



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 11 квітня 2017 року № 9-2

м. Київ

Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на науково-організаційну і наукову діяльність Національної академії педагогічних наук України та забезпечення підвищення кваліфікації керівних кадрів і спеціалістів у сфері освіти

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України “Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на науково-організаційну і наукову діяльність Національної академії педагогічних наук України та забезпечення підвищення кваліфікації керівних кадрів і спеціалістів у сфері освіти.

За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Національна академія педагогічних наук України (Президент НАПН України, академік НАН України Кремень В. Г.) протягом 2015–2016 років, незважаючи на зменшення обсягів державного фінансування на 30 відс., у цілому забезпечила виконання статутних завдань в частині організації наукових досліджень в галузі педагогіки і психології та підвищення кваліфікації керівних кадрів і спеціалістів у сфері освіти. В той же час з боку окремих установ, підпорядкованих Академії, мали місце факти порушення вимог чинного законодавства і відомчих розпорядчих документів.

Президією НАПН України дотримано вимоги чинного законодавства щодо використання коштів державного бюджету за КПКВК 6551020, в той час як підпорядкованим їй державним вищим навчальним закладом “Університет менеджменту освіти” (далі – Університет, ректор Олійник В. В.), частка якого у загальній сумі порушень становить понад 74 відс., кошти державного бюджету використовувалися з порушенням вимог чинного законодавства і розпорядчих актів НАПН України.

Загалом з порушенням вимог чинного законодавства використано 1160,5 тис. грн (з них в період, що перевірявся – 1123,8 тис. грн), неекономно –

194,1 тис. грн, непродуктивно – 1122,2 тис. грн (з них в період, що перевірявся – 365,0 тис. грн), нерезультативно – 7725,2 тис. грн (з них в період, що перевірявся – 5185,8 тис. грн). Також Університетом недоотримано доходів у сумі 4612,3 тис. грн та використано з порушенням власних наказів 14,3 тис. гривень.

Президією НАПН України не забезпечено на належному рівні виконання покладених на неї функцій у частині сприяння впровадженню результатів наукових досліджень у практику. **Відсутність зворотного зв'язку з безпосередніми користувачами отриманих наукових результатів** не сприяє ефективному прогнозуванню розвитку освітніх систем та його науковому забезпеченню.

2. В Україні в основному сформовано відповідні нормативно-правові документи у сфері наукової діяльності, зокрема, прийнято новий Закон України від 26.11.2015 № 848 “Про наукову і науково-технічну діяльність” (далі – Закон 848). Проте **внаслідок незабезпечення Кабінетом Міністрів України своєчасного розроблення окремих нормативно-правових актів станом на 01.04.2017 відсутня повноцінна його реалізація**. Станом на 01.04.2017 **Національний фонд досліджень України і Національна рада України з питань розвитку науки і технологій не створені, порядок формування тематики наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, і порядок проведення конкурсного відбору наукових і науково-технічних робіт не затверджені. Кабінет Міністрів України також не забезпечив своєчасного внесення змін до окремих нормативно-правових актів**. Зокрема, **не внесено зміни до постанови 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”**. Як наслідок, **вартісний показник обсягів державного замовлення на підвищення кваліфікації НАПН України у 2016 році перевиконано на 43,6 тис. гривень**.

Чинний Порядок виплати надбавки за стаж наукової роботи, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 14.04.2004 № 494, має посилання на нормативні акти, які втратили чинність (Закон України від 13.12.1991 № 1977 “Про наукову і науково-технічну діяльність”, Класифікатор професій ДК 003–95, затверджений наказом Держстандарту від 27.07.1995 № 257). Порядок державної атестації науково-дослідних (науково-технічних) установ, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 07.04.1998 № 469, потребує приведення у відповідність із вимогами Закону 848. З 2002 року залишилося невиконаним рішення Кабінету Міністрів України щодо розроблення МОН за участю Національної академії наук України кваліфікаційних характеристик посад наукових працівників апарату президій Національної та галузевих академій наук.

3. Всупереч частини 3 ст. 26 Бюджетного кодексу України в НАПН України не створено структурного підрозділу внутрішнього аудиту. Також відсутній окремий внутрішній документ, що визначає засади здійснення в Академії внутрішнього контролю. Як наслідок, НАПН України не володіє

повною і об'єктивною інформацією про фінансово-господарську діяльність своїх підпорядкованих установ. Це не дозволяє керівництву Академії приймати ефективні управлінські рішення.

Встановлено, що в деяких випадках підпорядкованими установами планування видатків на проведення наукової та освітньої діяльності здійснювалося з порушенням вимог законодавства.

З порушенням вимог Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228, за відсутності економічно обґрунтованих розрахунків заплановано на 2015–2016 роки видатків на суму 2101,3 тис. грн, що згідно з п. 16 частини 1 ст. 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства.

Через недосконале планування бюджетних коштів та неоперативне управління ними НАПН України і підпорядкованими їй науковими установами **не забезпечено ефективного управління 98,6 тис. грн, які не використано та повернено наприкінці 2015–2016 років до бюджету.**

Паспорти бюджетних програм 6551060 (у 2015 і 2016 роках), 6551020 і 6551030 у 2016 році затверджені з порушенням термінів, встановлених частиною 8 ст. 20 Бюджетного кодексу України і п. 6 Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 29.12.2001 № 1098 (далі – Правила 1098), що відповідно до п. 17 частини 1 ст. 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства. В порушення вимог п. 10 Правил 1098 НАПН України, як головним розпорядником, незважаючи на внесення змін до спеціального фонду кошторису в частині власних надходжень бюджетних установ, у паспортах бюджетних програм не визначено напряму використання бюджетних коштів “Виплата стипендій Кабінету Міністрів України для молодих вчених” (КПКВК 6551030 і 6551060), що не забезпечує об'єктивної і повної інформації про використання бюджетних коштів Академією.

НАПН України та її установами протягом 2015–2016 років не вжито дієвих заходів щодо наповнення спеціального фонду: підготовка фахівців здійснюється на рівні 30 відс. ліцензованого обсягу, державне майно використовується неефективно, наукові розробки у сфері педагогіки і психології не затребувані. Також порушувалися правила бухгалтерського обліку в частині обліку видатків за спеціальним фондом. Як наслідок, у 2015–2016 роках основне навантаження покладено на загальний фонд державного бюджету.

У 2015–2016 роках НАПН України зменшено видатки за загальним фондом на 30 відсотків. Це призвело до скорочення штатної чисельності її наукових працівників на 819 шт. одиниць та переведення окремих категорій працівників на 0,75, 0,5 та 0,25 ставки, ліквідації у 2016 році відокремленого структурного підрозділу Інституту професійно-технічної освіти НАПН України, припинення виконання восьми науково-дослідних робіт (далі – НДР), неможливості розпочати виконання 13 НДР. Ураховуючи відсутність суттєвих надходжень до спецфонду, подальше скорочення видатків матиме негативні наслідки – неможливість

виконання Академією основних завдань, спрямованих на випереджувальний розвиток галузі освіти, педагогічних і психологічних наук.

4. Під час планування тематики наукових досліджень НАПН України не завжди дотримувалася вимог власних розпорядчих документів.

В окремих випадках наукова експертиза заявок на відкриття нових тем досліджень була формальною або взагалі не здійснювалася. Уточнення кінцевих результатів наукових досліджень за фактом їх невиконання і перерозподіл видатків на НДР після їх фактичного використання свідчить про недосконалість такого планування.

Одночасно з рішеннями про відкриття нових тем наукових досліджень Президією НАПН України приймалися рішення щодо дострокового припинення досліджень та зменшення кількісних і якісних характеристик кінцевих результатів уже розпочатих у попередні роки НДР. Зокрема, внаслідок зменшення обсягів фінансування Академії у 2015 році припинено виконання восьми НДР. Як наслідок, кошти державного бюджету у сумі 7725,2 тис. грн (у т. ч. у 2015 році – 5185,8 тис. грн) використано нерезультативно.

5. Президією і відділеннями НАПН України не забезпечено належного виконання покладених обов'язків і функцій в частині сприяння впровадженню наукових результатів та здійснення моніторингу ефективності такого впровадження. Як результат, Академія не володіє даними щодо розповсюдження і використання навчальної, наукової, методичної та іншої продукції, створеної підпорядкованими науковими установами.

У зв'язку з обмеженням фінансування протягом 2015–2016 років за рахунок бюджетних коштів випуск друкованої продукції Президією НАПН України не здійснювався. В електронній бібліотеці НАПН України та на сайтах установ розміщено лише половину створеної за результатами наукових досліджень продукції. Отже, можливість ознайомлення користувачів із науковими здобутками НАПН України у сфері педагогіки і психології обмежена.

Незважаючи на наявність угоди про співробітництво НАПН України і МОН, впровадження в практику створених наукових результатів у сфері педагогіки і психології закладами освіти здійснюється безконтрольно. Механізм визначення ефективності впровадження результатів досліджень у частині досягнення соціальних ефектів відсутній.

Лише незначна частина створеної підпорядкованими установами НАПН України навчальної літератури (підручники) отримала грифи МОН або схвалення науково-методичних комісій Науково-методичної ради МОН. Отже, відсутнє офіційне визнання відповідності такої продукції вимогам державних стандартів освіти, не підтверджена доцільність її практичного використання у навчально-виховному процесі в закладах освіти України.

6. НАПН України у 2015–2016 роках не забезпечила належного виконання функцій державного замовника з підвищення кваліфікації. Моніторинг потреби у підвищенні кваліфікації фахівців ВНЗ, ПТНЗ, загальноосвітніх, позашкільних закладів освіти, методичних установ, органів управління освітою не здійснювався. Ініціювання щодо внесення змін до

показників державного замовлення з підвищення кваліфікації керівних кадрів і спеціалістів у сфері освіти здійснювалось його безпосередніми виконавцями (після фактичного прийому і випуску осіб), а не державою, яка їх замовляє.

Всупереч вимогам п. 3 Порядку розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 № 363, НАПН України, замість укладення державного контракту з виконавцем державного замовлення – Університетом, фактично укладено два державні контракти з його структурними підрозділами. Тим самим Університет самоусунувся від відповідальності за недосягнення запланованих результатів.

Через відсутність контролю з боку Академії у звітах про виконання паспорта бюджетної програми викривлено показники державного замовлення з підвищення кваліфікації з випуску. Таким чином, державне замовлення не виконано у 2015 році – на 71 особу, а у 2016 році – на 63 особи, в той час як кошти, затверджені на виконання державного замовлення, використані в повному обсязі. Отже, кошти державного бюджету у 2015 і 2016 роках у сумі 365,0 тис. грн використано непродуктивно.

7. Незважаючи на те, що згідно зі Статутом одним із основних завдань Університету є виконання функцій головного науково-методичного та інформаційного центру післядипломної педагогічної освіти, на сьогодні ним не забезпечено приведення власних нормативних документів з питань підвищення кваліфікації у відповідність із вимогами чинного законодавства. Норми власних положень суперечать один одному і виконуються з порушеннями, що свідчить про відсутність контролю з боку НАПН України за належною організацією освітнього процесу. Впроваджене в освітній процес Положення про підвищення кваліфікації з 01.01.2015 втратило чинність через 11 місяців, на його розроблення було спрямовано 757,2 тис. грн, що є непродуктивним використанням коштів державного бюджету.

Незважаючи на те, що МОН визначило вимоги фактичної відповідності рівня підготовки слухача вимогам програми підвищення кваліфікації, Університетом спрощено систему підсумкового контролю. Це свідчить про формальний підхід та відсутність можливості отримання незалежної оцінки рівня професійних компетентностей працівників, набутих під час навчання.

8. Протягом 2015–2016 років Університет здійснював невластиві Академії функції – підготовку бакалаврів і магістрів. При цьому керівництвом Університету не забезпечено належної системи організації освітнього процесу, що призвело до неефективного використання коштів спеціального фонду державного бюджету за бюджетною програмою КПКВК 6551060.

У 2015 і 2016 роках зарахування на навчання для здобуття освітньо-кваліфікаційного рівня бакалавр і магістр становило, відповідно, 45,3 відс. і 36,3 відс. затверджених ліцензійних обсягів. При цьому конкурс на вступ до Університету практично відсутній. Попри це, в порушення вимог постанови Кабінету Міністрів України від 17.08.2002 № 1134 “Про затвердження нормативів

чисельності студентів (курсантів), аспірантів (ад'юнктів), докторантів, здобувачів наукового ступеня кандидата наук, слухачів, інтернів, клінічних ординаторів на одну штатну посаду науково-педагогічного працівника у вищих навчальних закладах III і IV рівня акредитації та вищих навчальних закладах післядипломної освіти державної форми власності”, **збільшено загальну кількість ставок науково-педагогічного персоналу у 2015 і 2016 роках, відповідно, на 18 і 10 штатних посад, що призвело до завищення потреби у коштах спеціального фонду на 1461,9 тис. гривень.**

Університетом не виконуються вимоги ст. 56 Закону України від 01.07.2014 № 1556 “Про вищу освіту” (далі – Закон 1556) в частині унормування граничного обсягу педагогічного навантаження науково-педагогічних працівників. Як наслідок, у 2015–2016 роках понад встановлену норму виконано навчальне навантаження 20 науково-педагогічними працівниками Університету в загальній кількості 3849 навчальних годин.

Керівництво Університету замість вжиття заходів щодо підвищення рейтингу навчального закладу і удосконалення навчального процесу фактично зосередило свою увагу на питаннях комерціалізації освіти. У I півріччі 2015 року **в порушення частини 7 ст. 73 Закону 1556 розмір плати за весь строк навчання для здобуття відповідного ступеня вищої освіти студентами-іноземцями встановлювався замість національної в іноземній валюті. При цьому в контрактах на підготовку іноземних студентів не визначено кінцевих термінів або строків надання послуги і відповідальності сторін за його невиконання, що фактично унеможлиблює контроль за їх виконанням.** Укладені у 2016 році договори про надання освітніх послуг не відповідають формі типового договору, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 634.

9. В Академії відсутня система контролю за отриманням кінцевих результатів наукових досліджень, затверджених тематичними планами для дійсних членів (академіків) і членів-кореспондентів, і їх впровадженням в освітній процес. Як наслідок, окремими дійсними членами (академіками) і членами-кореспондентами **не виконуються статутні вимоги** щодо подання індивідуальних планів і звітів про результати своєї діяльності. У чотирьох з п’яти відділень **не забезпечено** у повній мірі їх **періодичного звітування** перед загальними зборами відділення.

Норми Закону 848 щодо визначення у статуті підстав, випадків і порядку позбавлення статусу дійсного члена (академіка), члена-кореспондента та іноземного члена НАПН України **виконано частково**, оскільки **непроведення ними активної науково-громадської діяльності та відсутність нових наукових досягнень не є підставою для позбавлення їх такого статусу**, в той час як **видатки на виплату їм довічної плати сьогодні є вагомим навантаженням на державний бюджет.**

10. Керівництвом НАПН України (відповідальний віце-президент НАПН України Гуржій А. М.) протягом 2015–2016 років не вжито ефективних управлінських рішень щодо обліку, збереження і ефективного використання державного нерухомого майна.

Незважаючи на надані у 2012 році Рахунковою палатою пропозиції, НАПН України не забезпечено своєчасного подання на затвердження Кабінету Міністрів України змін до переліку організацій, віднесених до її відання.

Аудитом встановлені непоодинокі факти невідповідності фактичних орендованих площ і мети оренди з даними, вказаними у договорах, укладених підпорядкованими науковими установами. **Це призвело до втрати ними у 2015–2016 роках 610,2 тис. грн доходів.**

У 2012 році Рахункова палата також попереджала Академію про можливі ризики втрати нею державного майна в центрі м. Києва. Проте Академією не було прийнято дієвих управлінських рішень з цього питання. Як наслідок, **не виконана інвестиційна угода 2004 року**, згідно з вимогами якої внеском Академії була земельна ділянка в центрі м. Києва (0,69 га по вул. К. Гордієнка, 6), яка на сьогодні відчужена без отримання Академією нежитлових приміщень загальною площею 1020 кв. м.

Аналогічна ситуація Академією створена і в 2015 році. **Внаслідок прийняття Президією НАПН України неефективних управлінських рішень існує ризик відчуження нежитлової будівлі у центрі м. Києва на вул. Б. Хмельницького, 10, загальною площею 2290 кв. м і земельної ділянки (0,28 га), що перебуває у користуванні структурного підрозділу Університету – Центрального інституту післядипломної педагогічної освіти, за адресою: м. Київ, вул. Січових Стрільців, 52–а, 52–д.**

Отже, **безконтрольність Академії і прийняття сумнівних управлінських рішень призводять до втягнення наукових установ у судові процеси та ризику відчуження у майбутньому державного майна.**

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на науково-організаційну і наукову діяльність Національної академії педагогічних наук України та забезпечення підвищення кваліфікації керівних кадрів і спеціалістів у сфері освіти затвердити.

2. Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на науково-організаційну і наукову діяльність Національної академії педагогічних наук України та забезпечення підвищення кваліфікації керівних кадрів і спеціалістів у сфері освіти поінформувати Верховну Раду України.

3. Відомості про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на науково-організаційну і наукову діяльність Національної академії педагогічних наук України та забезпечення підвищення кваліфікації керівних кадрів і спеціалістів у сфері освіти у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України і рекомендувати:

- прискорити створення Національного фонду досліджень України;
- прискорити розроблення і затвердження Порядку проведення державної атестації наукових установ, Порядку формування тематики наукових

досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, Порядку проведення конкурсного відбору наукових і науково-технічних робіт, як цього вимагають статті 11, 48 і 58 Закону 848 відповідно;

- зобов'язати Міністерство фінансів України при складанні проекту державного бюджету на 2018 рік враховувати видатки Національній академії педагогічних наук України на проведення капітального ремонту приміщення будівлі Інституту педагогіки, розташованому за адресою: м. Київ, вул. Б. Хмельницького, 10, з метою уникнення ризиків відчуження у майбутньому цієї будівлі.

4. Рекомендувати Національній академії педагогічних наук України:

- підготувати і подати на затвердження Кабінету Міністрів України зміни до Переліку установ, організацій, закладів, що віднесені до відання Національної академії педагогічних наук України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 04.12.2013 № 878, в частині уточнення кількості установ і закладів, що віднесені до сфери управління Академії, і у подальшому своєчасно подавати зміни до цього переліку;

- створити в апараті президії Академії структурний підрозділ внутрішнього аудиту і визначити засади здійснення внутрішнього контролю;

- затверджувати у паспортах бюджетної програми 6551060 результативні показники, які забезпечать об'єктивну характеристику затрат, дадуть можливість оцінити ефективність бюджетної програми, ступінь досягнення поставленої мети та виконання завдань програми;

- внести зміни до Статуту НАПН України в частині можливості позбавлення статусу дійсного члена (академіка), члена-кореспондента та іноземного члена, визначивши конкретні випадки і підстави;

- забезпечити належний контроль за періодичним звітуванням дійсних членів і членів-кореспондентів за свою наукову діяльність;

- розробити механізм здійснення моніторингу ефективності впровадження створених за рахунок бюджетних коштів результатів наукових досліджень, конкретизувати критерії вимірювання ступеня досягнення соціальних ефектів внаслідок використання результатів наукових досліджень;

- при визначенні кошторисних призначень на оплату комунальних послуг та енергоносіїв підвідомчим науковим установам забезпечити врахування об'єктивної потреби у коштах кожної установи;

- забезпечити належний контроль за ефективним використанням бюджетних коштів і державного майна, у тому числі наданого в оренду;

- провести суцільну інвентаризацію нерухомого майна (земельних ділянок, будівель, приміщень) НАПН України і розробити план заходів щодо його ефективного використання, в тому числі житлового фонду наукових установ;

- зобов'язати підвідомчі установи вжити заходів щодо проведення незалежної оцінки орендованого майна і визначення його вартості відповідно до чинного законодавства;

- вжити заходів щодо реєстрації речових прав на нерухоме майно, у т. ч. на земельні ділянки;

- привести договори оренди нерухомого майна у відповідність із фактичними площами, зайнятими орендарями, і здійснюваною діяльністю;

- вжити дієвих заходів щодо унеможливлення відчуження у майбутньому нежитлової будівлі за адресою: м. Київ, вул. Б. Хмельницького, 10;

- вжити заходів щодо забезпечення законності та ефективності використання бюджетних коштів, усунення виявлених порушень і запобігання їм надалі.

5. Рекомендувати ДВНЗ “Університет менеджменту освіти”:

- внести зміни до структури Університету в частині включення відокремленого структурного підрозділу і подати її на затвердження НАПН України;

- забезпечити приведення кількості науково-педагогічних працівників та їх навчального навантаження для організації навчального процесу у відповідність із нормами чинного законодавства;

- привести у відповідність із вимогами чинного законодавства власні нормативні документи, які регламентують порядок організації навчального процесу, і забезпечити їх безумовне виконання;

- забезпечити проведення моніторингу потреби у підвищенні кваліфікації працівників ВНЗ, ПТНЗ, загальноосвітніх, позашкільних закладів освіти, методичних установ, органів управління освітою в Україні, які мають право на підвищення кваліфікації за державним замовленням;

- встановити вартість платної освітньої послуги з підготовки іноземних громадян до вступу у ВНЗ на підставі економічно обґрунтованих витрат, пов’язаних з її наданням, у національній валюті України;

- привести укладені договори про надання освітніх послуг у відповідність із формою типового договору, затвердженою Кабінетом Міністрів України;

- у контрактах про надання освітньої послуги з довузівської підготовки іноземних громадян передбачити термін підготовки і відповідальність за невиконання умов контракту;

- забезпечити економічне обґрунтування вартості послуг і робіт, що виконуються за угодами цивільно-правового характеру, та припинити практику укладання таких договорів на послуги і роботи, виконання яких передбачено функціональними обов’язками працівників Університету;

- забезпечити відшкодування безпідставно нарахованих та виплачених коштів на виплату заробітної плати і вирішити питання щодо притягнення винних осіб до відповідальності.

6. Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на науково-організаційну і наукову діяльність Національної академії педагогічних наук України та забезпечення підвищення кваліфікації керівних кадрів і спеціалістів у сфері освіти надіслати НАПН України.

7. Рішення Рахункової палати і Звіт оприлюднити на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

8. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Зарембу І.М.