



МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

пр. Перемоги, 10, м.Київ, 01135, тел. (044) 481-32-21, факс (044) 481-47-96
E – mail: mon@mon.gov.ua, код ЄДРПОУ 38621185

Рахункова палата

Щодо результатів аудиту

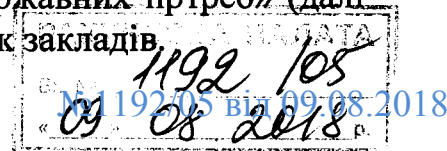
На виконання доручення Прем'єр-міністра України від 24.07.2018 № 27014/1/1-18 до листа Рахункової палати від 27.06.2018 № 16-1472, відповідно до листа Комітету Верховної Ради України з питань бюджету від 23.07.2018 № 04-13/10-1477/рп(157397) та листа Рахункової палати від 27.06.2018 № 16-1473 Міністерство освіти і науки України опрацювало Рішення Рахункової палати від 12.06.2018 № 14-4 та Звіт про результати аудиту ефективності та обґрунтованості застосування податкових пільг з податку на додану вартість за операціями з постачання навчальними закладами послуг із здобуття вищої освіти та повідомляє.

В ході аудиту Міністерством освіти і науки України направлялися до Рахункової палати аргументовані заперечення до Акта Рахункової палати від 06.04.2018 № 16-10/15 «Про результати аудиту ефективності та обґрунтованості застосування податкових пільг з податку на додану вартість за операціями з постачання навчальними закладами послуг із здобуття вищої освіти» (лист від 13.04.2018 № 1/12-3536) та зауваження до проекту Звіту про результати аудиту ефективності та обґрунтованості застосування податкових пільг з податку на додану вартість за операціями з постачання навчальними закладами послуг із здобуття вищої освіти від 29.05.2018 № 16-1156 (лист від 05.06.2018 № 1/12-4820), які не були жодним чином враховані Рахунковою палатою у Звіті та Рішенні від 12.06.2018 № 14-4, разом з тим інформуємо.

До п. 1.1.

Обсяг державного замовлення для закладів вищої освіти, які знаходяться у сфері управління Міністерства освіти і науки України, щорічно встановлюється відповідно до Закону України від 20.11.2012 № 5499-IV «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» (далі – Закон), постанови Кабінету Міністрів України «Про державне замовлення на підготовку фахівців, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів (підготовка фахівців та підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів) для державних пртреб» (далі – Порядок) з врахуванням професійних вимог навчальних закладів.

Міністерство освіти і науки України
№1712-6016 від 03.08.2018



З метою подолання диспропорцій між потребами ринку праці у фахівцях та пропозиціями щодо обсягу державного замовлення від закладів вищої освіти враховуються регіональні потреби у фахівцях з вищою освітою. Зазначені пропозиції щодо обсягу державного замовлення заклади вищої освіти, які знаходяться у сфері управління Міністерства освіти і науки України, погоджують з регіональними центрами зайнятості та обласними, Київською міською державними адміністраціями.

Зазначеним Законом та Порядком також визначено, що державне замовлення формується Мінекономрозвитку за поданням МОН та інших державних замовників з урахуванням середньострокового прогнозу потреби у фахівцях та робітничих кадрах на ринку праці (далі – середньостроковий прогноз) та обсягів видатків державного бюджету на зазначені цілі.

На підставі викладеного та зважаючи на те, що відповідно до Закону Мінекономрозвитку є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державного замовлення та здійснює координацію діяльності державних замовників щодо розміщення та виконання державного замовлення, Міністерство освіти і науки України вважає пункт 1.3 Висновків не коректним і таким, який не стосується повноважень Міністерства.

До п. 2.1.

У Рішенні Рахункової палати від 12.06.2018 вказано, що Закон України «Про вищу освіту» не відповідає нормам Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності».

Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 р. № 222 (ст. 7 ч. б) передбачено, що освітня діяльність ліцензується з урахуванням особливостей, визначених спеціальними законами у сфері освіти. Тобто, розбіжності між згаданими вище законами допускається згідно чинного законодавства. Проте, з метою приведення Закону України «Про вищу освіту» до вимог чинних нормативно-правових актів Міністерством освіти і науки України розробляється проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту».

Станом на сьогодні, ліцензування освітньої діяльності здійснюється відповідно до вимог Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 р. № 222. Вичерпний перелік документів, що подаються для отримання ліцензії, вимоги щодо кадрового, матеріально-технічного, навчально-методичного та інформаційного забезпечення, зміст та форма заяви та інших документів встановлюються Ліцензійними умовами.

До п. 2.3.

У Рішенні Рахункової палати вказано, що пункт 46 Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 № 1187, не відповідає нормам частини третьої статті 24 Закону України «Про вищу освіту» в частині переліку документів, що підтверджують відповідність закладу освіти вимогам щодо

започаткування та провадження освітньої діяльності у сфері вищої освіти та післядипломної освіти для осіб з вищою освітою.

Ліцензійні умови провадження освітньої діяльності прийняті Кабінетом Міністрів України відповідно до пункту 6 частини першої статті 7, частини другої статті 9 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності».

Крім того, як зазначалося вище, з метою врегулювання неузгоджених питань ліцензування провадження освітньої діяльності Міністерством освіти і науки України розробляється відповідний законопроект України.

До п. 3.1.

Міністерство освіти і науки України здійснює нагляд (контроль) за додержанням ліцензіатами вимог ліцензійних умов провадження освітньої діяльності закладів освіти, які надають послуги у сферах професійної (професійно-технічної) і вищої освіти на підставі ліцензій, виданих у порядку визначеному законодавством, незалежно від форм підпорядкування і форм власності.

Заходи державного нагляду (контролю) у частині дотримання закладами освіти вимог ліцензійних умов провадження освітньої діяльності здійснюються відповідно до вимог законів України від 05 квітня 2007 року № 877-V «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», від 03 листопада 2016 року № 1728-VIII «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, внесення змін і визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України», від 02 березня 2015 року № 222-VIII «Про ліцензування видів господарської діяльності», Положення про Міністерство освіти і науки України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 630, та постанови Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 року № 1187 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності закладів освіти».

Протягом 2015-2016 рр. МОН не здійснювало планових/позапланових заходів державного нагляду (контролю) (у 2015 році функції державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів незалежно від їх підпорядкування і форми власності не відносились до компетенції МОН, у 2016 році – у зв'язку із встановленням мораторію на перевірки відповідно до статті 2 Закону України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»).

Протягом 2017 року МОН здійснювало позапланові заходи державного нагляду (контролю) відповідно до вимог законів України від 05 квітня 2007 року № 877-V «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», від 03 листопада 2016 року № 1728-VIII «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, внесення змін і визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України».

Так, у 2017 році Міністерство здійснило чотири позапланові заходи державного нагляду (контролю) *за дотриманням вимог ліцензійних умов*

провадження освітньої діяльності ліцензіатами на підставі погоджень, наданих Державною регуляторною службою на їх проведення за зверненням фізичної особи про порушення суб'єктом господарювання її законних прав та судових рішень.

У результаті проведення позапланових заходів державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог ліцензійних умов провадження освітньої діяльності у сфері професійної (професійно-технічної) освіти – у ТОВ «Центр підготовки моряків «АВАНТ», ТОВ «Учбово-тренажерний комплекс «Адмірал», ТОВ «Учбово-тренажерний центр «АЛЬФА-ТРЕЙНІНГ», у сфері вищої освіти – у Запорізькій державній інженерній академії встановлено низку суттєвих порушень в частинах кадрового, матеріально-технічного, навчально-методичного та інформаційного забезпечення освітньої діяльності.

Міністерством було зобов'язано вказаних ліцензіатів розробити плани заходів щодо усунення порушень, виявлених під час позапланових виїзних перевірок щодо дотримання вимог ліцензійних умов провадження освітньої діяльності у сферах вищої освіти та професійної (професійно-технічної) освіти, зазначених у відповідних актах перевірок. Також ліцензіатів зобов'язано у встановлені терміни поінформувати Міністерство про хід виконання розроблених планів та наказів (накази МОН від 08.08.2017 № 169-л, 10.10.2017 № 207-л, 31.10.2017 № 220-л, 29.11.2017 № 377-л). Зазначені ліцензіати у встановлені терміни надали інформацію про усунення порушень дотримання ліцензійних вимог.

У 2018 році на виконання наказу МОН від 19.02.2018 № 165 у період з 26 по 28 лютого 2018 року було проведено перевірку усунення порушень вимог Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності у сфері вищої освіти Запорізькою державною інженерною академією, які були встановлені під час позапланової перевірки з 23 по 27 жовтня 2017 року (наказ МОН від 20.10.2017 № 1403).

Разом з тим, інформуємо, що під час провадження освітньої діяльності застосовуються вимоги для провадження освітньої діяльності (тобто здійснюється фактично контроль), зокрема, у разі подання заяви на збільшення ліцензованого обсягу та безпосереднього здійснення освітньої діяльності. Отже, контроль за дотриманням ліцензійних умов провадження освітньої діяльності здійснюється під час подання заяви на збільшення ліцензованого обсягу. Крім того, виконання ліцензійних умов також перевіряється під час акредитації освітніх програм та спеціальностей закладів вищої освіти, що передбачено Положенням про акредитацію вищих навчальних закладів і спеціальностей у вищих навчальних закладах та вищих професійних училищах, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2001 р. № 978.

Зауважимо, що рішення МОН про проведені заходи державного нагляду (контролю) щодо дотримання вимог ліцензійних умов провадження освітньої діяльності у сфері вищої освіти та професійної (професійно-технічної) освіти оприлюднено на офіційному веб-сайті Міністерства освіти і науки України в рубриці «Послуги»/«Ліцензування»/«Контроль за дотриманням ліцензійних умов».

До п. 3.2.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 року № 538 «Про затвердження Положення про Державну інспекцію навчальних закладів України» на Державну інспекцію навчальних закладів України покладено лише функції забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти шляхом здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів незалежно від їх підпорядкування і форми власності.

Дійсно, Державна інспекція навчальних закладів України інформувала Міністерства освіти і науки України про порушення, виявлені під час здійснення заходів державного нагляду (контролю) інспекцією.

Міністерство освіти і науки України, враховуючи результати перевірок Державної інспекції навчальних закладів України, здійснених протягом 2016-2017 років, у тому числі щодо виявлених можливих порушень ліцензійних умов закладами освіти, розробило та затвердило річний план здійснення заходів державного нагляду (контролю) за додержанням ліцензіатами вимог Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності закладів освіти у сфері вищої та професійно-технічної освіти на 2018 рік, затверджений наказом МОН від 30.11.2017 № 1554.

Вказаний наказ та річний план здійснення заходів державного нагляду (контролю) за додержанням ліцензіатами вимог Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з освітньої діяльності закладів освіти у сфері вищої та професійно-технічної освіти на 2018 рік оприлюднено на офіційному веб-сайті Міністерства освіти і науки України у рубриці «Послуги» /«Ліцензування»/ «Контроль за дотриманням ліцензійних умов».

До 31 грудня 2018 року на проведення органами державного нагляду (контролю) планових заходів із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності встановлено мораторій (стаття 2 Закону України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» із змінами, внесеними Законом України від 07.12.2017 № 2246-VIII).

На сьогодні, з метою забезпечення ефективного виконання функцій здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням ліцензіатами ліцензійних умов провадження освітньої діяльності МОН було розроблено та Урядом прийнято постанову Кабінету Міністрів України від 18 липня 2018 р. № 567.

До п. 3.3.

У Рішенні зазначено, що МОН не надано ліцензійні справи 12-ти закладів освіти, а надано лише 1 ліцензійну справу - Державного університету телекомунікацій, що не відповідає дійсності. Оскільки серед 12 закладів, ліцензійні справи яких запитувалися, тільки один заклад - Державний університет телекомунікацій проходив ліцензування провадження освітньої діяльності в Міністерстві освіти і науки України. На вибір комісії Рахункової палати було надано можливість ознайомитися з будь-якими ліцензійними справами (15 справ) Державного університету телекомунікацій (безпосередньо

до розгляду надано – чотири ліцензійні справи). Крім того, була надана можливість ознайомитися з даними, що містяться в Єдиній державній електронній базі з питань освіти, яка використовується під час прийняття рішення про ліцензування.

До п. 3.4.

У Рішенні вказано, що МОН не володіє узагальненою інформацією за 2015-2017 роки щодо кількості діючих, виданих, переоформлених анульованих та недійсних ліцензій на провадження діяльності з надання освітніх послуг.

Зазначене у Рішенні твердження не відповідає дійсності, що підтверджується такою інформацією.

МОН на виконання доручень Прем'єр-міністра України від 9 березня 2006 р. № 8995/1/1-06, від 23 лютого 2012 р. № 6564/1/1-12 направляє до Мінфіну щоквартально інформацію щодо рішень про ліцензування, прийнятих Міністерством освіти і науки України, яка спирається саме на статистику, зібрану МОН. Копії листів щодо інформації стосовно рішень про ліцензування, прийнятих Міністерством освіти і науки України, було направлено Рахунковій палаті листом МОН від 14.06.2018 № 1/12-5004 з додатками.

Крім того, зазначаємо, що актуальна інформація про наявні ліцензії на здійснення освітньої діяльності за спеціальностями та рівнями підготовки у сфері вищої освіти розміщено на офіційному веб-сайті Міністерства в розділі Послуги - Ліцензування - Відомості про право здійснення освітньої діяльності. А рішення про отримання ліцензій розміщено на офіційному веб-сайті Міністерства в розділі Послуги – Ліцензування - Протоколи засідань Ліцензійної комісії, Рішення МОН / Рішення про залишення заяв про отримання (розширення) ліцензії без розгляду.

До п. 4.

Щодо відсутності станом на сьогодні затвердженого МОН, Мінекономрозвитку та Мінфіном порядку розрахунку вартості підготовки за державним замовленням одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта, слухача за освітньо-кваліфікаційним рівнем, науковим ступенем, спеціальністю, напрямом підготовки, галуззю знань, видом економічної діяльності (для професійно-технічного навчального закладу), професією та формою навчання.

Необхідність затвердження МОН разом з Мінекономрозвитку та Мінфіном порядків розрахунку вартості підготовки за державним замовленням фахівців з вищою освітою визначено пунктом 3 Методики розрахунку орієнтовної середньої вартості підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 травня 2013 року № 346 (далі –Методика).

Згідно з підпунктом 24 частини першої статті 13 та підпунктом 11 пункту 5 розділу XV «Прикінцеві та перехідні положення» нової редакції Закону України «Про вищу освіту» до повноважень Міністерства, як

центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки, належить визначення нормативів матеріально-технічного і фінансового забезпечення вищих навчальних закладів, а також методики нормативного фінансування вищих навчальних закладів у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Необхідність розробки і затвердження зазначених нормативно-правових актів (взаємозалежність та взаємозв'язок яких очевидний) збіглася в часі з системною роботою з удосконалення моделі фінансування вищої освіти та реформування економічних відносин у цій сфері, що проводилась МОН протягом попередніх років (зокрема, було створено робочу групу та розроблено відповідний законопроект). Наразі Міністерством проводиться напрацювання та аналіз науково-обґрунтованих методичних підходів до планування обліку витрат та калькулювання собівартості освітніх послуг, що надаються відповідно до законодавства вищими навчальними закладами у статусі бюджетних установ.

Зазначені вище нормативно-правові акти у встановленому законодавством порядку будуть подані на погодження до центральних органів виконавчої влади та на затвердження Кабінету Міністрів України після завершення комплексної та цілісної реформи державного фінансування вищої школи.

При цьому, не має підстав говорити про наявність ризиків завищення вартості зазначених освітніх послуг, оскільки протягом усіх попередніх років фінансування за рахунок загального фонду державного бюджету виконання державного замовлення здійснювалось за дуже обмеженим колом витрат, а саме: заробітна плата з нарахуваннями, соціальний захист окремих категорій здобувачів вищої освіти, частково – оплата комунальних послуг та енергоносіїв.

Щодо відсутності належного контролю з боку МОН за обґрунтованістю розрахованої вищим навчальними закладами державної форми власності вартості освітніх послуг у сфері вищої освіти, як за державним замовленням, так і за контрактом.

Главою IV Бюджетного кодексу України визначені стадії, учасники, контроль та аудит у бюджетному процесі, а також процедура складання проектів бюджету із зазначенням переліку показників, що застосовується при плануванні бюджету.

Серед таких показників відсутні показники вартості освітніх послуг.

Також, пунктом 12 постанови Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228 «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ» визначені вимоги до головних розпорядників коштів у частині аналізу проектів кошторисів розпорядників нижчого рівня.

МОН виконує вимоги вище наведеного нормативно-правового акта щодо законності та правильності розрахунків, доцільності запланованих видатків бюджету, правильності їх розподілу відповідно до економічної класифікації видатків бюджету тощо у повній відповідності з вимогами бюджетного законодавства.

При цьому, до повноважень головного розпорядника не віднесено здійснення аналізу, контролю та перевірки правильності встановлення вартості освітніх послуг.

Враховуючи, що відповідно до статті 19 Конституції України, органи державної влади, їх посадові особи зобов'язанні діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України, пропонуємо виключити положення Звіту, що стосуються відсутності з боку МОН контролю за вартістю освітніх послуг.

При цьому, у Звіті про виконання паспорта бюджетної програми за певний рік зазначена середня вартість підготовки кадрів з вищою освітою за державним замовленням та кошти фізичних (юридичних) осіб, що є розрахунковими величинами.

Так, відповідно до Звіту про виконання паспорта бюджетної програми на 2017 рік (за якою здійснюється фінансування видатків на підготовку кадрів у вищих навчальних закладах III - IV рівня акредитації) середні витрати на підготовку 1 студента (приведений контингент) за кошти юридичних і фізичних осіб склали 24751,1 тис. гривень.

Отже, на сьогодні, з метою забезпечення ефективного виконання функцій здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням ліцензіатами ліцензійних умов провадження освітньої діяльності МОН було розроблено та Урядом прийнято постанову Кабінету Міністрів України від 18 липня 2018 р. № 567.

Окрім цього, нині Міністерством розробляються законопроект з метою узгодження вимог Закону України «Про вищу освіту» та Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» та проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері освітньої діяльності, що підлягає ліцензуванню, та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Міністерством освіти і науки, обласними, Київською міською державними адміністраціями», яким врегулюються неузгоджені питання забезпечення ефективного контролю у сфері ліцензування освітньої діяльності.

Перший заступник Міністра



В. В. Ковтунець