



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

26 листопада 2024 року

№ 54–1

Київ

Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності на тему "Проблеми мережі закладів вищої освіти: далі утримувати чи реформувати"

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності на тему "Проблеми мережі закладів вищої освіти: далі утримувати чи реформувати".

За підсумками розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

Міністерство освіти і науки України (далі – МОН, Міністерство) **розпочало модернізацію мережі закладів вищої освіти** (далі – ЗВО), яка передбачає зменшення кількості закладів, як платформи для здійснення подальшої системної реформи вищої освіти в Україні. **Водночас на сьогодні законодавчі ініціативи щодо модернізації мережі ЗВО призупинені.** В умовах воєнного стану пріоритет наданий іншим напрямам реформування вищої освіти, таким як запровадження індивідуальних освітніх траєкторій для студентів та розвиток грантової системи оплати за навчання.

Міністерство у публічному просторі активно просувало думку про нагальність реформування мережі ЗВО та відповідність європейським практикам розвитку національних мереж ЗВО. **Кроки МОН щодо реформування мережі ЗВО** знайшли певну підтримку на урядовому та законодавчому рівнях. При цьому Міністерство неповною мірою підготувалося до такого реформування.

Незважаючи на підтримку Кабінетом Міністрів України у планах пріоритетних дій Уряду на 2023 і 2024 роки, затверджених розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 14 березня 2023 року № 221-р і від 16 лютого 2024 року № 137-р відповідно, **ініціатив МОН щодо реформування мережі ЗВО, розроблений МОН проєкт Закону України "Про внесення змін до деяких законів України (щодо створення передумов для модернізації мережі закладів вищої освіти)"** (далі – законопроєкт) досі не подано Уряду.

Зокрема, у вересні 2023 року законопроект був винесений на громадське обговорення, в якому взяли участь представники органів державної влади, місцевого самоврядування, громадських організацій тощо. Пропозиції, надані зацікавленими сторонами під час обговорення, були частково враховані МОН, однак законопроект не погоджений Міністерством фінансів України і Державною регуляторною службою України, зокрема, через неузгодженість питань фінансування. Проходження законопроекту наразі призупинене, документ доопрацьовується МОН.

Аудит засвідчив, що управлінська діяльність Міністерства з фактичного реформування мережі ЗВО була малопродуктивною.

Статистична інформація про стан мережі ЗВО є суперечливою: дані щодо кількості ЗВО з різних джерел різняться. Аудит мережі закладів не здійснений, дорожня карта модернізації мережі ЗВО не розроблена і не затверджена. При цьому МОН прозвітувало про виконання цих заходів. Як наслідок, не визначено і не задокументовано проблеми та ризики процесу реформування, а також цілі, на досягнення яких мала спрямовуватися реформа мережі ЗВО.

Міністерство визначило прогностичні сценарії розвитку системи вищої освіти в Україні щодо мережі ЗВО, однак вони своєчасно не актуалізовані. Серед загроз зовнішнього середовища, які можуть вплинути на розвиток системи вищої освіти України, не було, зокрема, враховано введення воєнного стану. Системний аналіз реального стану мережі ЗВО після 24.02.2022 не здійснювався, ризики такого реформування не визначалися.

МОН не розробило середньострокового плану модернізації мережі ЗВО, що не відповідає операційному плану реалізації у 2022–2024 роках Стратегії розвитку вищої освіти в Україні на 2022–2032 роки, затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 лютого 2022 року № 286-р.

За умов нормативної невизначеності механізму системного реформування мережі ЗВО, а також відсутності актуальної інформації про її стан, реформування здійснювалося шляхом реорганізації (приєднання) окремих ЗВО. МОН розробило, але не затвердило критеріїв відбору ЗВО для реорганізації і при формуванні таких пропозицій Урядові їх не застосовувало.

Загалом протягом 2021–9 місяців 2024 року Урядом прийнято **20 рішень про реорганізацію ЗВО**, що перебувають у сфері управління МОН, з них після схвалення розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 лютого 2022 року № 286-р Стратегії розвитку вищої освіти в Україні на 2022–2032 роки (далі – Стратегія) – **11 рішень, процеси реорганізації за якими досі не завершені.**

Однією з ключових причин незавершення процесів реорганізації ЗВО стало невирішення МОН питання доцільності виокремлення відокремлених структурних підрозділів (далі – ВСП), які функціонують у системі ЗВО. Обласні військові адміністрації не виявили готовності до фінансування з місцевих бюджетів закладів фахової передвищої освіти, створених на базі цих ВСП.

МОН також недооцінило наслідки відсутності у ЗВО, які реорганізуються, правовстановлюючих документів на нерухоме майно. Зазначене призвело до затягування процесу реорганізації ЗВО.

Аудитом досліджено стан виконання чотирьох рішень Уряду щодо реорганізації ЗВО, прийнятих у 2023–2024 роках за пропозиціями МОН. Ці рішення здебільшого є ситуативними, а їхнє обґрунтування до ЗВО не доводилися.

Незатвердження критеріїв відбору ЗВО для реорганізації, неналежна комунікація МОН із працівниками та студентами таких закладів, неврахування думки зацікавлених сторін спричинили спротив колективів та керівників ЗВО, визначених для реорганізації. Обговорення цих питань з працівниками та студентами ЗВО, за невеликим винятком, не здійснювалося, а там, де таке обговорення відбулося, його результати та думки зацікавлених сторін не були враховані.

Опитування серед працівників та студентів ЗВО виявило суттєві відмінності у ставленні до реформи. Загалом більшість опитаних у ЗВО, до якого приєднується ЗВО, що реорганізується (далі – базовий ЗВО), позитивно сприймає ідею реформування вищої освіти. Разом з тим, незважаючи на задекларовані МОН і адміністраціями ЗВО переваги від реорганізації, здебільшого респонденти не вбачають переваг від приєднання ЗВО.

Довіра ЗВО до одного із небагатьох наявних у Міністерства матеріальних мотиваційних стимулів реорганізації – отримання базовими ЗВО обладнання, придбаного за кошти проєкту "Удосконалення вищої освіти в Україні заради результатів", що підтримується позикою Міжнародного банку реконструкції та розвитку від 13.09.2021 № 9238-UA, – була підірвана, оскільки є ризик недоотримання фінансових ресурсів згідно з попередньо погодженими МОН пропозиціями ЗВО.

Загалом результати опитування підтвердили необхідність проведення реформи мережі ЗВО в Україні. Водночас важливо при цьому враховувати думку учасників освітнього процесу та забезпечувати прозорість та ефективність усіх етапів реорганізації.

Реорганізація Української інженерно-педагогічної академії та Придніпровської державної академії будівництва та архітектури є прикладом успішності цього процесу в ЗВО. Низький відсоток незадоволених респондентів у цих закладах свідчить, що реформа може бути проведена з мінімальними негативними наслідками за умови правильного підходу та врахування специфіки кожного закладу. Через незавершення процесу реорганізації на сьогодні немає даних та показників, які дають змогу об'єктивно оцінити її ефективність.

Працівники і студенти розуміють необхідність раціонального використання коштів та підвищення економічної ефективності. Респонденти очікують, що реформа сприятиме впровадженню нових технологій та методів навчання, що покращить якість освітніх послуг, та, відповідно, зростанню конкурентоспроможності українських університетів на світовому ринку.

МОН має розробити та впровадити гнучкий і прозорий механізм реформування мережі ЗВО, спрямований на збереження необхідних і продуктивних ЗВО та реорганізацію тих, які є неефективними та фінансово обтяжливими. Цей підхід дасть змогу задовольнити всі зацікавлені сторони, а також забезпечити прозорість і ефективність кожного етапу процесу реорганізації. У кінцевому підсумку це сприятиме підвищенню конкурентоспроможності українських університетів на світовому ринку освітніх послуг, а також забезпечить студентам якісну освіту, країні – кваліфіковані кадри та науковий потенціал.

З урахуванням викладеного Рахункова палата

ВИРІШИЛА:

1. Звіт про результати аудиту ефективності на тему "Проблеми мережі закладів вищої освіти: далі утримувати чи реформувати" (далі – Звіт) затвердити.

2. Рішення Рахункової палати і Звіт надіслати Верховній Раді України протягом 15 робочих днів із дня затвердження Звіту.

3. Відомості про результати аудиту у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України і рекомендувати:

з метою врахування сучасних викликів в умовах воєнного стану доручити МОН до 01.04.2025 розробити та подати Урядові пропозиції щодо актуалізації Стратегії і проєкту операційного плану реалізації у 2025–2028 роках Стратегії.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Міністерству освіти і науки України і рекомендувати:

1) з метою забезпечення реформування мережі ЗВО:

- до 01.01.2025 подати Кабінетові Міністрів України законопроект щодо створення передумов для модернізації мережі ЗВО;

- до 01.03.2025 здійснити аудит мережі ЗВО і за результатами скласти звіт;

- до 01.04.2025:

розробити і затвердити дорожню карту модернізації мережі ЗВО;

розробити і затвердити середньостроковий план модернізації мережі ЗВО;

затвердити критерії відбору ЗВО для реорганізації у процесі реформування мережі ЗВО;

2) з метою реагування на виявлені аудитом під час реорганізації ЗВО проблеми і недоліки, в межах повноважень до 01.04.2025 вжити заходів щодо усунення виявлених проблем і недоліків;

3) з метою уникнення спротиву ЗВО, які реорганізуються, через неналежну комунікацію МОН із працівниками та студентами цих ЗВО, до 01.01.2025 запровадити обговорення планів реорганізації ЗВО із зацікавленими сторонами з оприлюдненням результатів.

5. Оприлюднити рішення Рахункової палати і Звіт на офіційному вебсайті Рахункової палати.

6. Голові Рахункової палати Ользі Піщанській забезпечити надсилання до Верховної Ради України інформації про стан виконання об'єктом контролю рішення Рахункової палати протягом 45 днів із дня отримання інформації від об'єкта контролю.

7. Контроль за виконанням цього рішення покласти на Голову Рахункової палати Ольгу Піщанську.

Голова

Ольга ПИЩАНСЬКА