

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішенням Рахункової палати
від 13.03.2018 № 5–3

ЗВІТ

**про результати аудиту ефективності використання коштів
державного бюджету, виділених Національному агентству
України з питань державної служби на професійне навчання
державних службовців та посадових осіб місцевого
самоврядування**

Київ 2018

З М І С Т

ПРЕАМБУЛА.....	3
ВСТУП	5
1. АНАЛІЗ РЕАГУВАННЯ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНІХ КОНТРОЛЬНИХ ЗАХОДІВ	5
2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	7
3. ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	11
4. АНАЛІЗ ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ ЗА КПКВК 6121020 І СТАН ЇХ ВИКОНАННЯ	14
5. АНАЛІЗ ВИКОНАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	20
5.1. <i>Забезпечення підготовки магістрів за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування”</i>	<i>20</i>
5.1.1. <i>Аналіз формування та виконання державного замовлення з підготовки магістрів</i>	<i>20</i>
5.1.2. <i>Організація підготовки фахівців та моніторинг їх працевлаштування.....</i>	<i>23</i>
5.2. <i>Забезпечення підвищення кваліфікації</i>	<i>26</i>
5.2.1. <i>Аналіз формування та виконання державного замовлення з підвищення кваліфікації</i>	<i>26</i>
5.2.2. <i>Організація підвищення кваліфікації.....</i>	<i>29</i>
ВИСНОВКИ.....	34
ПРОПОЗИЦІЇ.....	38
Додатки 1–4.....	41

ПРЕАМБУЛА

Підстава для проведення аудиту: статті 4 і 7 Закону України “Про Рахункову палату”, План роботи Рахункової палати на 2018 рік.

Мета аудиту: встановлення фактичного стану справ та надання оцінки щодо продуктивності, результативності, економності використання бюджетних коштів, виділених Національному агентству України з питань державної служби (далі – НАДС) на професійне навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень у цій сфері; стану внутрішнього контролю; порядку формування, розміщення і виконання державного замовлення на підготовку здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем магістра за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування” і підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Предмет аудиту: кошти державного бюджету, виділені протягом 2016–2017 років НАДС за бюджетною програмою за КПКВК 6121020 “Підготовка державних службовців V–VII категорій, підвищення кваліфікації державних службовців I–VII категорій, інших категорій працівників, спеціалістів з питань фінансового моніторингу у сфері боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванням тероризму, працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та світової інтеграції, організація підготовки та виконання тренінгових програм і заходів з розвитку вищого корпусу державної служби, забезпечення інституційного розвитку державної служби” (2016 рік) у частині професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, “Професійне навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, забезпечення інституційного розвитку та адаптації державної служби до стандартів ЄС” (2017 рік) у частині професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; нормативно-правові акти, розпорядчі, планові, бухгалтерські, фінансові документи, статистична і бюджетна звітність та інші документи, які регулюють порядок планування та використання коштів державного бюджету на професійне навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також виконання функціональних повноважень об’єкта контролю у цій сфері, формування, розміщення і виконання державного замовлення на підготовку здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем магістра за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування” галузі знань “Публічне управління та адміністрування” і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування; звіти, статистична та аналітична інформація, інші документи про результати діяльності об’єктів аудиту з вказаного питання; матеріали внутрішнього аудиту.

Об'єкти аудиту: НАДС – головний розпорядник бюджетних коштів, державний замовник; Всеукраїнський центр підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування (далі – ВЦПК).

Критерії, які будуть застосовані під час аудиту:

щодо продуктивності: оцінка співвідношення між результатами діяльності об'єкта контролю і використаними для досягнення таких результатів коштами державного бюджету;

щодо результативності: ступінь відповідності фактичних результатів діяльності об'єкта контролю запланованим показникам; повнота і своєчасність виконання НАДС функцій щодо забезпечення організації професійного навчання державних службовців;

щодо економності: встановлення стану досягнення об'єктом контролю запланованих результатів і досягнення максимального результату при використанні коштів державного бюджету;

щодо законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень: стан дотримання вимог законодавства при прийнятті управлінських рішень з питань, що стосуються аудиту; дотримання встановлених термінів та повнота прийняття управлінських рішень.

Початкові обмеження щодо проведення аудиту:

часові: 2016–2017 роки; *кількісні:* обсяг бюджетних коштів, виділених НАДС за КПКВК 6121020 на професійне навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; *географічні:* м. Київ.

Термін проведення аудиту: 21.12.2017 – 06.03.2018.

Методи збирання даних: аналіз законодавчих та інших нормативно-правових актів, які регулюють діяльність об'єкта контролю з досліджуваних питань; вибіркова перевірка та аналіз первинних бухгалтерських документів та інших документів об'єкта контролю; аналіз статистичних, аналітичних даних, матеріалів внутрішнього аудиту та матеріалів щодо реагування на результати попереднього аудиту Рахункової палати; опрацювання інформації з відкритих інформаційних джерел.

Аудит проведено відповідно до затвердженої програми. За його результатами **складено два акти.**

ВСТУП

Державна служба в Україні – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави.

Одним із завдань державної служби є забезпечення ефективності діяльності державних органів на основі постійного вдосконалення функціонування апарату, впровадження нових досягнень науки, прогресивних методів вирішення управлінських завдань.

Функціональне управління державною службою в державних органах забезпечує Національне агентство України з питань державної служби. Безпосереднє виконання функцій держави покладається на державних службовців. Станом на 31.12.2017 кількість державних службовців в Україні – 242028 осіб, з них за категоріями посад: “А” – 587, “Б” – 63656, “В” – 177785 осіб.

Здійснення в Україні структурних реформ, зокрема, державного управління, державної служби вимагає високого рівня професійної компетентності та професійного розвитку державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування як невід’ємних складових управління людськими ресурсами у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Держава створила умови державним службовцям та посадовим особам місцевого самоврядування для підвищення рівня їх професійної компетентності шляхом професійного навчання. Проведення професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування передбачено за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством, через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, зокрема в галузі знань “Публічне управління та адміністрування”.

1. АНАЛІЗ РЕАГУВАННЯ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНІХ КОНТРОЛЬНИХ ЗАХОДІВ

Рахунковою палатою у 2012 році проведено аудит ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Головному управлінню державної служби України на підготовку та підвищення кваліфікації державних службовців (КПКВК 6121020) за період 2010–2011 роки. Звіт затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 03.04.2012 № 5–4.

Про результати аудиту поінформовано Верховну Раду України і Кабінет Міністрів України. Висновок Рахункової палати щодо усунення виявлених порушень і недоліків надіслано Національному агентству України з питань державної служби.

Довідково. З 23.07.2011, згідно з Указом Президента України від 18.07.2011 № 769/2011, утворено Національне агентство України з питань державної служби шляхом реорганізації Головного управління державної служби України.

Рахункова палата пропонувала НАДС, зокрема:

- у щорічних контрактах з вищими навчальними закладами передбачати вартість підготовки одного магістра.

У додатках до державних контрактів (про надання послуг з підготовки магістрів), які є їх невід'ємною частиною, визначено середню вартість навчання одного слухача. Отже, **пропозицію Рахункової палати враховано частково;**

- для забезпечення конкурсних засад відбору слухачів на здобуття другої вищої освіти за рахунок коштів державного бюджету розробити механізм квотування направлень на навчання.

Після прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 27.09.2016 № 674 “Деякі питання реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування” (далі – Постанова 674) **ця пропозиція втратила актуальність**. Зокрема, Постановою 674 внесено зміни до Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування” галузі знань “Публічне управління та адміністрування”, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 № 789 (далі – Порядок 789), і виключено позицію щодо направлення державних службовців на навчання. Також з 01.05.2016 набрав чинності Закон України від 10.12.2015 № 889 “Про державну службу”, статтю 21 якого встановлено, що вступ на державну службу здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду державної служби за результатами конкурсу;

- передбачити для вищих навчальних закладів у конкурсних вимогах критерії оцінки їх рейтингу, зокрема надання ними якісної освіти, наявність моніторингу затребуваності підготовлених фахівців і забезпечення їх працевлаштування.

На сьогодні рейтингове оцінювання вищих навчальних закладів, які беруть участь у конкурсному відборі на виконання державного замовлення, здійснюється згідно із затвердженими НАДС критеріями (зокрема, надання вищим навчальним закладом якісної освіти). При цьому пропозиція щодо необхідності застосування критерію “Забезпечення випускників працевлаштуванням” **на даний час втратила актуальність**. Зокрема, до Порядку 789 внесено зміни і виключено пункти 52 і 53, що стосуються питання забезпечення працевлаштуванням випускників, які навчалися за державним замовленням. **Пропозицію** щодо визначення у конкурсних вимогах критерію моніторингу затребуваності підготовлених фахівців НАДС **не враховано**. Водночас одним із завдань НАДС, згідно з положенням про НАДС¹, визначено здійснення моніторингу працевлаштування випускників вищих навчальних закладів. Отже, **пропозиції Рахункової палати враховано частково;**

- підготувати та подати на затвердження Кабінету Міністрів України порядок відшкодування вартості навчання магістрів за спеціальностями

¹ Положення про Національне агентство України з питань державної служби, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 500.

галузі знань “Державне управління” у разі порушення ними вимог тристоронніх договорів.

Пропозиція втратила актуальність у зв’язку з прийняттям у 2014 році нового Закону України “Про вищу освіту”.

Довідково. Слід зазначити, що пунктом 62 Порядку 789 перебачено відшкодування вартості навчання слухачами в установленому порядку. Отже, Порядок 789 не приведений у відповідність із вимогами Закону України “Про вищу освіту”.

Таким чином, пропозиції Рахункової палати виконано не в повному обсязі. У зв’язку із змінами, що відбулися у законодавстві після 2012 року, окремі пропозиції на сьогодні втратили актуальність.

2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У 2016–2017 роках правові і організаційні засади державної служби визначалися законами України “Про державну службу” від 16.12.1993 № 3723–ХІІ² (далі – Закон 3723) і від 10.12.2015 № 889–VIII (далі – Закон 889).

Довідково. Відповідно до частини першої статті 3 Закону 889, посади державної служби в державних органах поділяються на категорії залежно від порядку призначення, характеру та обсягу повноважень і необхідних для їх виконання кваліфікації та професійної компетентності державних службовців (категорії “А”, “Б”, “В”).

Згідно з частиною 1 статті 48 Закону 889, державним службовцям створюються умови для підвищення рівня професійної компетентності шляхом професійного навчання, яке проводиться постійно.

Відповідно до частини 2 статті 48 Закону 889, професійне навчання державних службовців проводиться за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством, через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, зокрема в галузі знань “Публічне управління та адміністрування”, у встановленому законодавством порядку в навчальних закладах, установах, організаціях незалежно від форми власності, які мають право надавати освітні послуги, у тому числі за кордоном.

Довідково. До втрати чинності Законом 3723, згідно зі статтею 7, Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України, зокрема, організувало навчання і професійну підготовку державних службовців державних органів та їх апарату.

Загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування регулює Закон України від 07.06.2001 № 2493–III “Про службу в органах місцевого самоврядування” (далі – Закон 2493).

Довідково. Відповідно до статті 14 Закону 2493, в органах місцевого самоврядування встановлюється сім категорій посад.

Статтею 8 Закону 2493 до основних обов'язків посадових осіб місцевого самоврядування віднесено, зокрема, постійне вдосконалення

² Закон 3723 втратив чинність 01.05.2016 на підставі Закону 889, крім статті 37, що застосовується до осіб, зазначених у пунктах 10 і 12 розділу XI Закону 889.

організації своєї роботи, підвищення професійної кваліфікації. Статтею 19 Закону 2493 визначено, зокрема, що організація навчання і підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування забезпечуються у порядку, передбаченому законом. **Водночас законами України не визначено порядку організації навчання і підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування.**

Довідково. Зокрема, Законом України “Про вищу освіту” врегульовано питання післядипломної освіти, підвищення кваліфікації та стажування педагогічних і науково-педагогічних працівників.

Навчання та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування фактично здійснюються згідно з умовами, передбаченими постановами Кабінету Міністрів України, тобто на підзаконному рівні.

З метою врегулювання цього питання за участі НАДС розроблено новий проект Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування”, який станом на 01.03.2018 **Верховною Радою України не прийнятий.**

Довідково. Статтею 38 проекту Закону України від 30.03.2015 № 2489 “Про службу в органах місцевого самоврядування” (станом на 06.06.2017) передбачено, що підвищення рівня професійної компетентності службовців місцевого самоврядування проводиться шляхом, зокрема, самоосвіти; участі у професійних програмах, спеціальних курсах, тематичних семінарах, тренінгах, заходах з обміну досвідом в Україні та за кордоном тощо; навчання (професійної підготовки, підвищення кваліфікації, інших видів навчання) за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів, інших джерел, не заборонених законодавством. Підвищення рівня професійної компетентності службовців місцевого самоврядування проводиться протягом проходження служби, а підвищення кваліфікації - не рідше одного разу на три роки.

Бюджетним кодексом України (пункт 7, частина 1, стаття 87) до видатків, що здійснюються з Державного бюджету України, віднесено, зокрема, **вищу освіту** (на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів на умовах державного замовлення у вищих навчальних закладах державної власності), **післядипломну освіту** (на оплату послуг з підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на умовах державного замовлення у навчальних закладах державної власності).

Особливості відносин, що виникають у зв'язку з формуванням і розміщенням державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів регулює 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).

Постановою Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 № 363 (чинна з 28.05.2013) затверджено Порядок розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів (далі – Порядок 363). Цей порядок визначає механізм розміщення державного замовлення 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 – учасників конкурсу, що проводить державний замовник, у сфері управління якого вони перебувають.

Пунктом 8 Порядку 363 встановлено основні критерії відбору виконавців державного замовлення, зокрема, передбачена наявність ліцензії на право надання освітніх послуг за відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем, сертифіката про акредитацію навчального закладу, сертифіката про акредитацію на пряму підготовки (спеціальності). Водночас Закон України від 01.07.2014 № 1556–VII “Про вищу освіту” (далі – Закон 1556) поняття “акредитація вищого навчального закладу” не містить. Цим Законом передбачено лише проведення акредитації освітньої програми та ліцензування.

Пунктом 5 підпункту 6 розділу XV Закону 1556 зобов’язано Кабінет Міністрів України у шестимісячний строк з дня набрання чинності Законом, зокрема, привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом. Однак станом на 01.03.2018 **Порядок 363 не приведений у відповідність із Законом 1556 у частині визначення такого критерію відбору виконавців державного замовлення, як “наявність сертифіката про акредитацію навчального закладу”**.

Після прийняття Закону України від 05.09.2017 № 2145–VIII “Про освіту”, який чинний з 28.09.2017 (далі – Закон 2145), заклади освіти, що провадять освітню діяльність з підвищення кваліфікації працівників, обов’язковість якої передбачена законом, зобов’язані отримати ліцензію на відповідну діяльність та/або акредитувати відповідні освітні програми (частина 11 статті 18). Частиною 6 (пункт 2) розділу XII цього Закону зобов’язано Кабінет Міністрів України протягом одного року з дня набрання чинності цим Законом, зокрема, привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом. Отже, постанова Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 № 1187 “Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності закладів освіти” у частині ліцензування освітньої діяльності з підвищення кваліфікації працівників до 28.09.2018 повинна бути приведена у відповідність із вимогами Закону 2145.

Постановою Кабінету Міністрів України від 07.07.2010 № 564 затверджено Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування (далі – Положення 564), згідно з яким система підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування (далі – система підготовки) створюється з метою задоволення потреби центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших органів і організацій, на які поширюється дія законів України “Про державну службу” та “Про службу в органах місцевого самоврядування” у високопрофесійних та висококультурних працівниках, здатних компетентно і відповідально

виконувати управлінські функції, впроваджувати новітні соціальні технології, сприяти інноваційним процесам.

Довідково. Відповідно до пункту 2 Положення 564, до системи підготовки належать Національна академія державного управління при Президенті України (далі – НАДУ) та її регіональні інститути (далі – РІДУ НАДУ); інші вищі навчальні заклади, які здійснюють підготовку магістрів за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування” галузі знань “Публічне управління та адміністрування”, центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій; заклади післядипломної освіти.

Пунктом 14 Положення 564 визначено, що мережа навчальних закладів з підготовки магістрів за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування” галузі знань “Публічне управління та адміністрування”, а також підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування формується НАДС на конкурсній основі в порядку, установленому МОН. Проте станом на **01.03.2018** такий порядок **МОН не розроблений**.

Постановою Кабінету Міністрів України від 14.07.1999 № 1262 “Про фінансове забезпечення підготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів військового управління Збройних Сил” затверджено Порядок формування державного замовлення на підготовку і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів військового управління Збройних Сил (далі – Порядок 1262).

Довідково. Механізм взаємодії державних замовників і Мінекономрозвитку в процесі формування державного замовлення та основні напрями його формування визначає Порядок формування державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 15.04.2013 № 306.

Пунктом 9 Порядку 1262 передбачено надання НАДС пропозицій щодо підготовки державних службовців, посади яких належать до 6–9 групи оплати праці, та посадових осіб місцевого самоврядування, посади яких віднесені до п'ятої – сьомої категорії посад в органах місцевого самоврядування, в установленому порядку за формою, визначеною Мінекономрозвитку разом з НАДС. Однак станом на 01.03.2018 **форми подання пропозицій Мінекономрозвитку разом з НАДС не затверджені**.

Пунктом 7 Порядку 1262 передбачено, що у пропозиціях щодо підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування зазначається, зокрема, орієнтовна середня вартість підготовки або підвищення кваліфікації одного працівника.

Постановою Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 № 346 затверджено Методику розрахунку орієнтовної середньої вартості підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта (далі – Методика 346). Пунктом 3 цієї Методики визначено, що заклади, установи розраховують вартість підготовки за державним замовленням, зокрема, одного фахівця, слухача за освітньо-кваліфікаційним рівнем, спеціальністю, галуззю

знань та формою навчання на плановий рік згідно з порядком, затвердженим МОН разом з Мінекономрозвитку та Мінфіном. Проте станом на 01.03.2018 такий **порядок МОН, Мінекономрозвитку і Мінфіном не затверджено.**

Крім того, пунктом 4 Методики 346 передбачено, що державний замовник визначає орієнтовну середню вартість підготовки на підставі даних про показники вартості підготовки, зокрема, одного фахівця, слухача за освітньо-кваліфікаційним рівнем, спеціальністю, галуззю знань та формою навчання, поданих закладами, установами, що належать до сфери його управління. Проте частиною 1 статті 1 Закону 5499 не передбачено обов'язкової належності виконавців державного замовлення до сфери управління державного замовника, тобто встановлені пунктом 4 Методики 346 обмеження щодо визначення державним замовником орієнтовної середньої вартості підготовки на підставі даних закладів і установ, що належать лише до сфери його управління, не узгоджуються з вимогами Закону 5499.

Отже, у сфері професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування **переважно сформовано відповідні нормативно-правові акти, але окремі питання залишаються нормативно нерегульованими.**

Зокрема, **Мінекономрозвитку разом із НАДС не затверджено форм подання пропозицій** щодо підготовки окремих категорій посад державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. **Порядок 363** у частині визначення одним із критеріїв відбору виконавців державного замовлення “наявність сертифіката акредитації навчального закладу” **не приведений у відповідність із Законом 1556. Методика 346** у частині визначення державним замовником орієнтовної середньої вартості підготовки одного фахівця, слухача на підставі даних закладів і установ, що належать лише до сфери його управління, **не узгоджена із Законом 5499. МОН разом із Мінекономрозвитку і Мінфіном не затверджено порядку розрахунку** закладами і установами **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.**

3. ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Положенням про Національне агентство України з питань державної служби, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 500 (далі – Положення 500) (зі змінами від 25.01.2017), визначено, що

НАДС, зокрема, забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, здійснює функціональне управління державною службою в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті).

Одним із завдань НАДС визначено ведення обліку кількісного складу державних службовців міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади та проведення аналізу такого складу. Також НАДС забезпечує формування та функціонування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування (пункт 4 Положення 500).

Довідково. Відповідно до пункту 2 Порядку 1262 (у редакції, що діяла з 16.06.2017), НАДС визначено державним замовником з підготовки, зокрема, державних службовців, посади яких належать до 6–9 групи оплати праці, та посадових осіб місцевого самоврядування, посади яких віднесені до V–VII категорії посад в органах місцевого самоврядування; підвищення кваліфікації працівників юридичних служб міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, у т. ч. з питань, пов'язаних із запобіганням корупції та виконанням Закону України “Про державну службу”.

Станом на 01.01.2018 до мережі НАДС входило 10 міжрегіональних управлінь НАДС, Центр адаптації держслужби до стандартів Європейського Союзу і Всеукраїнський центр підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Для обговорення найважливіших напрямів діяльності НАДС і підготовки відповідних рекомендацій у НАДС утворено колегію (положення і персональний склад затверджено наказом НАДС від 10.09.2015 № 197 “Про утворення колегії Національного агентства України з питань державної служби”).

Довідково. Плани засідань колегії на 2016–2017 роки НАДС не затверджувалися, рішення колегії НАДС у 2016 році протоколами не оформлено.

За інформацією НАДС, протягом 2016–2017 років проведено чотири засідання колегії. У 2017 році на колегії розглянуто основні напрями реформування системи підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Зокрема, наголошено, що система професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад не відповідає сучасним вимогам до якості та змісту освіти. З метою вирішення цих питань за ініціативи НАДС розроблено і схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.12.2017 № 974 Концепцію реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, розраховану на 2018–2020 роки (далі – Концепція 974).

Довідково. Концепцією передбачено шляхи і способи розв'язання проблем, зокрема, створення ефективної системи визначення потреб у професійному навчанні, забезпечення безперервності, обов'язковості, плановості професійного навчання, розвитку ринку освітніх послуг у сфері професійного навчання із створенням відповідної системи

моніторингу та оцінки якості освітніх послуг, нормативне врегулювання застосування механізмів та строків формування сучасної ефективної системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

НАДС розроблено проект Плану заходів щодо реалізації Концепції 974. Станом на 12.02.2018 цей проект пройшов громадське обговорення і погоджувався зацікавленими центральними органами виконавчої влади та громадськими організаціями³.

Слід зазначити, що наказом Нацдержслужби від 17.09.2014 № 145 утворено Експертно-консультативну раду з питань реформування державної служби при Національному агентстві України з питань державної служби, завданнями якої визначено надання НАДС наукової, експертно-консультативної і інформаційної допомоги, забезпечення взаємодії з науково-дослідними установами, неурядовими аналітичними центрами, інститутами громадського суспільства, іншими вітчизняними та зарубіжними організаціями. Проте **протягом 2016–2017 років жодного її засідання проведено не було.**

Для забезпечення участі громадян у формуванні та реалізації державної політики 18.04.2016 при НАДС створено громадську раду. З часу її створення відбулося лише одне засідання (30.06.2017), на якому заслухано Концепцію 974. Однак оскільки на цьому засіданні кворуму не було, інформацію про розгляд проекту Концепції 974 взято до відома.

Отже, протягом 2016–2017 років **консультаційно-дорадчі органи НАДС у вирішенні питань формування сучасної ефективної системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування не брали активної участі.**

Аудитом встановлено, що з метою врегулювання питання професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування НАДС прийнято низку розпорядчих документів: Методичні рекомендації визначення потреби у підготовці магістрів та підвищенні кваліфікації⁴, Порядок організації підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування⁵, Методичні рекомендації з проведення конкурсу “Кращий державний службовець”⁶, Положення про роботу конкурсної комісії, форму примірною державного контракту, вимоги

³ Зокрема, з представниками Офісу Віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції і Урядового уповноваженого із питань гендерної політики, Офісу реформ Кабінету Міністрів України, коаліції провідних громадських організацій та експертів України “Реанімаційний пакет реформ”, Ради Європи, всеукраїнських асоціацій місцевого самоврядування, програм міжнародної технічної допомоги, закладів вищої освіти, документ підготовлено для узгодження, відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України із зацікавленими органами державної влади.

⁴ Затверджені наказом Нацдержслужби від 26.02.2014 № 26 (чинні до 22.05.2017) і наказом від 23.05.2017 № 108.

⁵ Затверджений наказом Нацдержслужби від 27.03.2014 № 40 (чинний до 28.07.2017) і наказом НАДС від 19.04.2017 № 86.

⁶ Затверджені наказом НАДС від 15.02.2012 № 29.

до структури і змісту професійних програм підвищення кваліфікації⁷ тощо.

У 2015 році НАДС проведено внутрішній аудит “Оцінка діяльності установи щодо ефективного формування навчального процесу у сфері державного управління за період 2014 рік – 6 місяців 2015 року”.

Довідково. У структурі апарату НАДС затверджена посада головного спеціаліста з внутрішнього аудиту. У період з 01.03.2017 по 03.10.2017 посада головного спеціаліста з внутрішнього аудиту була вакантною. У 2016 році НАДС проведено чотири планові внутрішні аудити, за результатами яких фінансових порушень не встановлено.

За результатами проведеного внутрішнього аудиту надано рекомендації, зокрема, провести моніторинг якості освіти та затвердити порядок здійснення контролю за виконанням державного замовлення. Також рекомендовано розробити методичні рекомендації щодо здійснення розрахунків орієнтованої середньої вартості навчання одного слухача з урахуванням виду та форми навчання. Проте ці рекомендації НАДС не виконало у повному обсязі.

Зокрема, у 2016 році НАДС проведено моніторинг якості підвищення кваліфікації. Проте моніторинг якості підготовки магістрів не здійснювався. Не затверджено порядку здійснення контролю за виконанням державного замовлення. Розроблений робочою групою НАДС проект методичних рекомендацій не містить порядку розрахунку середньорічної вартості навчання одного слухача з підготовки магістрів та підвищення кваліфікації.

Отже, НАДС не вжито дієвих заходів щодо виконання рекомендацій внутрішнього аудиту. Проблемні питання реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування НАДС вирішуватиме в рамках виконання заходів з реалізації Концепції 974.

4. АНАЛІЗ ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ ЗА КПКВК 6121020 І СТАН ЇХ ВИКОНАННЯ

На 2016–2017 роки видатки на професійне навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування планувалися за КПКВК 6121020.

Відповідно до паспорта бюджетної програми за КПКВК 6121020 у 2016 і 2017 роках НАДС планувалися такі видатки:

- на підготовку магістрів (виконавці державного замовлення у 2016 році – 29 ВНЗ, у 2017 році – 33 ВНЗ);

- на підвищення кваліфікації державних службовців і осіб місцевого самоврядування (виконавці державного замовлення у 2016 році – 22 заклади, у 2017 році – 29 закладів).

⁷ Затверджене наказом Нацдержслужби від 16.01.2016 № 6 (діяло до 14.05.2017) і наказом НАДС від 12.04.2017 № 80.

Також у рамках бюджетної програми за КПКВК 6121020 НАДС планувалися видатки:

- у 2016 році – на утримання Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу (далі – ЦАДС) і ліквідацію Школи вищого корпусу державної служби (далі – ШВКДС)⁸;

- у 2017 році – на утримання ЦАДС та організацію підвищення кваліфікації Центром підготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів Міністерства доходів і зборів України (далі – Центр Міндоходів), Центром підвищення кваліфікації з іноземних мов⁹ (далі – ЦПКІМ) і Всеукраїнським центром підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування (далі – ВЦПК).

Довідково. Згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 № 692 (далі – розпорядження № 692), до сфери управління НАДС передано цілісні майнові комплекси державних організацій, зокрема Центр Міндоходів і ЦПКІМ. Згідно з наказами НАДС від 06.02.2017 № 26 і від 15.02.2017 № 33 відповідно, Центр Міндоходів перейменовано у ВЦПК, а ЦПКІМ реорганізовано шляхом приєднання до ВЦПК, який є правонаступником його майна, прав та обов'язків.

Метою програми НАДС визначило задоволення потреб державних органів у фахівцях з високим рівнем професіоналізму, здатних компетентно і відповідально виконувати управлінські функції, сприяння розвитку державної служби та її адаптації до стандартів Європейського Союзу.

Завданнями бюджетної програми є організація підготовки магістрів і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

У паспорті бюджетної програми за КПКВК 6121020 визначено завдання і результативні показники (всього 153 результативні показники).

Аудит засвідчив, що, незважаючи на своєчасне подання НАДС у 2016 і 2017 роках до Мінфіну паспортів бюджетної програми за КПКВК 6121020, **паспорти були затверджені з порушенням термінів**, встановлених частиною 8 статті 20 Бюджетного кодексу України і пунктом 6 розділу 1 Правил 1098¹⁰. Зазначене, відповідно до пункту 17 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України, є **порушенням бюджетного законодавства**¹¹.

Аудитом встановлено, що на 2016 рік проектні показники (бюджетний запит) за бюджетною програмою 6121020 НАДС не формувало, оскільки Мінфіном¹² видатки на освіту (у т. ч. на підготовку і підвищення кваліфікації

⁸ Ліквідовано відповідно до наказу НАДС від 20.01.2016 № 20 (зі змінами від 26.02.2016 № 41).

⁹ Центр Міндоходів припинив діяльність 06.02.2017, а ЦПКІМ – 01.09.2017.

¹⁰ Правила складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання затверджені наказом Міністерства фінансів України від 29.12.2002 № 1098 (зі змінами).

¹¹ Паспорт бюджетної програми за КПКВК 6121020 на 2016 рік затверджений спільним наказом НАДС і Мінфіну від 04.03.2016 № 51/322, на 2017 рік – спільним наказом НАДС і Мінфіну від 22.02.2017 № 40/271.

¹² Відповідно до пункту 14 листа Мінфіну від 12.08.2015 № 31–04110–09–9/26060, видатки на освіту, які до 2016 року передбачалися іншим міністерствам, органам державної влади, НААН України і НАПН України, враховані МОН.

державних службовців) були враховані МОН. На 2017 рік проектні показники (бюджетний запит) НАДС формувало як на підставі поданих бюджетних пропозицій установами – виконавцями державного замовлення, так і самостійно розрахованих ним сум¹³.

Довідково. Пропозиції подавали навчальні заклади Мін'юсту, Мінсоцполітики, Держфінмоніторингу, Держфінслужби і Мінекономрозвитку, НАДУ і Центр адаптації державної служби до стандартів ЄС, визначені виконавцями державного замовлення без застосування конкурсних засад.

Встановлено, що при затвердженні бюджетних призначень НАДС за КПКВК 6121020 на 2017 рік понад визначену ним потребу додатково враховано 6786,7 тис. грн (у зв'язку із збільшенням з 01.01.2017 розміру мінімальної заробітної плати та посадового окладу працівника I тарифного розряду єдиної тарифної сітки).

Довідково. За даними НАДС, незважаючи на збільшення видатків за КПКВК 6121020, Мінфін не вимагав складання уточненого бюджетного запиту.

У зв'язку з цим в НАДС відсутні розрахунки на 6786,7 тис. грн, що **унеможливує здійснення оцінки реального рівня забезпечення його потреби в коштах, зокрема, на оплату праці** (відповідно до укладених державних контрактів на підготовку магістрів і підвищення кваліфікації).

При цьому **наприкінці 2017 року НАДС повернено до бюджету 8015,4 тис. грн¹⁴**, які планувалися за КЕКВ 2282 на оплату праці з нарахуваннями.

Слід зазначити, що через відсутність затвердженого МОН разом з Мінекономрозвитку та Мінфіном порядку розрахунку вартості підготовки за державним замовленням, зокрема одного фахівця, слухача, затверджена постановою Кабінету Міністрів України Методика 346 на час аудиту не застосовувалася, що **унеможливило здійснення ґрунтового аналізу об'єктивності розрахунку вартості підготовки одного фахівця та слухача.**

Довідково. До аудиту НАДС надало розрахунки середніх витрат на одного приведенного слухача при підготовці магістрів на 2016 і 2017 роки. Проте аналіз цих розрахунків показав, що вони є орієнтовними, оскільки розраховувалися НАДС на підставі планових показників¹⁵ на початок попереднього року. При цьому заплановані видатки за КЕКВ 2282 у подальшому розподілялися за показниками (на оплату праці, комунальних послуг тощо) у відсотковому відношенні¹⁶, а не відповідно до розрахованої потреби.

Відсутність об'єктивної вартості підготовки одного фахівця, слухача дала можливість НАДС у 2016 році врахувати у загальних обсягах державного замовлення на підготовку магістрів і підвищення кваліфікації

¹³ Для виконавців державного замовлення, які визначалися за результатами конкурсного відбору.

¹⁴ За напрямками використання "Оплата праці" і "Нарахування на заробітну плату" – 6577,1 і 1438,3 тис. грн відповідно.

¹⁵ Середні витрати на підготовку слухачів на початок попереднього року (з урахуванням індексу інфляції та підвищення тарифів єдиної тарифної сітки) і планова кількість слухачів попереднього року (без урахування руху контингенту).

¹⁶ За винятком видатків на виплату стипендії, які обґрунтовані відповідними розрахунками.

(вартісний показник) видатки на утримання підпорядкованих установ (ШВКДС і ЦАДС), які не здійснювали підготовки магістрів та підвищення кваліфікації. Як наслідок, із затверджених паспортом на 2016 рік на підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування 33627,6 тис. грн (що відповідає затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 06.07.2016 № 408 обсягам державного замовлення на підвищення кваліфікації на 2016 рік) спрямовано на утримання установ 6194,1 тис. гривень¹⁷.

Дані щодо запланованих НАДС видатків за загальним фондом за КПКВК 6121020 на 2016 і 2017 роки та їх виконання наведено в таблиці 1.

Таблиця 1

Дані щодо запланованих НАДС видатків за загальним фондом за КПКВК 6121020 на 2016 і 2017 роки та їх виконання

тис. грн

Напрямок видатків	2016 рік			2017 рік		
	план	план зі змінами	касові видатки	план	план зі змінами	касові видатки
Всього, з них:	50843,6	49877,5	44973,1	74707,2	75745,4	67725,0
на утримання ЦАДС	7074,5*	6330,6	5985,5	7818,2	7783,2	7602,3
на ліквідацію ШВКДС	492,6	–	412,9 ¹⁸	–	–	–
на організацію підвищення кваліфікації ВЦПК	–	–	–	21667,7 ¹⁹	24712,9	24682,6
на підготовку за державним замовленням (за державними контрактами):						
- магістрів	43276,5	43546,9	38987,6	45221,3	43249,3	35440,1
- підвищення кваліфікації	17216,0	17259,8	13886,6	28120,5	27782,9	22037,5
	26060,5	26287,1	25101,1	17100,8	15466,4	13402,6

* у т.ч. кошти за напрямками “Організація підготовки та виконання тренінгових програм з підвищення кваліфікації” – 1308,0 тис. грн і “Проведення конкурсу “Кращий державний службовець” – 80,0 тис. гривень.

У 2016–2017 роках при плані 125622,9 тис. грн НАДС асигнування спрямувало у повному обсязі, касове виконання становило 112698,1 тис. гривень.

Наприкінці 2016 і 2017 років НАДС не використано за КПКВК 6121020 (загалом) і повернено до державного бюджету 12924,8 тис. грн (2016 рік – 4904,4 тис. грн, 2017 рік – 8020,4 тис. грн²⁰), з них через прорахунки у плануванні та неоперативне управління коштами з боку НАДС та його установ (ЦАДС і ВЦПК) – **9641,6 тис. грн²¹**, що є неефективним

¹⁷ ШВКДС – 492,6 тис. грн, ЦАДС – 5701,5 тис. гривень.

¹⁸ Після ліквідації ШВКДС (наказ від 26.02.2016 № 41) 492,6 тис. грн кошторисних призначень і 412,9 тис. грн касових видатків передано ЦАДС.

¹⁹ Кошторисні призначення і касові видатки Центру Міндоходів у сумі 17262,3 тис. грн і ЦПКІМ у сумі 4405,4 тис. грн передані ВЦПК.

²⁰ У розрізі КЕКВ і показників плану використання за КЕКВ 2282: КЕКВ 2110; 2120; 2210; 2240; 2250; 2270; 2630; 2800; 3110 – 211,2 тис. грн; за КЕКВ 2282 у розрізі показників – 7809,2 тис. грн, загалом – 8020,4 тис. гривень.

²¹ 2016 рік – 2659,4 тис. грн, 2017 рік – 6982,2 тис. гривень.

управлінням бюджетними коштами. Схема руху коштів наведена в додатку 1.

Аналіз проведених видатків за загальним фондом за КПКВК 6121020 за 2016–2017 роки засвідчує, що на оплату послуг, згідно з укладеними контрактами на підготовку магістрів і підвищення кваліфікації за державним замовленням (за КЕКВ 2282), НАДС спрямувало 66 відс. від загальної суми виділених асигнувань; на організацію підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування ВЦПК (у 2017 році) – 21,9 відс., на утримання ЦАДС – 12,1 відсотка. Розшифрування витрат наведено в додатку 2.

Відповідно до зведених планів використання бюджетних коштів за КПКВК 6121020, які НАДС у 2016 і 2017 роках подало Мінфіну, основним напрямом використання за КЕКВ 2282 є видатки на оплату праці з нарахуваннями – 76,4 відсотка. ВЦПК видатки так само спрямовувалися переважно на оплату праці з нарахуваннями – 79,2 відсотка. Розшифрування витрат наведено в додатку 2.

Довідково. Аудитом встановлено, що до зведеного плану використання за КЕКВ 2282 “Окремі заходи по реалізації державних (регіональних) програм, не віднесені до заходів розвитку” у розрізі показників (зокрема, у 2016 році – “Придбання предметів і матеріалів”, “Стипендії”, у 2017 році – “Придбання предметів і матеріалів”, “Відрядження”) НАДС не забезпечило своєчасного внесення змін до планових показників. Як наслідок, у 2016 році за окремими показниками проведено видатків на 183,2 тис. грн²² більше запланованих, а у 2017 році – на 687,6 тис. грн²³ (за рахунок економії за іншими показниками).

Аудитом встановлено, що за КПКВК 6121020 видатки за спеціальним фондом НАДС законами України від 28.12.2015 № 928 “Про Державний бюджет України на 2016 рік” і від 21.12.2016 № 1801–VIII “Про Державний бюджет України на 2017 рік” не затверджувалися.

Після передачі до сфери управління НАДС Центру Міндоходів НАДС звернулося до Мінфіну і Комітету Верховної Ради з питань бюджету²⁴ щодо необхідності врахування видатків спеціального фонду бюджету за КПКВК 6121020 у сумі 6070,6 тис. грн²⁵, однак ці пропозиції враховані не були.

При цьому аудит засвідчив, що протягом 2017 року НАДС на підставі доповідки про зміни до кошторису і доповідки про підтвердження надходжень до спеціального фонду бюджету внесено зміни до спецфонду за КПКВК 6121020 загалом на суму 5647,9 тис. гривень.

²² Придбання предметів, матеріалів – 84,4 тис. грн, стипендії – 98,8 тис. гривень.

²³ Придбання предметів, матеріалів – 686,7 тис. грн, відрядження – 0,9 тис. гривень.

²⁴ Листи від 21.11.2016 № 8538/32–16 і від 25.11.2016 № 8803/32–16 відповідно.

²⁵ У межах видатків проекту Закону України від 03.11.2016 № 5000 “Про Державний бюджет України на 2017 рік”. Відповідно до фінансової звітності, залишок коштів станом на 01.01.2017 на спецрахунку – 1061,1 тис. гривень.

Встановлено, що до спеціального фонду підпорядкованої установи НАДС (ВЦПК) у 2017 році надійшло 4769,9 тис. грн (84,5 відс. від запланованих), касові видатки становили 5372,8 тис. грн, залишок станом на 01.01.2018 – 458,2 тис. гривень.

Головне джерело наповнення спецфонду – власні надходження бюджетних установ (група 1, підгрупа 2 “Надходження від додаткової (господарської) діяльності” – 99,2 відс. від загального обсягу надходжень).

Довідково. Надходження від додаткової (господарської) діяльності – 4730,9 тис. грн, у т. ч. за проживання у гуртожитку слухачів та інших громадян – 2712,3 тис. грн; послуги з проведення та організації заходів, відшкодування витрат на утримання обладнання – 1863,2 тис. грн; послуги їдальні – 113,1 тис. грн; за користування автостоянкою, послуги ксерокопіювання, сканування – 42,3 тис. грн). Крім того, плата за послуги за основною діяльністю становила (підвищення кваліфікації) 33,3 тис. грн (0,7 відс.); від оренди майна – 5,5 тис. грн (0,1 відс.); від реалізації майна – 0,2 тис. гривень.

Видатки за спецфондом переважно спрямовувалися на виплату заробітної плати з нарахуваннями (44 відсотки). Дані щодо надходжень і проведених видатків НАДС за спеціальним фондом наведено в додатку 3.

Аудитом встановлено: НАДС, створивши ВЦПК з метою запровадження єдиних підходів до змісту, форм і методів підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, не забезпечило належного контролю за його діяльністю. Як наслідок – використання ВЦПК бюджетних коштів за КПКВК 6121020 з **порушенням вимог чинного законодавства і власних нормативних документів**. Зокрема, з порушеннями законодавства здійснювалося нарахування і виплата матеріальної допомоги, заробітної плати під час відрядження. Внаслідок заниження розміру індексації заробітної плати працівниками ВЦПК недоотримано 39,8 тис. грн доходів. З порушенням власних нормативних документів проведено виплати премії.

Крім того, встановлено порушення ведення бухгалтерського обліку щодо повноти оприбуткування основних засобів (гаражного блока і господарського одноповерхового приміщення), в порушення вимог пункту 5 заходів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 № 710 “Про ефективне використання державних коштів”, не реалізовано 14 легкових автомобілів, що вивільнялись у зв’язку із здійсненням заходів з економного і раціонального використання державних коштів; протягом січня-березня 2017 року не була затверджена структура ВЦПК і не в повному обсязі – посадові інструкції працівників.

Отже, через відсутність належного контролю з боку НАДС у 2017 році ВЦПК використано з порушенням вимог чинного законодавства і власних розпорядчих документів 23,3 тис. грн, недоотримано працівниками ВЦПК 39,8 тис. грн доходів.

5. АНАЛІЗ ВИКОНАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У 2016 і 2017 роках постановами Кабінету Міністрів України від 06.07.2016 № 408 “Про державне замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів у 2016 році” (далі – Постанова 408), від 12.07.2017 № 511 “Про державне замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів у 2017 році” (далі – Постанова 511) і від 01.03.2017 № 103 “Про державне замовлення для Національного агентства з питань державної служби на підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування 2017 році” (далі – Постанова 103, набула чинності з 07.03.2017) НАДС визначено державним замовником з підготовки магістрів за спеціальностями “Державне управління” і “Державна служба” галузі знань “Державне управління” (у 2016 і 2017 роках затверджено показники випуску) і “Публічне управління та адміністрування” (у 2016 і 2017 роках затверджено показники прийому) (далі – підготовка магістрів) і підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (далі – підвищення кваліфікації). Інформація про затверджені НАДС обсяги державного замовлення наведена в додатку 4.

5.1. Забезпечення підготовки магістрів за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування”

Відповідно до пункту 10 Положення 789, на навчання за державним замовленням приймаються державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, які, зокрема, здобули ступінь вищої освіти магістра/бакалавра, працюють в органах державної влади чи органах місцевого самоврядування, мають стаж державної служби або служби в органах місцевого самоврядування не менш як один рік.

5.1.1. Аналіз формування та виконання державного замовлення з підготовки магістрів

З метою формування обсягів державного замовлення на підготовку магістрів у 2016 і 2017 роках НАДС, керуючись методичними рекомендаціями²⁶, щороку визначалася потреба в такій підготовці. Пропозиції щодо потреби в підготовці магістрів подавалися органами виконавчої влади та місцевого самоврядування за встановленою НАДС формою і узагальнювалися НАДС. Проте аудитом встановлено, що подані

²⁶ Методичні рекомендації щодо визначення потреби органами державної влади та місцевого самоврядування у підготовці магістрів та підвищенні кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, затверджені наказами НАДС від 26.02.2014 № 26 і від 23.05.2017 № 108.

НАДС до Мінекономрозвитку пропозиції до проекту державного замовлення з прийому магістрів на 2016 і 2017 роки фактично не відповідають узагальненій потребі на ці роки.

Довідково. Зокрема, узагальнена потреба прийому магістрів у 2016 році становила 2200 осіб (у т. ч. за денною формою навчання – 208 осіб), НАДС подано до Мінекономрозвитку пропозиції щодо 1300 осіб (у т. ч. 100 осіб); у 2017 році узагальнена потреба – 1802 осіб (у т. ч. 137 осіб), подано пропозиції щодо 1600 осіб (у т. ч. 0 осіб). Тобто у 2016 році – менше на 900 осіб (на 41 відс.); у 2017 році – на 202 особи (на 11,2 відсотка).

Проектні показники випуску осіб НАДС не збиралися і не узагальнювалися. Як показав аудит, такі дані НАДС формувало на підставі затверджених обсягів прийому на рік вступу без урахування руху контингенту протягом усього періоду навчання осіб, а отже, **дані випуску не відповідали реальному стану.**

Через відсутність належного контролю з боку Мінекономрозвитку формування державного замовлення на підготовку магістрів НАДС здійснювало з порушенням окремих вимог нормативних документів.

Зокрема, у порушення вимог абзацу 2 підпункту 4 пункту 6 Порядку 306 НАДС не подавало до Мінекономрозвитку прогнозних показників державного замовлення щодо потреби відповідної галузі у фахівцях за видами економічної діяльності та професіями згідно з Класифікатором професій (щороку до 15 вересня). У порушення пункту 9 Порядку 306 НАДС не подавало пропозицій до проекту державного замовлення (щороку до 1 грудня).

Недотримання встановленої процедури формування державного замовлення свідчить про **формальний підхід Мінекономрозвитку і НАДС до планування показників державного замовлення на підготовку державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.**

Довідково. Постановами 408 і 511 (зі змінами) на 2016 і 2017 роки НАДС затверджено вартісні показники обсягів державного замовлення на підготовку магістрів у сумі 45336,5 тис. грн (2016 рік – 17216 тис. грн, 2017 рік – 28120,5 тис. гривень). Також затверджено натуральні показники державного замовлення (з урахуванням внесених змін): випуск – 1131 особа (2016 рік – 207 осіб, 2017 рік – 924 особи); прийом – 2899 осіб (2016 рік – 1299 осіб, 2017 рік – 1600 осіб).

НАДС на виконання вимог пункту 4 Порядку 363 щодо забезпечення конкурсного відбору створило конкурсну комісію з відбору виконавців державного замовлення, а також встановило процедуру проведення такого конкурсу. Проте аудит засвідчив, що фактично **НАДС не дотримувалося затверджених власних розпорядчих документів**, зокрема положень про роботу конкурсної комісії НАДС, затверджених наказами від 16.01.2016 № 6 і від 12.04.2017 № 80.

До конкурсу приймалися пропозиції ВНЗ, які не відповідали встановленим НАДС вимогам як у частині якості освітніх послуг, так і в частині їх вартості.

Довідково. Наприклад, Національним педагогічним університетом імені М. П. Драгоманова надано кошторис вартості навчання одного слухача, яка перевищує встановлену критеріями оцінювання граничну вартість; Національним

університетом “Києво-Могилянська академія” надано проектні показники на підготовку магістрів у кількості 10 осіб, а кошторис витрат розрахований на 20 осіб.

До того ж при затвердженні обсягів державного замовлення на 2016 і 2017 роки НАДС визначило виконавцями державного замовлення усі ВНЗ, які подавали конкурсні пропозиції. Крім того, мали місце факти відмови ВНЗ від виконання державного замовлення вже після затвердження наказами НАДС розподілу обсягів прийому осіб між виконавцями (з подальшим перерозподілом цих показників).

Отже, запроваджена НАДС система конкурсного відбору виконавців державного замовлення є недосконалою і не забезпечує умов конкурентного розміщення державного замовлення.

Незважаючи на вимоги положень про роботу конкурсної комісії НАДС, результати конкурсного відбору наказами НАДС не затверджувалися. Також не затверджувалися розподіли вартісних показників державного замовлення та показники випуску. Показники прийому осіб наказами НАДС розподілялися між усіма ВНЗ, які подали пропозиції до конкурсу.

Враховуючи затверджені постановами 408 і 511 обсяги державного замовлення на 2016 і 2017 роки, НАДС укладалися державні контракти з безпосередніми виконавцями. Проте аудит засвідчив, що, як правило, контракти укладалися після початку навчального року. Мали місце випадки внесення змін до державних контрактів у частині вартості підготовки магістрів після фактичного їх виконання за окремими етапами (за роками).

Отже, укладання державних контрактів після початку навчального року і їх коригування за фактом виконання державного замовлення свідчить про формальний підхід до розміщення державного замовлення.

Загалом протягом 2016 і 2017 років НАДС укладено 59 державних контрактів на підготовку магістрів (у 2016 і 2017 роках діяли 88 контрактів, загальна вартість яких (з урахуванням внесених змін) станом на 01.02.2018 була 36487,4 тис. грн, із них у 2016 році – 13895,1 тис. грн, у 2017 році – 22592,3 тис. гривень).

Дані щодо укладених НАДС контрактів на виконання у 2016 і 2017 роках державного замовлення з підготовки магістрів наведено в таблиці 2.

Таблиця 2

Дані щодо укладених НАДС контрактів на виконання у 2016 і 2017 роках державного замовлення з підготовки магістрів

Рік укладання державного контракту	Кількість укладених державних контрактів	Вартість (зі змінами), тис. грн	
		2016 рік	2017 рік
2013	4	186,8	0
2014	0	0	0
2015	25	11511,6	7040,3
2016	28	2196,7	11730,8
2017	31	0	3821,2
ВСЬОГО	88	13895,1	22592,3

Довідково. Встановлена державними контрактами (зі змінами) вартість послуг з підготовки магістрів за етапами підготовки (за 2016 і 2017 роки) станом на 01.02.2018 була більшою, ніж фактично проведені видатки за цими контрактами, зокрема за 2016 рік – на 8,6 тис. грн, за 2017 рік – на 554,8 тис. гривень. Суми фактичних витрат за контрактами визначалися в актах надання послуг.

За даними НАДС, протягом 2016 і 2017 років з магістратур ВНЗ (виконавців державного замовлення НАДС) з різних причин відраховано 171 особу²⁷. Загальна вартість підготовки таких осіб протягом усього періоду навчання становила 967,8 тис. грн (у т.ч. у 2016–2017 роках – 787,7 тис. гривень). Отже, **кошти витрачено нерезультативно.**

Довідково. У зв'язку з припиненням перебування на державній службі відраховано 99 осіб; за невиконання навчального плану та/або порушення умов контракту – 35 осіб; за власним бажанням – 37 осіб.

Аудитом встановлено, що у 2016 і 2017 роках НАДС до Мінекономрозвитку подавалися пропозиції щодо уточнення натуральних показників державного замовлення на підготовку магістрів після їх фактичного виконання, які були враховані Мінекономрозвитку.

Довідково. Накази Мінекономрозвитку від 26.12.2016 № 2134, від 30.12.2016 № 2184 і від 29.12.2017 № 1932.

Пропозиції, що подавалися НАДС до Мінекономрозвитку щодо внесення змін до вартісних показників державного замовлення на підготовку магістрів у зв'язку із внесенням змін до законів про державний бюджет, не були враховані.

Довідково. Аудит засвідчив, що у поданих до Мінекономрозвитку пропозиціях вартісні показники не відповідали обсягам видатків, фактично використаним НАДС на підготовку магістрів.

НАДС використано кошти на підготовку магістрів не в повному обсязі. У цілому у 2016 році за вартісними показниками державне замовлення з підготовки магістрів НАДС виконано на 80,66 відс. (13886,5 тис. грн), у 2017 році – на 78,37 відс. (22037,5 тис. гривень).

Отже, у результаті формальної процедури формування державного замовлення за вартісними показниками державне замовлення на підготовку фахівців (магістрів) не виконано на 9412,5 тис. грн (у 2016 році – 3329,5 тис. грн, у 2017 році – 6083,0 тис. гривень).

5.1.2. Організація підготовки фахівців та моніторинг їх працевлаштування

За замовленням НАДС підготовку здобувачів вищої освіти за ступенем магістра у 2016 році здійснювали 29 ВНЗ, у 2017 році – 33 ВНЗ, у яких станом на 01.01.2018 навчалося 2943 особи (у т.ч. за денною формою – 41 особа). Загальна вартість підготовки таких осіб у 2016–2017 роках становила 35924,0 тис. гривень.

²⁷ Наведені показники не містять інформації щодо осіб, відрахованих у зв'язку з переведенням на іншу форму навчання та/або до інших ВНЗ.

Відповідно до пункту 21 Порядку 789, рішення про зарахування осіб на навчання як слухачів за результатами вступних випробувань ухвалює приймальна комісія вищого навчального закладу за погодженням з НАДС.

У 2016 і 2017 роках НАДС погоджувалися списки державних службовців, рекомендованих до зарахування на навчання, та, згідно з Порядком 92²⁸, перевірялися дані про цих осіб на відповідність вимогам пункту 10 Порядку 789. При цьому НАДС не здійснювалася перевірка даних щодо посадових осіб місцевого самоврядування, рекомендованих до зарахування у ВНЗ, на відповідність вимогам частини 1 статті 4 Закону 1556, **що створило ризики нерезультативного використання бюджетних коштів.**

Довідково. Пунктом 10 Положення 789 визначено, що на навчання за державним замовленням приймаються державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, які, зокрема, здобули ступінь вищої освіти магістра/бакалавра, працюють в органах державної влади чи органах місцевого самоврядування, мають стаж державної служби або служби в органах місцевого самоврядування не менш як один рік.

Відповідно до частини 1 статті 4 Закону 1556, громадяни України мають право безоплатно здобувати вищу освіту в державних і комунальних закладах вищої освіти на конкурсній основі згідно зі стандартами вищої освіти, якщо певний ступінь вищої освіти громадянин здобуває вперше за кошти державного або місцевого бюджету.

У 2016–2017 роках завершили навчання в магістратурах за державним замовленням НАДС за спеціальностями галузі знань “Державне управління” 1130 осіб (у т. ч. за денною формою навчання – 99 осіб), з них у 2016 році – 207 осіб (у т. ч. 59 осіб); у 2017 році – 923 особи (у т. ч. 40 осіб).

При цьому в НАДС всупереч вимогам власного положення²⁹ відсутні відомості про осіб, які протягом 2016 і 2017 років навчалися в магістратурах за державним замовленням НАДС (розпочали навчання у 2013, 2015–2017 роках). Також відсутні документальні підтвердження щодо фактичного їх працевлаштування.

Довідково. НАДС подало до Мінекономрозвитку звіти про виконання державного замовлення у 2016 і 2017 роках (за формою Наказу 1275) і вказало 100-відсоткове працевлаштування випускників.

На офіційному сайті НАДС розміщено інформацію про моніторинг працевлаштування випускників 2016–2017 років. Зокрема, вказано, що усі 99 осіб, які навчалися за денною формою, працевлаштовані.

Згідно з положенням поточний контроль за працевлаштуванням випускників магістратур і за перебуванням їх на державній службі або службі

²⁸ Порядок погодження Голодержслужбою зарахування осіб на навчання за державним замовленням, дострокового відрахування та переведення на вакантні місця державного замовлення слухачів, які навчаються за спеціальностями галузі знань “Державне управління” затверджено наказом Голодержслужби від 06.04.2011 № 92, зареєстрований у Мін’юсті 10.05.2011 за № 559/19297.

²⁹ Положення про здійснення моніторингу працевлаштування та перебування на державній службі або службі в органах місцевого самоврядування магістрів за спеціальностями галузі знань “Державне управління” за державним замовленням, затверджене наказом Нацдержслужби від 24.02.2014 № 10, зареєстрованим у Мін’юсті 12.02.2014 за № 282/25059.

в органах місцевого самоврядування покладено на суб'єктів моніторингу, серед яких, зокрема, є територіальні управління НАДС (пункт 6 розділу 1); заключний контроль – на НАДС (пункт 8 розділу 1). Водночас у НАДС відсутні результати такого контролю.

Отже, всупереч вимогам пункту 60 Порядку 789 і підпункт 37 пункту 4 Положення 500 (у редакції від 25.01.2017)³⁰ НАДС фактично не забезпечило належного виконання покладених на нього завдань щодо здійснення моніторингу і контролю за працевлаштуванням випускників магістратур.

Згідно з частиною 3 статті 48 Закону 889 і частиною 2 пункту 2 Положення 564, науково-методичне забезпечення підготовки державних службовців покладено на НАДУ. Координацію навчально-методичного забезпечення підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування підпунктом 35 пункту 4 Положення 500 (у редакції від 25.01.2017) покладено на НАДС.

Так, частиною 3 пункту 2 Положення 564 визначено, що рішення щодо змін у змісті підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування приймаються НАДС на підставі звернень, порушених НАДУ.

У 2016 і 2017 роках прийом і підготовка магістрів за державним замовленням НАДС здійснювалися за новими спеціальностями “Публічне управління і адміністрування” галузі знань “Управління і адміністрування” та “Публічне управління і адміністрування” галузі знань “Публічне управління і адміністрування”. Однак звернення НАДУ з цього питання до НАДС не надходили. Отже, НАДС не ухвалювалися рішення щодо змін у змісті підготовки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Згідно з частиною 9 пункту 3 статті 13 Закону 889, на НАДС покладено, зокрема, організацію розроблення освітньо-професійних програм у галузі знань “Публічне управління та адміністрування” та їх погодження.

Довідково. Відповідно до частин 2 і 3 статті 10 Закону 1556, вимоги до освітньої програми визначає стандарт вищої освіти, який розробляється для кожного рівня вищої освіти в межах кожної спеціальності. Станом на 01.03.2018 відсутні стандарти вищої освіти за спеціальностями, за якими здійснюється підготовка державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Фактично НАДС не розроблялися і не погоджувалися освітньо-професійні програми підготовки магістрів за державним замовленням НАДС. За даними НАДС, виконавцями державного замовлення такі освітні програми розроблялися та запроваджувалися самостійно, без погодження з НАДС.

Отже, всупереч вимогам підпункту 35 пункту 4 Положення 500 НАДС не здійснювало належної координації навчально-методичного забезпечення підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Через бездіяльність НАДС контроль якості

³⁰ Підпункт 27 пункту 4 Положення 500 у редакції від 30.09.2015 (чинна до 25.01.2017).

підготовки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування відсутній.

5.2. Забезпечення підвищення кваліфікації

На 2016 і 2017 роки НАДС затверджено обсяги державного замовлення (з урахуванням внесених змін) на підвищення кваліфікації і перепідготовку кадрів у сумі 72 531,1 тис. грн (2016 рік – 33 627,6 тис. грн, 2017 рік – 38 903,5 тис. гривень). Натуральні показники затверджені в таких обсягах: прийом – 30346 і 27319 осіб відповідно, випуск – 30090 і 26719 осіб.

5.2.1. Аналіз формування та виконання державного замовлення з підвищення кваліфікації

НАДС у липні 2016 і 2017 років подано до Мінекономрозвитку проектні показники державного замовлення з підвищення кваліфікації, сформовані відповідно до Методичних рекомендацій щорічного визначення органами державної влади та органами місцевого самоврядування потреб у підготовці магістрів за спеціальностями галузі знань “Державне управління” та у підвищенні кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, затверджених наказом НАДС від 26.02.2014 № 26 (далі – Методичні рекомендації 26, втратили чинність 23.05.2017³¹), на підставі узагальнених даних, поданих підпорядкованими територіальними органами. Проте аудит показав, що ця потреба є неповною, оскільки, зокрема у 2016 році, потреба в кількості 20278 осіб визначена за інформацією лише 13 областями України. У 2017 році інформацію щодо потреби не подали шість³² міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Крім того, у 2017 році з узагальненої потреби в кількості 29 242 особи НАДС подано до Мінекономрозвитку на 2 382 особи менше.

Довідково. За інформацією НАДС, така розбіжність зумовлена додатковою потребою за орієнтованими напрямками і для включення до проекту державного замовлення є незначною.

Отже, НАДС не забезпечило належного виконання завдань з визначення реальної потреби у підвищенні кваліфікації.

Також встановлено, що при формуванні державного замовлення з підвищення кваліфікації НАДС не забезпечило дотримання вимог Порядку 306.

Зокрема, у порушення вимог пункту 9 Порядку 306 НАДС до 1 грудня 2015 і 2016 років не подано Мінекономрозвитку пропозицію щодо проекту держзамовлення на рік, що настає за плановим роком, та наступні два бюджетні періоди у натуральному та вартісному виразі, а також відповідні обґрунтування.

³¹ Згідно з наказом НАДС від 23.05.2017 № 108.

³² Міністерство аграрної політики та продовольства України, Державна пенітенціарна служба України, Державна санітарно-епідеміологічна служба України, Державна служба України з питань АРК та міста Севастополя, Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України, Державна інспекція України питань захисту споживачів.

У порушення вимог пункту 11 Порядку 306 НАДС надіслано до Мінекономрозвитку пропозиції щодо проекту державного замовлення на 2016 рік, зокрема на підвищення кваліфікації, з порушенням встановлених термінів (на 9 днів пізніше). Крім того, пропозиції на 2016 і 2017 роки не відповідають узагальненим даним потреби, яка подавалася центральними органами виконавчої влади.

Довідково. Зокрема, у 2016 році – на 9812 (випуск) і 10068 (прийом) осіб більше, у 2017 році – на 141 (випуск) і 459 (прийом) осіб менше, ніж фактична потреба центральних органів виконавчої влади.

Наслідок недосконалого планування НАДС – внесення змін до планових показників прийому і випуску та їх вартості (в розрізі напрямів і форм навчання). Крім того, показники державного замовлення НАДС коригувалися після фактичного прийому і випуску осіб, які проходили таке підвищення.

Аудитом встановлено, що у 2016–2017 роках НАДС подавало Мінекономрозвитку пропозиції щодо внесення змін до державного замовлення. Проте при внесенні змін наказами Мінекономрозвитку від 26.12.2016 № 2134 і від 29.12.2017 № 1932 до натуральних показників (у 2016 році зменшено показники випуску і прийому на 604 і 860 осіб відповідно, у 2017 році їх збільшено на 100 і 144 особи відповідно) пропозиції НАДС щодо зміни вартісних показників (у 2016 році їх зменшено на 1009,9 тис. грн, у 2017 році збільшено на 175,8 тис. грн) не враховані. Разом з тим показники випуску 2016 року (з урахуванням змін) завищено і затверджено понад реальну потребу в кількості 256 осіб.

Довідково. Законом України від 06.10.2016 № 1660 “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2016 рік” (набрав чинності з 06.10.2016) обсяг бюджетних призначень за КПКВК 6121020 за загальним фондом зменшено на 1090,0 тис. грн, але відповідні зміни до Постанови 408 не внесено. Так само у 2017 році Законом України від 13.07.2017 № 2137 “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2017 рік” (набрав чинності з 03.08.2017) обсяг бюджетних призначень за КПКВК 6121020 за загальним фондом збільшено на 1038,2 тис. грн, однак відповідні зміни до Постанови 103 не внесено.

Отже, всупереч абзацу 3 частини 7 статті 2 Закону 5499 відповідні зміни до постанов 408 і 103 не внесені. Як наслідок, вартісний показник державного замовлення на підвищення кваліфікації у 2016 році не виконано на 1009,9 тис. грн, у 2017 році – на 1038,2 тис. гривень.

З метою відбору виконавців та розміщення державного замовлення у 2016 і 2017 роках НАДС власним наказом затверджено Положення про роботу Конкурсної комісії від 16.01.2016 № 6 (далі – Положення 6, втратило чинність 14.05.2017).

Довідково. Наказом НАДС від 12.04.2017 № 80 затверджено Положення про роботу Конкурсної комісії Національного агентства України з питань державної служби з відбору виконавців державного замовлення на підготовку здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем магістра та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (далі – Положення 80).

Також НАДС затверджено перелік документів, які подаються для участі у відборі виконавців державного замовлення за встановленою формою. При

цьому документальних підтверджень від учасників конкурсу, зокрема щодо їх досвіду підготовки фахівців, кадрового і навчально-методичного забезпечення освітнього процесу тощо, НАДС не вимагало. Це унеможливило проведення об'єктивного аналізу конкурсних матеріалів учасників.

Конкурсною комісією не визначалася межа прохідного бала. Як наслідок, у 2016 і 2017 роках із 15 і 25 пропозицій ВНЗ, які подавалися на конкурс, усі були допущені до участі в конкурсі. Крім того, аудитом встановлено, що пропозиції окремих ВНЗ не відповідали встановленим вимогам.

Довідково. Наприклад, до конкурсу допущено пропозиції Київського національного торговельно-економічного університету; Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова; Національної академії внутрішніх справ; Одеського регіонального інституту державного управління, НАДУ, Харківського РІДУ за відсутності копії сертифікатів про акредитацію напряму підготовки, спеціальності.

Як засвідчив аудит, результати конкурсу фактично не мали суттєвого впливу при розподілі і затвердженні колегіальним рішенням обсягів державного замовлення, адже остаточне коригування обсягів державного замовлення відбувалося за зверненнями ВНЗ.

Довідково. Наприклад, у 2016 році вищому навчальному закладу, який набрав 79,5 балів, затверджено обсяги прийому за державним замовленням у кількості 204 особи, а ВНЗ, який набрав меншу кількість балів (66,5 балів), – 1000 осіб. Так само у 2017 році ВНЗ із 85 балами затверджено обсяги прийому за державним замовленням у кількості 200 осіб, а ВНЗ із 78 балами – 250 осіб.

У НАДС відсутній порядок і критерії розподілу показників державного замовлення між виконавцями, які не брали участі в конкурсі. Фактично такий розподіл здійснювався в ручному режимі.

У порушення пунктів 15 положень 6 і 80 результати конкурсу 2016–2017 років наказом НАДС не затверджувалися.

Отже, запроваджена НАДС процедура конкурсного відбору є формальною. Розподіл обсягів державного замовлення і внесення змін до показників державного замовлення НАДС здійснювались у ручному режимі.

Крім того, встановлено, що в порушення пунктів 3 і 14 Порядку 363 НАДС у 2016–2017 роках укладено 7 державних контрактів на суму 2440,6 і 1600,0 тис. грн (відповідно 97,4 і 12 відс. від загальної вартості державного замовлення) ще до дати оголошення про проведення конкурсного відбору у 2016 році і до затвердження обсягів державного замовлення постановами Уряду.

У 2017 році з ВЦПК як з виконавцем державного замовлення НАДС взагалі не укладено державного контракту. Як наслідок, економічні і правові зобов'язання сторін не були визначені. **Отже, розміщення державного замовлення здійснювалося з порушенням вимог частини 3 статті 3 Закону 5499.**

Відповідно до звітів про виконання державного замовлення (далі – звіт), загалом вартісні показники з підвищення кваліфікації у 2016 році

виконано на 92,4 відс. (31086,6 тис. грн), у 2017 році – на 97,9 відс. (38085,1 тис. гривень). Натуральні показники державного замовлення у 2016 і 2017 роках з прийому виконано на 94,8 відс. (27975 осіб) і 98,7 відс. (27070 осіб) відповідно, з випуску – на 94,8 відс. (27707 осіб), у 2017 році – на 98,6 відс. (26456 осіб).

Довідково. Показники державного замовлення з підвищення кваліфікації не виконано: з випуску у 2016 році – на 1523 особи, у 2017 році – на 363 особи, з прийому у 2016 році – на 1511 осіб, у 2017 році – на 363 особи.

Аудитом встановлено, що, згідно з укладеними контрактами (зі змінами), видатки на підвищення кваліфікації у 2016 році становлять 25101,1 тис. грн (на 5985,5 тис. грн менше, ніж у звіті за формою № 1–держзамовлення (квартальна). Ці кошти НАДС спрямувало на ліквідацію Школи вищого корпусу державної служби та утримання Центру адаптації держслужби до стандартів Європейського Союзу. Отже, прийняті управлінські рішення НАДС фактично відволікли фінансові ресурси від виконання державного замовлення на підвищення кваліфікації.

Такий механізм формування державного замовлення свідчить про **формальність** поняття “державне замовлення”. Узагальнена потреба в підвищенні кваліфікації є неповною і подається до Мінекономрозвитку не відповідно до фактичної потреби, а **коригування затверджених показників** відбувається з ініціативи безпосередніх виконавців, а не держави, яка замовляє такі кадри.

5.2.2. Організація підвищення кваліфікації

У 2016 і 2017 роках виконавцями державного замовлення з підвищення кваліфікації НАДС визначило 35 ВНЗ і центрів післядипломної освіти (далі – ЦПО).

У 2016 і 2017 роках НАДС укладено відповідно 23 і 33 контракти (зі змінами) з виконавцями державного замовлення на загальну суму 40082,1 тис. грн (у 2016 році – 26679,6 тис. грн, у 2017 році – 13402,5 тис. гривень). Із цих контрактів термін дії укладеного у 2016 році 21 державного контракту, у 2017 році – 24 настає до початку їх підписання, що є **порушенням статті 46 Бюджетного кодексу України** (отримання послуг з підвищення кваліфікації до моменту взяття бюджетних зобов'язань).

Довідково. Загальна вартість 21 державного контракту, укладеного у 2016 році, становила 25 556,7 тис. грн, 24 державних контрактів, укладених у 2017 році, – 12 659,9 тис. гривень.

Аудитом також встановлено, що у 2016 році НАДС укладено контракт з виконавцем, який не брав участі у конкурсі, зокрема ДНЗПО “Навчально-методичний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації спеціалістів з питань фінансового моніторингу в сфері боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванням тероризму”.

Державний контракт визначає економічні і правові зобов'язання сторін та регулює взаємовідносини замовника і виконавця. Водночас аудит

засвідчив, що з ВЦПК як виконавцем державного замовлення державний контракт НАДС не укладено.

Довідково. Після передачі Центру підвищення кваліфікації з іноземних мов до сфери управління НАДС не внесено змін до укладеного державного контракту від 25.01.2016 № 1 (термін виконання – чотири роки).

Отже, з порушенням вимог **пункту 3 Порядку 363 НАДС визначило виконавцем державного замовлення на підвищення кваліфікації установу, яка не пройшла конкурсного відбору, і спрямувало їй 1841,9 тис. гривень.** Крім того, НАДС спрямувало на підвищення кваліфікації ВЦПК 24682,6 тис. грн, який через відсутність контракту не несе юридичної відповідальності за недосягнення запланованих результатів.

У 2017 році до п'яти³³ державних контрактів (загалом 3985,0 тис. грн) НАДС внесено зміни після фактичного їх виконання, що нівелює не тільки поняття державного замовлення, а й відповідальність за його виконання.

Згідно з Положенням 500, на НАДС покладено функції щодо координації навчально-методичного забезпечення професійного навчання.

Аудитом встановлено, що у 2016 році НАДС керувалося Порядком організації підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії корупції, затвердженим наказом НАДС від 27.03.2014 № 40³⁴ (далі – Порядок 40). У 2017 році – Порядком організації підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у навчальних закладах за державним замовленням Національного агентства України з питань державної служби, затвердженим наказом НАДС від 19.04.2017 № 86 (далі – Порядок 86).

Довідково. У Порядку 86 не визначено процедури організації підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування за державним замовленням. Лише вказано, що НАДС здійснює таке підвищення в межах повноважень у ВЦПК і в інших навчальних закладах.

Водночас у 2016 і 2017 роках, крім підвищення кваліфікації з питань запобігання і протидії корупції, НАДС здійснювало підвищення за іншими напрямками (зокрема, у 2016 році – 7 напрямів, у 2017 році – 16 напрямів), але це підвищення здійснювалося за відсутності належного навчально-методичного забезпечення.

Аудитом встановлено випадки незабезпечення розроблення НАДС

³³ Державні контракти від 23.05.2017 № 33 з НАДУ; від 26.06.2017 № 39 з НАВС, від 26.06.2017 № 40 з Інститутом підготовки кадрів державної служби зайнятості України, від 05.07.2017 № 41 з Дніпропетровським національним університетом імені Олеся Гончара, від 07.08.2017 № 205 з Національним університетом біоресурсів і природокористування України.

³⁴ Наказ втратив чинність згідно з наказом Національного агентства України з питань державної служби від 19.04.2017 № 86 “Про затвердження Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у навчальних закладах за державним замовленням Національного агентства України з питань державної служби”.

обов'язкових нормативних документів, які є складовою навчального процесу, і порядку їх затвердження.

Зокрема, не враховано вимог підпункту 5.5 Методичних рекомендацій 26 НАДС. Як наслідок, не складався зведений річний план-графік з підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

НАДС погодило план-графік навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування на 2016 рік (для НАДУ), який включає підвищення кваліфікації керівників та викладачів навчальних закладів у кількості 35 осіб.

Довідково. Слід зазначити, що підвищення кваліфікації педагогічних і науково-педагогічних працівників регулює Положення про підвищення кваліфікації та стажування педагогічних і науково-педагогічних працівників вищих навчальних закладів, затверджене наказом МОН від 24.01.2013 № 48.

Також НАДС не забезпечило належного контролю за організацією підвищення кваліфікації навчальними закладами. Як наслідок, підвищення кваліфікації здійснювалося з порушенням термінів, затверджених планами-графіками.

Довідково. Зокрема, у 2016 році в Центрі підвищення кваліфікації з іноземних мов; НМЦ Держфінмоніторингу; в Центр підвищення професійних кадрів працівників сфери управління Мінсоцполітики; в ЦППК керівних кадрів Міндоходів і зборів України; у 2017 році в Інституті права та післядипломної освіти Мін'юсту.

Організація Всеукраїнського конкурсу “Кращий державний службовець” (далі – Конкурс) здійснювалася з недотриманням вимог Методичних рекомендацій щодо проведення щорічного Всеукраїнського конкурсу “Кращий державний службовець”, затверджених наказом НАДС від 15.02.2012 № 29.

Зокрема, не застосовувалася Комплексна програма підвищення кваліфікації державних службовців у рамках щорічного Всеукраїнського конкурсу “Кращий державний службовець”, розроблена Інститутом підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ (далі – ІПКК НАДУ) і погоджена НАДС; заключний тур Конкурсу у 2016 році проведено на базі Центру адаптації державної служби до стандартів ЄС, а у 2017 році – на базі ВЦПК, хоча передбачалося його проведення на базі ІПКК НАДУ.

Окремими³⁵ виконавцями державного замовлення (в порушення вимог Положення 564 НАДС і пункту 32 Вимог до структури і змісту професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, затверджених наказом Нацдержслужби від 30.03.2015 № 65), підвищення кваліфікації здійснювалося за відсутності затверджених професійних програм (фактично вони були затверджені лише на етапі завершення підвищення кваліфікації).

³⁵ НАДУ, Луганським національним університетом імені Тараса Шевченка, Полтавським національним технічним університетом імені Юрія Кондратюка, Чорноморським національним університетом імені Петра Могили, Національним університетом водного господарства та природокористування.

Враховуючи, що професійні програми є підґрунтям для підготовки та забезпечення професійного навчання, **НАДС не вжито заходів щодо належного навчально-методичного забезпечення освітнього процесу.**

Аудит засвідчив, що НАДС не забезпечило належного зовнішнього контролю за наданням освітніх послуг з підвищення кваліфікації шляхом аналізу звітів за результатами надання освітніх послуг. У порушення пункту 4 розділу III Порядку 40 такий контроль здійснювався формально, звіти виконавців державного замовлення не відповідали фактичним даним наказів про зарахування слухачів і видачу відповідних документів про освіту (зі списком осіб). Окремі виконавці державного замовлення взагалі не подали до НАДС звітів (за 2016 рік – Одеський РІДУ НАДУ, за 2017 рік – НАДУ, ДЗ “Луганський національний університет ім. Т. Шевченка”, Хмельницький університет управління права).

У 2017 році НАДС значно збільшено перелік напрямів підвищення кваліфікації, виконання переважної більшості яких забезпечувалося ВЦПК.

При цьому через відсутність належного контролю з боку НАДС підвищення кваліфікації за окремими напрямками ВЦПК також здійснювалося без відповідного навчально-методичного забезпечення.

Зокрема, у період з 01.01.2017 до 20.04.2017 підвищення кваліфікації ВЦПК здійснювалося за відсутності затвердженого навчально-методичною радою положення про організацію освітнього процесу, а підвищення кваліфікації державних службовців ДФС України – порядку проведення комбінованого (очно-дистанційного) навчання підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Крім того, підвищення кваліфікації державних службовців ДФС України за дистанційною формою навчання здійснювалося ВЦПК без погодження з МОН, що є порушенням пункту 2.2 Положення про дистанційне навчання, затвердженого наказом МОН від 25.04.2013 № 46. При цьому веб-ресурси, що використовуються у ВЦПК для забезпечення навчального процесу за дистанційною формою навчання, в порушення пункту 2.7 Положення про дистанційне навчання не проходили відповідної процедури перевірки.

Довідково. Дистанційна форма навчання здійснюється в системі дистанційного навчання “Moodle”, для якої розроблені курси (модулі), а саме: теоретичні матеріали, практичні заняття та тести підсумкового контролю до кожного модулю. Як зазначено у звіті, департаментом інформаційних технологій Державної фіскальної служби України надано в оренду (користування) сервер для роботи сайта дистанційної освіти ВЦПК. Фізично сервер розміщено на території замовника навчання посадових осіб органів ДФСУ (м. Київ, Львівська пл., 8).

Аудит засвідчив, що підвищення кваліфікації державних службовців, які займають посади категорії “А”, у ВЦПК проводилося відповідно до тренінгової програми, затвердженої для Центру адаптації державної служби до стандартів ЄС (який фактично цим не займався). Також у НАДС відсутні затверджені та узгоджені, відповідно до пункту 9 Положення 564 і підпункту 36 пункту 4 Положення 500, актуальні професійні програми і навчально-

тематичні плани на підвищення кваліфікації державних службовців з іноземних мов.

Довідково. Аудит засвідчив, що ВЦПК використовує у своїй роботі програми курсів вдосконалення іноземних мов “Ділова іноземна мова та перекладознавство” і “Ділова іноземна мова”, затверджені в.о. завідувача Вищих курсів іноземних мов при Мінекономрозвитку О.Г. Медведєвою, за погодженням (23.03.2011) з МОН (Я. Я. Болюбаши) і Інститутом інноваційних технологій та змісту освіти (К. М. Левківський), які за змістом передбачають організацію навчального процесу на Вищих курсах іноземних мов при Міністерстві економіки України.

При цьому аудитом встановлено, що внаслідок відсутності затверджених програм з порушенням вимог статті 56 Закону 1556 навчальне навантаження затверджене трьом і вісьмом викладачам, які проводять підвищення кваліфікації з іноземної мови, на 2017/2018 навчальний рік в обсязі 960 і 720 годин відповідно, що перевищує встановлене Законом 1556 максимальне навчальне навантаження на одну ставку науково-педагогічного працівника (600 годин).

Довідково. З різних причин не завершило навчання з вивчення іноземних мов і відраховано у 2017 році загалом 178 осіб, станом на 31.01.2018 – 183 особи.

ВЦПК розроблялися програми і плани тематичних постійно діючих семінарів, тренінгів за відсутності типових програм, затверджених НАДС³⁶. При цьому через неврахування вимог пункту 29 Методичних рекомендацій щодо розробки типових програм тематичних постійно діючих і короткострокових семінарів, тренінгів, спеціалізованих короткострокових навчальних курсів науково-методичною або вченою радою (затверджені наказом НАДС від 04.11.2011 № 49 зі змінами) ці програми не розглядалися науково-методичною або вченою радою ВЦПК.

Довідково. Пунктом 29 цих Методичних рекомендацій передбачено, що програми розробляються і затверджуються науково-методичною або вченою радою установи.

При формуванні змісту навчання за програмами тематичних постійно діючих і короткострокових семінарів, тренінгів, спеціалізованих короткострокових навчальних курсів ВЦПК також не враховувалися вимоги пунктів 10, 11 і 20 цих Методичних рекомендацій.

Довідково. Зокрема, при формуванні змісту навчання не здійснювався аналіз документів, які регламентують питання діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх структурних підрозділів, типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад, посадових інструкцій державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, даних про їх завдання і функції, одержаних у процесі спостережень за роботою, аналізу продуктів діяльності, бесід, інтерв'ю, анкетувань тощо. При цьому, за інформацією ВЦПК, практично неможливо врахувати вимоги пунктів 10 і 20, а вимоги пункту 11 не враховувалися через відсутність розроблених та затверджених профілів професійної компетентності.

Аудитом встановлено, що **окремі норми в розпорядчих документах**, які регламентують питання підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, **суперечать одна одній**.

³⁶ Пунктом 10 Положення 564 передбачено, що програми і плани тематичних постійно діючих семінарів, тренінгів розробляються на підставі типових програм, затверджених НАДС.

Так, наприклад, у пункті 5 Положення про організацію освітнього процесу у Всеукраїнському центрі підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, затвердженого наказом ВЦПК від 20.04.2017 № 27–з, передбачено, що дві академічні години утворюють пару академічних годин, які без перерви становлять 1 год 30 хв. Водночас у Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у навчальних закладах за державним замовленням Національного агентства України з питань державної служби, затвердженому наказом НАДС від 19.04.2017 № 86, дві академічні години – 1 год. 20 хв. При цьому аудит засвідчив, що тривалість пари академічних годин у розкладах занять ВЦПК становить 1 год 20 хв, що фактично не відповідає вимогам зазначеного Положення.

Встановлено інші випадки недотримання ВЦПК розпорядчих документів під час проведення підвищення кваліфікації.

Зокрема, незважаючи на те, що кожна із затверджених програм тематичних короткострокових семінарів підвищення кваліфікації учасників II і III туру Конкурсу “Кращий державний службовець” передбачає 36 годин підвищення кваліфікації, ВЦПК підвищення кваліфікації проведено за 22 і 32 години. Так само, не дотримуючися вимог тренінгової програми підвищення кваліфікації фахівців з питань реформ, розрахованої на 80 академічних годин, ВЦПК проведено тренінги за 40 академічних годин і видано сертифікати 70 особам. **Це створює ризики недосягнення мети і завдань, визначених програмами, та, відповідно, – неефективного використання коштів.**

Отже, через відсутність належного контролю з боку керівництва НАДС за розробленням і затвердженням власних розпорядчих документів освітній процес у системі НАДС здійснювався за відсутності розробленого в повному обсязі навчально-методичного забезпечення.

ВИСНОВКИ

1. Національне агентство України з питань державної служби протягом 2016–2017 років у цілому забезпечило продуктивне і економне використання коштів державного бюджету (125,6 млн грн), виділених на професійне навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Водночас створена НАДС система професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування має недоліки. НАДС не забезпечило належного виконання функцій державного замовника з підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: **реальна потреба в коштах для такої підготовки до Мінекономрозвитку не подавалася, конкурсний відбір виконавців державного замовлення був формальним, державний контракт із підпорядкованою установою Всеукраїнським центром підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб**

місцевого самоврядування – виконавцем державного замовлення у 2017 році не укладався.

НАДС також не забезпечило належного контролю за діяльністю підпорядкованого ВЦПК як в частині використання ним коштів державного бюджету, так і навчально-методичного забезпечення навчального процесу. Як наслідок, в окремих випадках ВЦПК у 2017 році кошти державного бюджету використовувалися з порушенням вимог чинного законодавства і власних нормативних документів.

2. НАДС не вжито усіх заходів щодо виконання пропозицій, наданих Рахунковою палатою за результатами попереднього аудиту. У зв'язку із змінами, що відбулися у законодавстві після 2012 року, окремі пропозиції станом на 01.03.2018 втратили актуальність. Проте питання запровадження моніторингу якості освіти і моніторингу працевлаштування випускників магістратур є актуальними і НАДС не виконані.

Створеним у структурі НАДС відділом внутрішнього аудиту за результатами проведених ним протягом 2016–2017 років чотирьох контрольних заходів суттєвих порушень використання коштів державного бюджету не встановлено. Натомість проведений аудит “Оцінка діяльності установи щодо ефективного формування навчального процесу у сфері державного управління” засвідчив низку недоліків організаційного характеру. Станом на 01.03.2018 більшість наданих відділом внутрішнього аудиту рекомендацій не виконана. Проведеним Рахунковою палатою аудитом встановлено аналогічні порушення, що свідчить про невирішеність низки питань у цій сфері.

3. В Україні переважно сформовані нормативно-правові документи, які регулюють питання професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, але окремі нормативно-правові акти нормативно не врегульовані.

Зокрема, Урядом не приведений у відповідність із Законом України від 01.07.2014 № 1556–VII “Про вищу освіту” Порядок розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 № 363, у частині визначення одним із критеріїв відбору виконавців державного замовлення “наявність сертифіката акредитації начального закладу”. Методика розрахунку орієнтовної середньої вартості підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 № 346, у частині визначення державним замовником орієнтовної середньої вартості підготовки на підставі даних закладів і установ, що належать лише до сфери його управління, не узгоджена із Законом 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”. Внаслідок відсутності врегульованого законом порядку організації навчання і підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування таке навчання та підвищення кваліфікації здійснюються на підставі постанов Кабінету Міністрів України, тобто на підзаконному рівні.

Крім того, **Мінекономрозвитку спільно з НАДС не затверджена форма подання пропозицій щодо підготовки окремих категорій державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. МОН не розроблений порядок формування НАДС на конкурсній основі мережі навчальних закладів з підготовки магістрів, а також підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. МОН разом з Мінекономрозвитку і Мінфіном не затверджений порядок розрахунку закладами і установами 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.**

4. Внаслідок відсутності затвердженого МОН разом з Мінекономрозвитку та Мінфіном порядку розрахунку вартості підготовки за державним замовленням, зокрема, одного фахівця, слухача станом на 01.03.2018 Методика 346 фактично не діє. Це унеможливило здійснення ґрунтовного аналізу об’єктивності розрахунку вартості підготовки одного фахівця, слухача, а відповідно, і оцінки реального рівня забезпечення потреби НАДС у коштах державного бюджету.

Відсутність такого порядку дала можливість НАДС у 2016 році врахувати у загальних обсягах державного замовлення на підвищення кваліфікації (33627,6 тис. грн) видатки на утримання своїх установ (Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу і Школи вищого корпусу державної служби) у сумі 6194,1 тис. гривень.

Незважаючи на своєчасне подання НАДС паспортів бюджетної програми 6121020, у 2016 і 2017 роках їх затверджено з порушенням термінів, встановлених частиною восьмою статті 20 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456–VI і пунктом 6 розділу I Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Мінфіну від 29.12.2002 № 1098.

Із порушенням чинного законодавства і власних нормативних документів загалом використано 1865,2 тис. грн (1,7 відс. від загального обсягу використаних коштів), нерезультативно – 967,8 тис. грн (з них у 2016–2017 роках – 787,7 тис. грн), недоотримано 39,8 тис. грн доходів. Не забезпечено ефективного управління бюджетними коштами на суму 9641,6 тис. грн (2016 рік – 2659,4 тис. грн, 2017 рік – 6982,2 тис. грн), які не використано та повернено до бюджету. Розміщено державне замовлення

на підвищення кваліфікації на суму 24682,6 тис. грн з порушенням вимог частини 3 статті 3 Закону 5499.

5. НАДС у 2016–2017 роках не забезпечило на належному рівні виконання функцій державного замовника з підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Формування потреби в підготовці і підвищенні кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування забезпечено неповною мірою. Внесення змін до показників державного замовлення здійснювалося з ініціативи безпосередніх виконавців (після фактичного прийому і випуску осіб), а не держави, яка є замовником з такої підготовки та підвищення кваліфікації.

Запроваджена НАДС система конкурсного відбору виконавців державного замовлення є недосконалою і не забезпечує умов конкурентного розміщення державного замовлення, а процедура розподілу державного замовлення серед учасників поза конкурсом взагалі відсутня. Як наслідок, розподіл і внесення змін до обсягів показників державного замовлення НАДС здійснювались у ручному режимі.

Всупереч вимогам пункту 3 Порядку 363 НАДС визначило виконавцем державного замовлення ДНЗПО “Навчально-методичний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації спеціалістів з питань фінансового моніторингу в сфері боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванням тероризму” – установу, яка не пройшла конкурсного відбору. Також НАДС визначило виконавцем державного замовлення ВЦПК, який через відсутність державного контракту на підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування не несе юридичної відповідальності за недосягнення запланованих результатів.

Внаслідок неефективних управлінських рішень НАДС вартісний показник державного замовлення на підвищення кваліфікації не виконано на 2048,1 тис. грн (у 2016 році – 1009,9 тис. грн, у 2017 році – 1038,2 тис. грн), на підготовку фахівців – на 9412,5 тис. грн (у 2016 році – 3329,5 тис. грн, у 2017 році – 6083,0 тис. гривень).

6. Протягом 2016–2017 років НАДС завдання щодо формування та функціонування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування виконано не в повному обсязі.

Через неналежне виконання власних функцій щодо координації навчально-методичного забезпечення професійного навчання НАДС в процесі підвищення кваліфікації не розроблено обов’язкових розпорядчих документів, які є складовою навчального процесу, і порядку їх затвердження. Крім того, НАДС не виконано визначених частиною дев’ятою пункту 3 статті 13 Закону України від 10.12.2015 № 889 “Про державну службу” функцій щодо розроблення та погодження освітньо-професійних програм.

Протягом 2016–2017 років НАДС не здійснювало моніторингу працевлаштування випускників магістратур, які навчалися за державним замовленням НАДС, відповідний контроль за працевлаштуванням відсутній. Інформацією про фактичне працевлаштування цих осіб НАДС не володіє. Розпорядчий документ щодо проведення моніторингу працевлаштування магістрів за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування”, перший випуск яких заплановано у 2018 році, відсутній.

7. НАДС не забезпечило належного контролю за діяльністю підпорядкованої установи – Всеукраїнського центру підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Як наслідок, в окремих випадках нарахування і виплати матеріальної допомоги, заробітної плати під час відрядження робітникам ВЦПК здійснювалися з порушенням вимог чинного законодавства. З порушенням власних нормативних документів проведено виплати премії. Порушено також вимоги бухгалтерського обліку щодо повноти оприбуткування основних засобів (гаражного блоку і господарського одноповерхового приміщення), не реалізовано 14 легкових автомобілів, що вивільнилися у зв'язку із здійсненням заходів з економного і раціонального використання державних коштів.

ПРОПОЗИЦІЇ

1. Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Національному агентству України з питань державної служби на професійне навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування поінформувати Верховну Раду України та рекомендувати їй прискорити затвердження Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування”.

2. Відомості про результати аудиту у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України та запропонувати:

2.1. Привести у відповідність із Законом 1556 Порядок 363 у частині визначення критеріїв відбору виконавців державного замовлення (зокрема, критерію “наявність сертифіката про акредитацію навчального закладу”), як того вимагає частина п'ята пункту 6 розділу XV цього Закону.

2.2. Zobov'язati:

- МОН розробити і затвердити порядок формування НАДС на конкурсній основі мережі навчальних закладів з підготовки магістрів за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування” галузі знань “Публічне управління та адміністрування”, а також підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, як того вимагає пункт 14 Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 07.07.2010 № 564;

- Мінекономрозвитку спільно з НАДС затвердити форму подання пропозицій щодо підготовки окремих категорій державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, як передбачено вимогами пункту 9 Порядку формування державного замовлення на підготовку і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів військового управління Збройних Сил, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14.07.1999 № 1262;

- МОН, Мінекономрозвитку і Мінфіну затвердити порядок розрахунку закладами та установами 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, як визначено пунктом 3 Методики 346.

3. Надіслати Звіт і рішення Рахункової палати Національному агентству України з питань державної служби і рекомендувати:

- забезпечити обґрунтоване планування обсягів державного замовлення на підготовку та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування (відповідно до визначених Мінекономрозвитку показників);

- забезпечити дотримання вимог пункту 21 Порядку 789 у частині погодження НАДС списку осіб, які зараховані за результатами вступних випробувань на навчання до вищого навчального закладу за державним замовленням НАДС;

- з метою уникнення нецільового використання бюджетних коштів за бюджетною програмою за КПКВК 6121020 припинити практику погодження Національній академії державного управління при Президентіві України планів-графіків навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, які включають підвищення кваліфікації керівників та викладачів навчальних закладів;

- забезпечити укладання з виконавцями державного замовлення державних контрактів і своєчасне внесення змін до них;

- при плануванні видатків за державними контрактами на підготовку магістрів і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади і осіб місцевого самоврядування здійснювати деталізовані розрахунки до проекту кошторису і кошторису НАДС;

- забезпечити внесення змін до зведеного плану використання бюджетних коштів за КЕКВ 2282 “Окремі заходи по реалізації державних (регіональних) програм, не віднесені до заходів розвитку” у розрізі показників;

- забезпечити дотримання НАДС вимог частини дев'ятої пункту 3 статті 13 Закону 889 щодо забезпечення організації розроблення освітньо-професійних програм у галузі знань “Публічне управління та адміністрування” та їх погодження;

- розробити і затвердити порядок здійснення моніторингу працевлаштування випускників магістратур за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування” та відповідного контролю. Забезпечити контроль за його виконанням;

- вжити невідкладних заходів щодо усунення виявлених аудитором порушень і запобігання їм надалі.

3.1. Зобов'язати Всеукраїнський центр підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування:

розробити і затвердити положення про організацію і забезпечення проведення освітнього процесу за всіма напрямками підвищення кваліфікації. Привести у відповідність із вимогами чинного законодавства існуючі положення, усунувши суперечності між ними;

вжити заходів щодо погодження з МОН підвищення кваліфікації державних службовців за дистанційною формою навчання;

забезпечити у встановленому порядку проведення перевірки веб-ресурсів, які використовуються у навчальному процесі за дистанційною формою навчання;

забезпечити дотримання вимог чинного законодавства і власних розпорядчих документів при нарахуванні матеріальної допомоги, премії і проведенні індексації заробітної плати;

забезпечити повноту оприбуткування основних засобів (гаражного блоку і господарського одноповерхового приміщення);

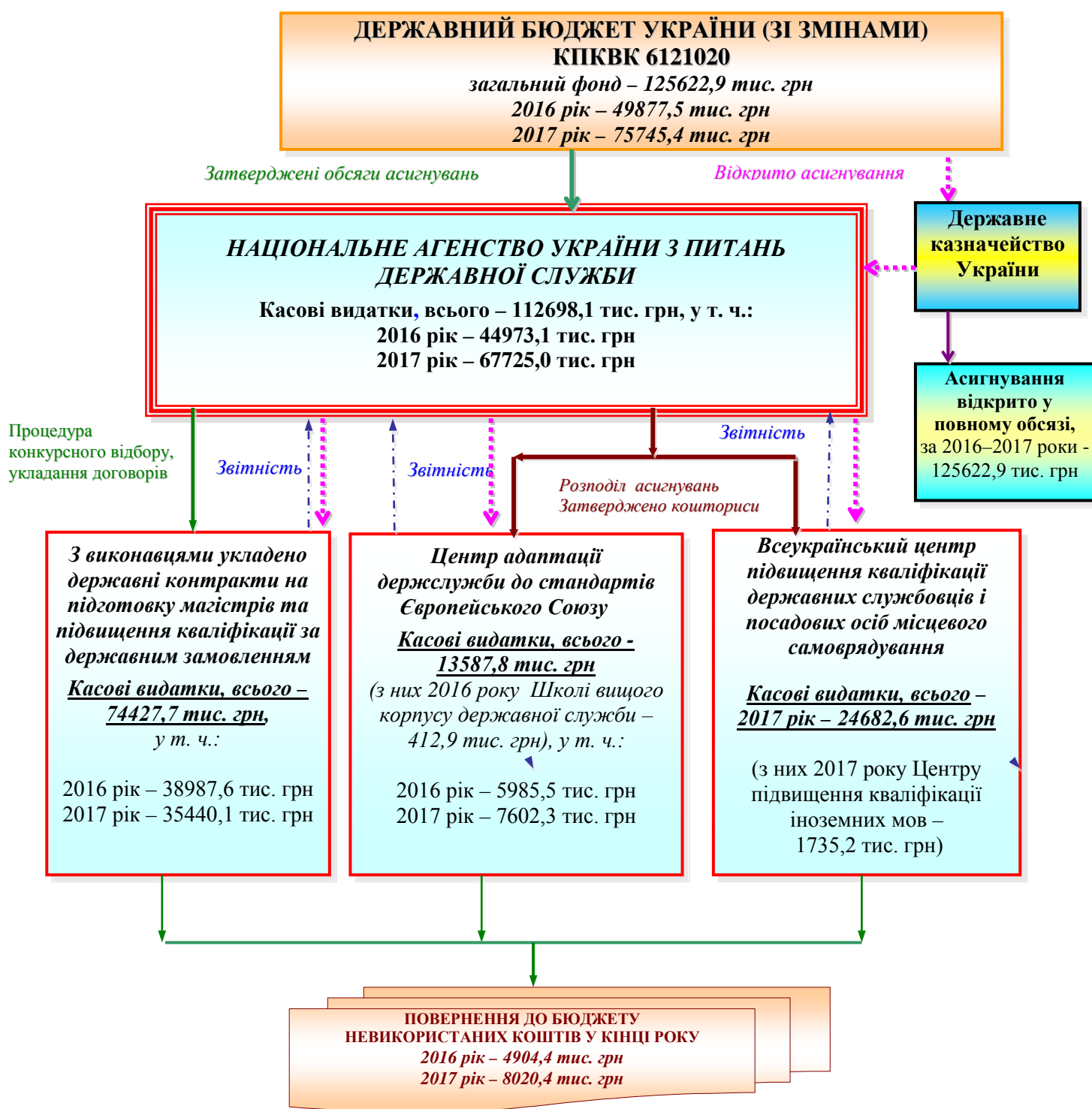
вжити заходів щодо ефективного і раціонального використання державних коштів у частині недопущення використання більше одного легкового автомобіля;

вжити невідкладних заходів щодо усунення виявлених аудитором порушень і запобігання їм надалі.

Член Рахункової палати

І. М. Заремба

Схема
руху коштів Державного бюджету України, виділених
Національному агентству України з питань державної служби
у 2016–2017 роках на професійне навчання державних службовців



Додаток 2

Дані про проведені НАДС поточні і капітальні видатки за загальним фондом за бюджетною програмою 6121020 у 2016–2017 роках (у розрізі напрямів)

тис. грн

№ з/п	Видатки	КЕКВ	2016 рік		2017 рік		Разом за 2016–2017 роки		
			план з урахуванням змін	касові видатки	план з урахуванням змін	касові видатки	план з урахуванням змін	касові видатки	відсоток
	Поточні видатки	2000	49877,5	44973,1	75665,4	67645,5	125542,9	112618,6	99,9
	Капітальні видатки	3000	–	–	80,0	79,5	80,0	79,5	0,1
	Разом, з них:		49877,5	44973,1	75745,4	67725,0	125622,9	112698,1	100,0
1.	На утримання Центру адаптації державної служби до стандартів ЄС	<i>поточні</i>	6330,6	5985,5	7783,2	7602,3	14113,8	13587,8	12,1
		<i>капітальні</i>	–	–	–	–	–	–	–
2.	На підвищення кваліфікації за державним замовленням (без контракту) Всеукраїнським центром підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування – всього, у т.ч.:	<i>поточні</i>	–	–	24632,9	24603,1	24632,9	24603,1	21,8
		<i>капітальні</i>	–	–	80,0	79,5	80,0	79,5	0,1
	<i>заробітна плата</i>	2111	–	–	15998,4	15998,2	15998,4	15998,2	64,8
	<i>нарахування на оплату праці</i>	2120	–	–	3554,9	3554,9	3554,9	3554,9	14,4
	<i>предмети, обладнання</i>	2210	–	–	1019,0	1018,9	1019,0	1018,9	4,2
	<i>оплата послуг (крім комунальних)</i>	2240	–	–	1452,6	1452,6	1452,6	1452,6	5,9
	<i>видатки на відрядження</i>	2250	–	–	41,6	30,8	41,6	30,8	0,1
	<i>оплата комунальних послуг та енергоносіїв</i>	2270	–	–	2455,0	2436,4	2455,0	2436,4	9,9
	<i>інші виплати населенню</i>	2730	–	–	80,0	80,0	80,0	80,0	0,3
	<i>інші поточні видатки</i>	2800	–	–	31,4	31,3	31,4	31,3	0,1
<i>придбання обладнання і предметів довгострокового користування</i>	3110	–	–	80,0	9,5	80,0	79,5	0,3	

№ з/п	Видатки	КЕКВ	2016 рік		2017 рік		Разом за 2016–2017 роки		
			план з урахуванням змін	касові видатки	план з урахуванням змін	касові видатки	план з урахуванням змін	касові видатки	відсоток
3.	На підготовку магістрів та підвищення кваліфікації за державним замовленням відповідно до укладених НАДС державних контрактів з виконавцями наданих послуг, зокрема:	<i>поточні</i>	43546,9	38987,6	43249,3	35440,1	86796,2	74427,7	66,0
		<i>капітальні</i>	–	–	–	–	–	–	–
3.1.	Окремі заходи з реалізації державних (регіональних) програм, не віднесені до заходів розвитку – всього, у т. ч.:	2282	43546,9	38987,6	43249,3	35440,1	86796,2	74427,7	66,0
	<i>заробітна плата</i>	–	24524,8	22012,7	31206,7	24629,6	55734,7	46645,5	62,7
	<i>нарахування на оплату праці</i>	–	5640,7	4803,7	6864,3	5426,0	12506,1	10230,8	13,7
	<i>предмети, обладнання</i>	–	1981,2	2065,6	468,6	1155,3	468,6	1155,3	1,5
	<i>оплата послуг (крім комунальних)</i>	–	3870,0	3642,8	1042,2	941,3	1042,2	941,3	1,3
	<i>видатки на відрядження</i>	–	985,4	73,5	54,3	55,2	54,3	55,2	0,1
	<i>оплата комунальних послуг та енергоносіїв</i>	–	3735,9	3481,6	1860,0	1543,9	5595,9	5025,5	6,7
	<i>стипендії</i>	–	2808,9	2907,7	1751,2	1688,8	4560,1	4596,5	6,2
	<i>Інші видатки</i>	–	–	–	2,0	–	6874,3	5817,6	7,8

Дані про отримані у 2017 році доходи до спеціального фонду за КПКВК 6121020 за джерелами надходжень і проведені видатки в розрізі кодів економічної класифікації видатків Всеукраїнським центром підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування

тис. грн

КЕКВ	Види надходжень	2017 рік		
		План з урахуванням змін	Надійшло	Відсоток
	Всього, з них:	5647,9	4769,9	100,0
	<i>за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю</i>	33,3	33,3	0,7
	<i>від додаткової (господарської) діяльності</i>	5566,1	4730,9	99,2
x	від оренди майна	4,2	5,5	0,1
x	від реалізації майна (крім нерухомого)	–	0,2	–
x	благодійні, дарунки	44,3	–	–
	Видатки	План з урахуванням змін	Касові видатки	Відсоток
	Всього, у т. ч.:	5647,9	5372,8	100,0
2000	Поточні видатки	5386,9	5111,8	95,1
2111	Заробітна плата	1941,7	1940,5	36,1
2120	нарахування на оплату праці	427,2	425,6	7,9
2200	Використання товарів і послуг	2736,0	2463,7	45,8
2210	<i>предмети, матеріали, обладнання інвентар</i>	823,4	817,1	15,2
2220	<i>медикаменти та перев'язувальні матеріали</i>	3,0	3,0	–
2230	<i>продукти харчування</i>	520,2	483,1	9,0
2240	<i>оплата послуг (крім комунальних)</i>	502,3	490,7	9,1
2270	<i>оплата комунальних послуг та енергоносіїв</i>	887,1	669,8	12,5
2800	Інші поточні видатки	282,0	282,0	5,3
3000	Капітальні видатки	261,0	261,0	4,9
3110	<i>Придбання обладнання і предметів довгострокового користування</i>	261,0	261,0	4,9

Інформація щодо затверджених постановами Кабінету Міністрів України НАДС обсягів державного замовлення на підготовку та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування на 2016 і 2017 роки

Галузь знань	Спеціальність	Форма навчання	Вартісні показники державного замовлення, тис. грн		Натуральні показники державного замовлення							
			Постанова 408	стат. звітність за 2016 рік	Випуск				Прийм			
2016 рік		Постанова 408			наказ 2134	наказ 2184	звіт за 2016 рік	Постанова 408	наказ 2134	наказ 2184	звіт за 2016 рік	
Підготовка магістрів, усього		всього	17216,0	13886,5	255	201	207	207	1300	1295	1299	1299
		денна			60	60	59	59	100	44	44	44
1501 Державне управління	8.15010001 Державне управління	всього			195	141	148	148	-	-	-	-
		денна			-	-	-	-	-	-	-	-
	8.15010002 Державна служба	всього			60	60	59	59	-	-	-	-
		денна			60	60	59	59	-	-	-	-
07 Управління та адміністрування	074 Публічне управління та адміністрування	всього			-	-	-	-	1300	1295	1299	1299
		денна			-	-	-	-	100	44	44	44
Підвищення кваліфікації			33627,6	31086,6	30090	29486	-	27707	30346	29486	-	27975
Вартість за 2016 рік, РАЗОМ			50843,6	44973,1	-	-	-	-	-	-	-	-
2017 рік			Постанова 511/ Постанова 103*	стат. звітність за 2017 рік	Постанова 511/ Постанова 103*	наказ 1932	звіт за 2017 рік	Постанова 511/ Постанова 103*	-	наказ 1932	звіт за 2017 рік	
Підготовка магістрів, усього		всього										
		денна			40	40	40	-	-	-	-	
1501 Державне управління	8.15010001 Державне управління	всього			40	-	40	-	-	-	-	
		денна			40	-	40	-	-	-	-	
	8.15010002 Державна служба	всього			955	884	883	-	-	-	-	
		денна			-	-	-	-	-	-	-	
28 Публічне управління та адміністрування	074 Публічне управління та адміністрування	всього			-	-	-	-	1600	-	-	1600
		денна			-	-	-	-	-	-	-	-
Підвищення кваліфікації			38903,5	38085,1	26719	26819	26456	27319	-	27433	27070	
Вартість за 2017 рік, РАЗОМ			67024,0	60122,6	-	-	-	-	-	-	-	-

* Обсяги державного замовлення на 2017 рік на підготовку магістрів затверджено Постановою 511, на підвищення кваліфікації – Постановою 103