 1 млн. осіб); Франції – 78 ВНЗ державної форми власності (1 такий заклад на 848,7 тис. осіб); Чехії – 26 ВНЗ державної форми власності (1 такий заклад на 404,3 тис. осіб).

Основна особливість освіти у цих європейських країнах – можливість безкоштовного навчання в державних вищих учбових закладах країни. Університети вільні у встановленні вимог і кількості місць для вступників. Хоча більшість курсів відкриті для всіх, частина (медицина, стоматологія) мають визначену або змінну від року до року кількість вакантних місць (характерно для ВНЗ Італії). Вступ на лімітовані спеціальності здійснюється лише за результатами іспитів.

Тут варто відзначити, що, маючи спільні риси, кожна європейська країна у сфері освіти має і свої власні особливості, які, залежно від виду фінансування навчальних закладів, умовно можна розділити на дві групи: I – країни, які пропонують безкоштовне навчання для всіх у ВНЗ державної форми власності, включаючи іноземців; II - країни, які пропонують безкоштовне навчання у ВНЗ державної форми власності, але поряд із цим також визначають ліміти для вступу студентів за власний кошт.

Фактично, з такою надлишковою кількістю ВНЗ III-IV рівня акредитації державної форми власності Україна на теперішній час не може потрапити до категорії країн (I), які у власних ВНЗ повністю забезпечують навчання студентів коштом держави, однак за наведеним європейським розподілом Україна і не належить до категорії II – країн, які надають безкоштовне навчання у власних ВНЗ і здійснюють набір до таких закладів і студентів за іншими джерелами фінансування, оскільки у цих ВНЗ є головна відмінна риса від ВНЗ в Україні: вони вільні у встановленні кількості місць для безкоштовного навчання. Тобто такі заклади фінансуються своїми країнами безпосередньо на їх утримання, розвиток і здійснення наукових досліджень. Скільки при цьому буде випущено та працевлаштовано фахівців – держава не контролює. Це питання лежить в площині автономних рішень навчального закладу, який сам об'єктивно враховує власні можливості та інтереси держави й роботодавців.

На певному етапі удосконалення українського законодавства відбулося небачене викривлення суті і логіки інституту державного замовлення таким чином, що фактично ВНЗ «еволюціонували» до етапу, коли обсяги студентів, що вступають на навчання за державним замовленням, ніяк не пов'язані з обсягами фінансування саме навчального закладу, і заклади почали паразитувати за рахунок бюджетних коштів.

Довершило цей процес прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 № 216, якою з Порядку працевлаштування випускників вищих навчальних закладів, підготовка яких здійснювалась за державним замовленням²⁸ виключено пункт 8, яким було передбачено, що випускники, які

²⁸ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 22.08.1996.

уклали угоду з вищим навчальним закладом після зарахування на навчання, повинні відпрацювати за місцем призначення не менше трьох років. Дія зазначеного Порядку у зв'язку зі специфікою медичної сфери тепер поширюється тільки на осіб, що навчаються за спеціальностями медичного профілю.

Вказане підтверджує, що система державного замовлення в Україні не відповідає державним інтересам і потребує докорінного реформування.

ВИСНОВКИ

1. Аналізом встановлено, що загальний стан формування, розміщення і виконання державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою незадовільний, оскільки є неконтрольованим, неефективним та збитковим для держави процесом.

Сфера державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою потребує кардинального реформування, впровадження нової системи фінансування вищих навчальних закладів державної форми власності, яка б відповідала найкращим європейським і світовим практикам. Розпочатий державою процес зменшення кількості державних вищих навчальних закладів шляхом їх укрупнення - позитивний крок такого реформування. Так, на сьогодні в Україні функціонує 197 вищих навчальних закладів III-IV рівня акредитації державної та комунальної форми власності (1 такий заклад на 229,7 тис. осіб), тоді як в Європі цей показник становив: в Італії – 65 ВНЗ державної форми власності (1 такий заклад на 945,9 тис. осіб); Іспанії – 47 ВНЗ державної форми власності (1 такий заклад на 1 млн. осіб); Франції – 78 ВНЗ державної форми власності (1 такий заклад на 848,7 тис. осіб); Чехії – 26 ВНЗ державної форми власності (1 такий заклад на 404,3 тис. осіб).

Водночас в Україні спостерігається стрімке зменшення кількості студентів у ВНЗ III-IV рівня акредитації. Порівняно з 2013/2014 навчальним роком у 2014/2015 році кількість студентів зменшилася на 285,4 тис. осіб. При цьому кількість випускників загальноосвітніх навчальних закладів залишається приблизно на одному рівні: – 2013/2014 навчальний рік – 304 тис. осіб; 2014/2015 навчальний рік – 247 тис. осіб (дані за 2014/2015 навчальний рік не містять показників тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції).

2. Аналізом встановлено, що кошти на підготовку фахівців із вищою освітою за державним замовленням фактично плануються і використовуються як кошти на утримання бюджетної установи. Вартість навчання у ВНЗ за державним замовленням на одного фахівця з вищою освітою у рік більша, ніж визначена ВНЗ вартість навчання на одного фахівця за весь строк надання освітньої послуги за рахунок платних послуг. Отже, відбувається фактичне утримання ВНЗ за рахунок коштів державного бюджету, а не підготовка фахівців за державним замовленням.

Щорічне зменшення обсягу державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою призводить до збільшення вартості навчання за рахунок скорочення кількості визначених бюджетних місць, тобто такий показник, як «узагальнена середня вартість навчання» однієї особи, щороку збільшується. Так, в 2012/13 навчальному році середня вартість підготовки одного фахівця з вищою освітою становила 53,95 тис. грн., в 2013/14 – 59,0 тис. грн., 2014/15 – 62,4 тис. грн., а в 2015/16 становитиме 76,6 тис. гривень.

3. Аналізом встановлено, що внаслідок щорічної передачі та перерозподілу бюджетних призначень, Урядом значно змінюються обсяги фінансування на підготовку фахівців з вищою освітою, затверджені законом про державний бюджет на відповідний рік, які жодним чином не пов'язані з вартістю навчання студентів, аспірантів, докторантів тощо і значно впливають на обсяг державного замовлення на підготовку фахівців. При цьому зміни до обсягів державного замовлення, які щороку затверджуються відповідними рішеннями Уряду, до цих рішень не вносяться.

Зокрема, у 2014 році обсяг державного замовлення для Київського національного університету імені Тараса Шевченка збільшено на 51 особу (студенти, що перевелися з АР Крим). Однак додаткового фінансування для університету в 2014 році з державного бюджету не було передбачено. Фактично, обсяг державного замовлення розширено за рахунок власних коштів закладу – 1 825, 25 тис. гривень.

4. Проведений аналіз засвідчив, що протягом 2013-2014 років механізм розподілу місць державного замовлення, запроваджений МОН між ВНЗ, які належать до сфери його управління, залишився, незважаючи на нову нормативну базу з цього питання, таким же непрозорим, як і в попередні роки.

Аналіз протоколів конкурсної комісії МОН за 2013-2014 роки, нормативних актів МОН з питань реалізації Порядку розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 № 363, засвідчив, що державне замовлення не розміщується на конкурсних засадах, виходячи з принципів добросовісної конкуренції, відкритості та прозорості, об'єктивного і неупередженого оцінювання конкурсних пропозицій вищих та професійно-технічних навчальних закладів, закладів післядипломної освіти і наукових установ державної та комунальної форми власності. Результати конкурсу, які мали бути остаточними для всіх виконавців державного замовлення, кожного разу змінюються посадовими особами МОН, що нівелює саму суть такої форми розподілу державного замовлення, як конкурс.

Через порушення фінансової дисципліни та відсутність належного контролю з боку Мінфіну протягом п'яти років МОН (міністри Табачник Д.В.; Квіт С.М.) всупереч законодавству фінансувало приватні ВНЗ Укоопспілки, яким лише за 2013-2015 роки незаконно сплачено як фінансування ВНЗ за

державним замовленням 3 476,96 тис. грн. за рахунок коштів державного бюджету.

5. Внаслідок неприйняття МОН (Квіт С.М.) і Мінекономрозвитку (Абромавічус А.) необхідних нормативних документів, не врегульовані актуальні прогалини у цій сфері, а державні замовники та уповноважені органи здійснювали діяльність за старими схемами та неефективними підходами, тому залишалися формальними критерії та механізми відбору виконавців державного замовлення; розміщення державного замовлення у ВНЗ здійснювалося непрозоро; середньостроковий прогноз на підготовку фахівців для державних потреб на 2015-2018 роки є формальним документом, складеним Мінекономрозвитку; визначення вартості навчання за державним замовленням одного фахівця з вищою освітою здійснюється всупереч Методиці розрахунку орієнтовної середньої вартості підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 № 346, – без її врахування.

6. Мінекономрозвитку (Абромавічус А.) самоусунулося від виконання функції щодо формування державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів. Цей процес у Мінекономрозвитку зведено до узагальнення отриманих пропозицій, а формування замовлення здійснюється лише на підставі даних навчальних закладів щодо обсягів їх підготовки за минулі роки без урахування потреб ринку праці, без вивчення потреб державного сектору народного господарства, даних служби зайнятості.

Формальне виконання Мінфіном і Мінекономрозвитку функцій у сфері формування державного замовлення призводить до того, що за рахунок коштів державного бюджету здійснюється фінансування ВНЗ, які не включені до мережі державних замовників, а також виділяються кошти державного бюджету органам державної влади, які не мають у своєму підпорядкуванні ВНЗ. Зокрема, Національна академія наук України за відсутності власних навчальних закладів отримує державне замовлення на підготовку фахівців та розміщує його як у ВНЗ України, так і за її межами – у Московському фізико-технічному інституті Російської Федерації.

7. За відсутності належного контролю з боку МОН в Україні ДП «Інфоресурс» здійснює невластиві йому контрольні і дозвільні функції держави. При цьому інформація ЄДЕБО знаходиться не у державній власності, а у власності приватної особи.

Фактично монополіст з освітянської інформації, ДП «Інфоресурс» штучно затримує надання інформації, необхідної для друку дипломів ВНЗ про закінчення навчання, що призводить до несвоєчасності отримання студентами відповідних документів.

8. Аналізом встановлено, що на сьогодні такий показник, як «виконання державного замовлення за обсягами студентів», не діє. Обсяги студентів за державним замовленням, якість підготовки не контролює жоден орган, залучений

до формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою. Держава контролює лише фінансову складову державного замовлення, залишивши поза межами своєї діяльності контроль за організацією прийому учнів і студентів, їх навчання та переведення в межах ВНЗ.

Фактичний стан справ інституту державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою свідчить, що обсяги студентів, які вступають на навчання за державним замовленням, ніяк не пов'язані з обсягами фінансування саме навчального закладу, а заклади почали паразитувати за рахунок бюджетних коштів.

ПРОПОЗИЦІЇ

1. Рекомендувати Кабінету Міністрів України вжити заходів щодо:

- радикального реформування інституту державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою, реорганізувавши його з урахуванням європейської практики у цій сфері;

- розгляду питання можливості фінансування державного замовлення кожному державному вищому навчальному закладу за окремою бюджетною програмою;

- розроблення порядку використання коштів загального фонду державного бюджету на підготовку фахівців з вищою освітою;

- доопрацювання Порядку розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 № 363, у частині визначення реальних критеріїв конкурсу щодо вибору вищих навчальних закладів для розміщення державного замовлення;

- забезпечення належного контролю за фінансовою дисципліною Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства освіти і науки України, інших державних замовників у частині дотримання норм бюджетного законодавства;

- зобов'язання Міністерства освіти і науки України розробити необхідні нормативні документи, прийняття яких обумовлено нормами законів України «Про вищу освіту» і «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів».

2. Міністерству економічного розвитку і торгівлі України запропонувати:

- забезпечити виконання функції з формування державного замовлення на підставі реально визначеного середньострокового прогнозу потреби у фахівцях та робітничих кадрах на ринку праці, як того вимагає Закон України від 20.11.2012 № 5499 «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів»;

- при визначенні потреби держави у фахівцях з вищою освітою здійснювати науково обґрунтований прогноз державної потреби в них; враховувати баланс ринку праці, дані щодо необхідності кадрів по регіонах та рівень задоволення потреби ринку праці у кваліфікованих робітничих кадрах;
- запровадити обов'язковий аналіз бюджетних паспортів державних замовників під час формування державного замовлення;
- зупинити практику формування державного замовлення для органів державної влади, яким не підпорядковуються вищі навчальні заклади.

3. Міністерству освіти та науки України запропонувати:

- розробити стандарти вищої освіти щодо врегулювання нормативів матеріально-технічного, фінансового та іншого забезпечення вищих навчальних закладів;
- затвердити Порядок розрахунку вартості підготовки за державним замовленням одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта, слухача за освітньо-кваліфікаційним рівнем, науковим ступенем, спеціальністю, напрямом підготовки, галуззю знань, видом економічної діяльності (для професійно-технічного навчального закладу), професією та формою навчання на плановий рік;
- привести у відповідність із Законом України «Про вищу освіту» Умови вступу на навчання, припинивши практику виділення пільгових квот на вступ до вищих навчальних закладів;
- забезпечити дотримання законодавства шляхом конкурсного розміщення державного замовлення між вищими навчальними закладами;
- провести службове розслідування щодо можливих зловживань з боку посадових осіб Міністерства при формуванні та розміщенні державного замовлення;
- зупинити практику розміщення державного замовлення у вищих навчальних закладів на спеціальності за непрофільними напрямами навчання;
- терміново вирішити питання розроблення відповідного програмного забезпечення в освітянській сфері, юридичні права якого б належали державі;
- вирішити питання передачі Єдиної державної електронної бази з питань освіти до державної власності;
- посилити контроль у вищих навчальних закладах, які підпорядковуються Міністерству, за переведенням студентів з контрактної форми навчання на бюджетну.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аналізу формування, розміщення та виконання державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою направити Міністерству економічного розвитку і торгівлі України, Міністерству освіти та науки України, ДП «Інфоресурс», Київському національному університету імені Тараса Шевченка та Київському національному економічному університету імені Вадима Гетьмана.

5. Рішення Рахункової палати про результати аналізу формування, розміщення та виконання державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою направити Кабінету Міністрів України.

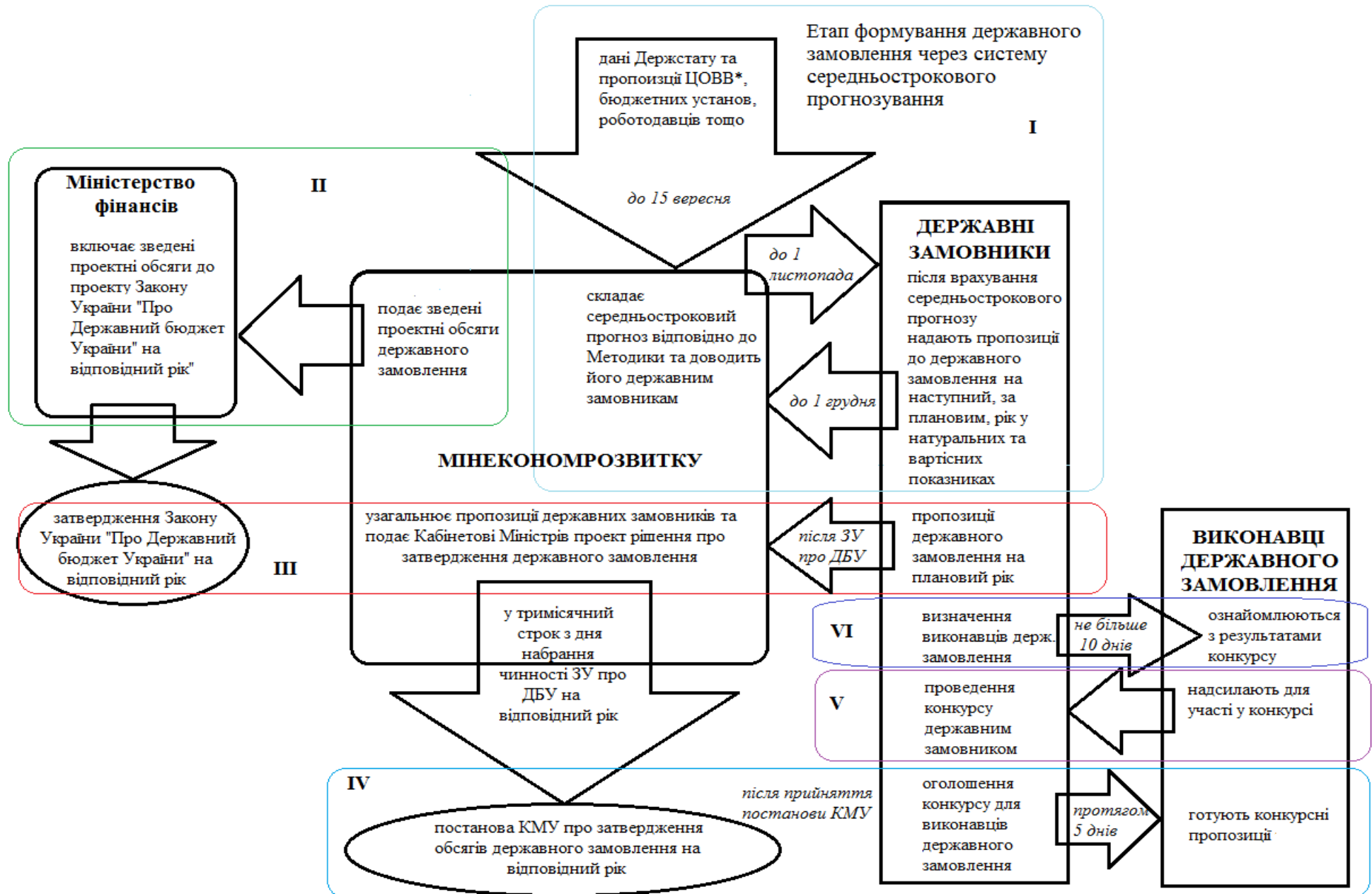
6. Поінформувати Верховну Раду України про результати аналізу формування, розміщення та виконання державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою.

7. Матеріали перевірки щодо незаконного використання коштів МОН у 2011-2015 роках на фінансування приватних вищих навчальних закладів Укоопспілки та матеріали, які стосуються виявлених Рахунковою палатою у діях посадових осіб МОН можливих ознак корупції та перевищення службових повноважень, передати до Генеральної прокуратури України.

Член Рахункової палати

В.П. Пилипенко

Законодавчо визначений порядок формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою



Фактичний стан реалізації формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою

