



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 11 серпня 2015 року № 1-5

м. Київ

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

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати аналізу формування, розміщення і виконання державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою. За результатами розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. 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: - 2013/14 навчальний рік - 304 тис. осіб;

2014/15 навчальний рік - 247 тис. осіб (дані за 2014/15 навчальний рік не містять показників тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції).

2. 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. 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. 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. 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.

9. 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.

За результатами обговорення та на підставі вищевикладеного Рахункова палата

ВИРІШИЛА:

1. Звіт про результати аналізу формування, розміщення та виконання державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою затвердити.

2. 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».

3. 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.

4. 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.

5. 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.

6. Відомості про результати аналізу формування, розміщення та виконання державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою у формі рішення Рахункової палати направити Кабінету Міністрів України.

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

8. 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.

9. Оприлюднити рішення та Звіт на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

10. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Пилипенка В.П.

Голова Рахункової палати

Р.М. Магута