



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 08 вересня 2015 року № 4-3

м. Київ

Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Національній академії наук України та національним галузевим академіям наук України на підготовку наукових кадрів

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, виділених Національній академії наук України та національним галузевим академіям наук України на підготовку наукових кадрів.

За результатами розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. НАН України та 5-ма національними галузевими академіями наук України як державними замовниками та головними розпорядниками бюджетних коштів у цілому забезпечено належне планування коштів державного бюджету, виділених на підготовку наукових кадрів, та управління ними.

Незважаючи на загальні тенденції у підготовці наукових кадрів в Україні (майже 50 відс. - суспільні науки, з яких 40 відс. – економічні науки), **науковими установами, що належать до сфери управління академії (виконавцями державного замовлення у 2013 році - I півріччі 2015 року), за наявності відповідної наукової та матеріально-технічної бази пріоритетно забезпечується підготовка наукових кадрів з фізико-математичних, технічних, біологічних та сільськогосподарських наук.** Водночас через формальний характер зобов'язань виконавців державного замовлення та відсутність належного контролю з боку академії за виконанням державного замовлення **не виконано у 2013 - 2014 роках показники з прийому 258 аспірантів, випуску 94 аспірантів і 5 докторантів.**

Не дотримуючись законодавства у сфері державного замовлення, **НАН України та Національна академія медичних наук України не забезпечили у 2013-2014 роках укладання державних контрактів відповідно**

з 13 і 35 науковими установами - **виконавцями державного замовлення** на загальну суму **6424,3 тис. грн.** (2013 рік – 2809,1 тис. грн., 2014 рік – 3615,2 тис. гривень). Як наслідок, **сторони не несуть юридичну відповідальність за недосягнення запланованих результатів.**

2. В Україні в основному забезпечена відповідна нормативно-правова база у сфері формування, розміщення і виконання державного замовлення на підготовку наукових кадрів. Проте після набрання чинності з 06.09.2014 Законом України від 01.07.2014 № 1556 “Про вищу освіту” **Міністерство освіти і науки України, відповідальне за забезпечення формування та реалізацію державної політики у сферах освіти і науки, не забезпечило приведення у відповідність із вимогами цього Закону окремих нормативних документів, які регулюють питання підготовки наукових кадрів.**

Потребує приведення у відповідність із вимогами Закону України “Про вищу освіту” Положення про підготовку науково-педагогічних та наукових кадрів, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 01.03.1999 № 309.

Наказ Міністерства освіти і науки України, Міністерства фінансів України, Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 01.12.2003 № 798/657/351 **не врегульовує порядок надання платних послуг бюджетними науковими установами, зокрема, з підготовки понад державне замовлення аспірантів і докторантів** (відповідно до договорів, укладених з фізичними та юридичними особами), у тому числі іноземців, оскільки посилається на нормативно-правові акти, що втратили чинність.

Необхідно внести відповідні зміни до статутів Національної академії наук України та 4-х національних галузевих академій наук України (Національної академії правових наук України, Національної академії медичних наук України, Національної академії аграрних наук України, Національної академії мистецтв України).

Рахунковою палатою ще у 2008 році МОН було надано рекомендації щодо удосконалення нормативно-правових документів у сфері підготовки наукових кадрів. Проте МОН не приймало своєчасних і дієвих рішень. Як наслідок, на сьогодні механізм підготовки наукових кадрів в наукових установах академій не змінився. У 2013-2014 роках і I півріччі 2015 року внутрішній аудит використання коштів державного бюджету, виділених на підготовку наукових кадрів, академіями не проводився.

3. Незважаючи на затвердження у 2013 році законодавчих актів з формування та виконання державного замовлення на підготовку наукових кадрів, на сьогодні МОН не розробило та не затвердило спільно з Мінекономрозвитку та Мінфіном Порядок розрахунку закладами, 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 (далі – Порядок розрахунку вартості підготовки за державним замовленням). **Як наслідок, відсутній взаємозв'язок між затвердженими обсягами державного замовлення і коштами, передбаченими на їх виконання.**

У 2014 році Мінекономрозвитку не виконало свої повноваження щодо забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері державного замовлення: **не ініційовано внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11.06.2014 № 212.** У результаті на підготовку наукових кадрів використано на 1766,2 тис. грн. менше, ніж затверджено цією постановою.

4. Через відсутність прогнозної потреби в наукових кадрах обсяги державного замовлення на їх підготовку академіями формуються з урахуванням лише можливостей наукових установ щодо забезпечення наукового керівництва аспірантами і наукового консультування докторантами та попиту вступників, а коригування здійснюється за фактом вступної кампанії.

Всупереч вимогам Закону України від 20.11.2012 № 5499 “Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів” у 2013-2014 роках Національна академія медичних наук України і Національна академія правових наук України, а у 2013 році Національна академія аграрних наук України не забезпечили проведення конкурсу виконавців держзамовлення на підготовку наукових кадрів.

5. Внаслідок відсутності Порядку розрахунку вартості підготовки за державним замовленням основною складовою видатків на підготовку наукових кадрів за загальним фондом академіями визначено видатки на виплату стипендії (в НАН України та Національній академії медичних наук України - 100 відс., в інших академіях - від 60 до 82 відсотків).

При цьому у 2013-2014 роках науковими установами НАН України **18670,9 тис. грн.** використано на оплату праці за наукове керівництво і наукове консультування (з нарахуваннями) за **рахунок видатків за іншими напрямками** бюджетної програми 6541030. Ці кошти НАН України не відобразила в паспортах бюджетної програми за напрямками “підготовка аспірантів з відривом від виробництва”, “підготовка докторантів”. У результаті **не визначена реальна вартість підготовки аспірантів, докторантів.**

6. Видатки на придбання предметів, матеріалів, обладнання та інвентарю академіями здебільшого забезпечуються за рахунок коштів спеціального фонду. При цьому **обґрунтованого планування та належного контролю за формуванням надходжень до спеціального фонду державного бюджету в частині підготовки наукових кадрів академії не забезпечили.**

У паспортах бюджетних програм НАН України, Національної академії аграрних наук та Національної академії медичних наук не відображено 14687,9 тис. грн. запланованих у 2013-2015 роках надходжень за підготовку наукових кадрів (понад державне замовлення) та підготовку до захисту

дисертацій і **6552,8 тис. грн.** – фактичних надходжень за 2013 і 2014 роки, що є порушенням вимог **Правил** складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Міністерства фінансів України від **29.12.2002 № 1098**. Не визначено академіями у паспортах і результативні показники, які використовуються для оцінки ефективності бюджетної програми за спецфондом. Оскільки результативні показники за спеціальним фондом, які повинні включати як кількісні, так і якісні показники, академіями не затверджено, неможливо у цілому проаналізувати стан виконання завдань відповідної бюджетної програми з питань підготовки наукових кадрів та оцінити її ефективність.

7. НАН України та галузеві академії наук не забезпечили належного контролю за підготовкою наукових кадрів. Як наслідок, окремі наукові установи, що належать до сфери управління академій, не дотримуються вимог **Положення** про підготовку науково-педагогічних та наукових кадрів, затвердженого постановою **Кабінету Міністрів України від 01.03.1999 № 309** (далі – Положення № 309), зокрема:

7.1. Порушуються вимоги щодо термінів розміщення оголошення про прийом до аспірантури і докторантури (п. 8); не укладаються угоди з аспірантами і докторантами на підготовку, в яких повинні визначатися зобов'язання сторін, зокрема своєчасне закінчення роботи над дисертацією, працевлаштування після закінчення аспірантури або докторантури, відповідальність сторін у разі невиконання умов угоди (п. 17); не дотримуються вимоги щодо затвердження та здійснення контролю за виконанням індивідуальних планів аспірантів і докторантів, переведення аспірантів на наступний рік навчання за результатами їх атестації відповідно до наказів керівника установи.

7.2. Порушуються вимоги щодо обмеження кількості прикріплених аспірантів (докторантів, здобувачів) на одного наукового керівника (консультанта), що призводить до використання коштів державного бюджету з порушеннями. Зокрема, **3-ма науковими установами з порушенням вимог пунктів 30, 40 і 48 Положення № 309 використано 175,6 тис. гривень.** Процес підготовки наукових кадрів залишається методично і нормативно не врегульованим, ведення документів, які обліковують академічні години наукових керівників, нормативними документами не передбачено.

7.3. Пункт 15 **Положення № 309** щодо надання права аспірантам і докторантам працювати за сумісництвом **не кореспондується з нормами чинного законодавства і потребує нормативного врегулювання.**

7.4. Аспірантами і докторантами не виконуються зобов'язання щодо захисту в установленій термін дисертації або подання її спеціалізованій вченій раді. Отже, **неефективно використовуються бюджетні кошти і не досягається кінцева мета підготовки наукових кадрів – задоволення потреб економіки та суспільства у таких кадрах, підвищення освітнього та наукового потенціалу нації.** У рік випуску захищається лише десята частина

випускників через довготривалу процедуру захисту дисертацій (від 6 місяців - для аспірантів та від 9 місяців – для докторантів).

Лише за один повний рік навчання 1390 аспірантів і 116 докторантів, які навчалися за державним замовленням академій і у 2013-2014 роках його завершили, не виконавши своїх зобов'язань, визначених у Положенні № 309: захистити у встановлений термін дисертацію або подати її спеціалізованій вченій раді - неефективні видатки становили 29268,8 тис. гривень.

7.5. Норма Положення № 309 у частині відшкодування вартості навчання аспірантами і докторантами, які навчалися за державним замовленням і були відраховані без поважних причин, у разі відсутності угоди на підготовку наукових кадрів не діє.

У 2013-2014 роках за невиконання індивідуального плану та з інших неповажних причин науковими установами відраховано 339 аспірантів і докторантів, видатки на підготовку яких лише за рік їх навчання становили **3948,7 тис. грн., що є неефективним використанням бюджетних коштів.**

7.6. Через відсутність зобов'язань щодо працевлаштування випускників аспірантури і докторантури, які навчалися за державним замовленням, майже четверта частина випускників 2013-2014 років не працевлаштована. Отже, державний сектор економіки не забезпечено відповідними науковими кадрами.

8. Внаслідок недостатнього контролю з боку академій загалом з порушеннями вимог чинного законодавства окремими науковими установами заплановано 1171,4 тис. грн., використано 204,6 тис. грн., з порушенням бюджетного законодавства використано 62,9 тис. грн., з порушенням вимог угод, укладених на підготовку наукових кадрів, – 21,4 тис. грн., неефективно – 33217,5 тис. грн., неекономно – 802,6 тис. гривень.

Незважаючи на затвердження бюджетних асигнувань з дефіцитом до потреби, **4-ма академіями (НАН України, Національною академією медичних наук України, Національною академією правових наук України і Національною академією мистецтв України) не використано 1194,6 тис. грн., з них через недосконале планування коштів та неоперативне управління ними академіями та їх науковими установами - 940,7 тис. гривень.**

За результатами обговорення та на підставі вищевикладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Національній академії наук України та національним галузевим академіям наук України на підготовку наукових кадрів, поінформувати Верховну Раду України.

2. Відомості про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Національній академії наук України та національним галузевим академіям наук України на підготовку наукових

кадрів, у формі рішення Рахункової палати направити Кабінету Міністрів України.

3. Рекомендувати Кабінету Міністрів України:

3.1. Zobov'язати Міністерство фінансів України:

- розглянути питання здійснення видатків на підготовку наукових кадрів НАН України і галузевими академіями наук України за окремими бюджетними програмами відповідно до функціонального призначення видатків;

- внести зміни до Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 29.12.2001 № 1098, у частині доповнення пункту 9 нормами щодо відповідальності Мінфіну за своєчасне затвердження паспортів;

- розглянути питання щодо внесення змін до Правил у частині надання права головним розпорядникам бюджетних коштів вносити зміни до паспортів бюджетних програм, необхідність у внесенні яких з об'єктивних причин виникла в процесі виконання бюджету і які відповідають меті, завданням та напрямам використання коштів бюджетної програми.

3.2. Zobov'язати Міністерство освіти і науки України:

- ініціювати внесення змін до Положення про підготовку науково-педагогічних і наукових кадрів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.03.1999 № 309, і нормативно-правових документів, які регулюють питання підготовки наукових кадрів, і приведення їх у відповідність із вимогами Закону України від 01.07.2014 № 1556 "Про вищу освіту";

- розробити та затвердити спільно з Мінекономрозвитку та Мінфіном порядок розрахунку закладами, 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;

- розробити та затвердити порядок надання платних послуг з підготовки понад державне замовлення аспірантів і докторантів (відповідно до договорів, укладених з фізичними та юридичними особами), у тому числі іноземців.

4. Рекомендувати Національній академії наук України та національним галузевим академіям наук України:

- НАН України затвердити статут відповідно до вимог частини дванадцятої статті 15 Закону України "Про наукову та науково-технічну діяльність" та привести його зміст у відповідність із правовим статусом академії, повноваженнями, функціями, переліком джерел фінансового забезпечення їх діяльності, наукових та інших установ, що належать до сфери їх управління;

- Національній академії медичних наук України, Національній академії правових наук України, Національній академії аграрних наук України і Національній академії мистецтв України привести зміст своїх статутів у відповідність із їх правовим статусом, повноваженнями, функціями, переліком

джерел фінансового забезпечення їх діяльності, наукових та інших установ, що належать до сфери їх управління;

- Національній академії медичних наук України забезпечити проведення конкурсу виконавців державного замовлення на підготовку наукових кадрів, за результатами якого укласти державні контракти з виконавцями;

- зобов'язати наукові установи, що належать до сфери управління академій, укласти відповідні угоди з аспірантами і докторантами на підготовку за державним замовленням (у тому числі з аспірантами, які навчаються без відриву від виробництва) та забезпечити виконання вимог щодо відшкодування вартості навчання аспірантами і докторантами, які навчалися за державним замовленням і були відраховані без поважних причин;

- Національній академії наук України, Національній академії медичних наук України та Національній академії аграрних наук України визначати у паспортах бюджетних програм результативні показники за загальним і спеціальним фондом державного бюджету, які забезпечать об'єктивну характеристику затрат на підготовку наукових кадрів за загальним та спеціальним фондом, дадуть можливість оцінити ефективність бюджетної програми, ступінь досягнення поставленої мети та виконання завдань програми;

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

5. Рішення Рахункової палати та Звіт направити Національній академії наук України, Національній академії медичних наук України, Національній академії педагогічних наук України, Національній академії аграрних наук України, Національній академії правових наук України, Національній академії мистецтв України.

6. Рішення Рахункової палати оприлюднити на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

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

Голова Рахункової палати

Р.М. Магута