



## РАХУНКОВА ПАЛАТА

---

---

### РІШЕННЯ

від 25 червня 2019 року № 14-2

м. Київ

**Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених Міністерству внутрішніх справ України на підготовку кадрів вищими навчальними закладами із специфічними умовами навчання**

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених Міністерству внутрішніх справ України на підготовку кадрів вищими навчальними закладами із специфічними умовами навчання. За результатами розгляду Рахункова палата

#### **ВСТАНОВИЛА:**

1. Міністерство внутрішніх справ України, спрямувавши в 2017 – I кварталі 2019 року на підготовку кадрів закладами вищої освіти із специфічними умовами навчання (далі – ЗВО МВС) понад 3,2 млрд грн, у цілому забезпечило цільове використання таких коштів. Водночас існуюча система підготовки кадрів ЗВО МВС є малоефективною, затратною, орієнтованою переважно на надання платних освітніх послуг і такою, що не відповідає реальним кадровим потребам МВС.

Сім ЗВО МВС при належному фінансовому забезпеченні протягом останніх двох років здійснили випуск 24,1 тис. фахівців, з яких лише третина (7,3 тис. осіб) розподілена в Національну поліцію України та Експертну службу МВС. Решта дипломованих фахівців (16,8 тис. осіб) обирали вільне працевлаштування.

Управлінські дії МВС замість перебудови системи підготовки кадрів з урахуванням реальних кадрових потреб спрямовувались на розвиток матеріально-технічної бази ЗВО МВС та завантаженість закладів відповідно до ліцензованих обсягів шляхом збільшення набору здобувачів вищої освіти за плату, що призводило до розпорошення матеріальних, фінансових і трудових ресурсів.

Через прорахунки в системі внутрішнього контролю та необґрунтовані управлінські рішення, які ухвалювалися керівниками різного рівня, ЗВО МВС у періоді, що перевірявся, непродуктивно використано 130037,8 тис. грн та з порушеннями бюджетного законодавства – 13355,4 тис. гривень.

Крім того, допущено порушень порядку ведення бухгалтерського обліку і звітності на 5575,4 тис. гривень.

2. Неefективним виявився запроваджений у МВС механізм формування державного замовлення: при визначенні потреби у підготовці фахівців для включення до державного замовлення пріоритет надавався завантаженню ЗВО МВС відповідно до ліцензійних обсягів.

Затверджені у державному замовленні на 2017 рік обсяги підготовки фахівців для Національної поліції України перевищили визначену нею потребу на 687 осіб, чим створено ризики неможливості працевлаштування цих осіб за фахом у подальшому.

При зменшенні у 2018 році порівняно з 2017 роком в 1,4 раза кількості осіб, прийнятих на навчання до ЗВО МВС за державним замовленням (з 5,3 до 3,7 тис. осіб), кількість осіб, прийнятих на навчання за плату, зросла в 1,1 раза (з 7,7 до 8,4 тис. осіб), що свідчить про намагання керівництва МВС якомога більше завантажити ці заклади.

При цьому збільшувався ліцензований обсяг з підготовки фахівців за нехарактерними для МВС спеціальностями, працевлаштування за якими в органах системи МВС є малоймовірним ("Міжнародні відносини, суспільні комунікації та регіональні студії", "Менеджмент", "Фінанси, банківська справа та страхування", "Туризм" тощо).

Не виконувалося державне замовлення з післядипломної освіти поліцейських. При затверджених на 2017–2018 роки обсягах з підвищення кваліфікації та спеціалізації – 39,5 та 2,6 тис. осіб відповідно, до ЗВО МВС направлено 32,2 та 1 тис. осіб відповідно.

Невиконання планів-графіків з підвищення кваліфікації та спеціалізації зумовлено незабезпеченістю Національної поліції України коштами на відрядження. Зазначене призвело до непродуктивного використання ЗВО МВС 50720,1 тис. грн, або кожної шостої гривні, виділеної на вказані цілі (281309,2 тис. гривень).

За відсутності достатньої кількості кандидатур на проходження первинної професійної підготовки поліцейських, яких вперше прийнято на службу в поліцію, ЗВО МВС замість затверджених державним замовленням на 2018 рік 5,9 тис. осіб фактично прийнято 3,7 тис. осіб. У результаті непродуктивно використано 16765,9 тис. грн, або кожна четверта гривня, виділена на вказані цілі (62729,5 тис. гривень).

Жодним із ЗВО МВС не ініційовано проведення акредитації освітньої програми з підготовки поліцейських для підтвердження відповідності рівня підготовки фахівців державним вимогам, затвердженим МОН. За таких обставин поліцейські після завершення навчання отримували лише Довідку про закінчення первинної професійної підготовки за формою, визначеною у

додатку 1 до Положення про організацію первинної професійної підготовки поліцейських, яких вперше прийнято на службу в поліції, затвердженого наказом МВС від 16.02.2016 № 105, зареєстрованим у Мін'юсті 18.04.2016 за № 576/28706.

**3.** МВС, надаючи пріоритетності фінансуванню видатків на підготовку кадрів ЗВО МВС (видатки за загальним фондом у 2017–2019 роках за КПКВК 1001080 збільшено у 1,5 раза – з 963283,4 до 1439266,2 тис. грн та залучено значні надходження до спецфонду – 896175,7 тис. грн), не забезпечило виконання показників державного замовлення з підготовки кадрів.

За таких умов, з метою концентрації фінансових і матеріальних ресурсів на найбільш затребуваних напрямках підготовки кадрів, досягнення максимального результату від отриманих бюджетних коштів, необхідно невідкладно ухвалити управлінські рішення щодо оптимізації мережі ЗВО МВС для забезпечення реальних потреб органів МВС.

Управлінські дії керівництва МВС спрямовувались насамперед на нарощування можливостей ЗВО МВС з підготовки кадрів: у 2017 році у складі ЗВО МВС утворено 9 центрів первинної професійної підготовки "Академія поліції", в 2019 році до Харківського національного університету внутрішніх справ (далі – ХНУВС) приєднано Кременчуцький льотний коледж Національного авіаційного університету.

Зазначене, зокрема, спричинено невизначенням МВС чітких цілей, завдань і пріоритетних напрямів розвитку системи освіти, неналежним обґрунтуванням реальних потреб у підготовці кадрів, а також неефективним управлінням організацією освітньої діяльності в органах системи МВС. Ці чинники не дають можливості оптимізувати систему підготовки кадрів ЗВО МВС, формувати обсяги державного замовлення на підготовку фахівців за всіма рівнями відповідно до реальних потреб кадрового забезпечення МВС і центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ.

**4.** Через прорахунки при визначенні потреби в кадрах на регіональному рівні частину випускників ЗВО МВС призначено на посади, які не відповідали отриманим ними спеціальностям.

Із 78 випускників ХНУВС, підготовлених за спеціальностями "Системи технічного захисту інформації" і "Психологія", 44 фахівці, або майже кожного другого, розподілено у 2017–2018 роках на посади дільничних офіцерів поліції, інспекторів сектору реагування патрульної поліції, інспекторів сектору кадрового забезпечення тощо, тобто посади, які не відповідали здобутій ними спеціальності. Подібні факти мали місце і в інших ЗВО МВС.

За період, охоплений аудитом, із ЗВО МВС відраховано 451 курсанта (в основному через небажання продовжувати навчання), ще 295 осіб звільнилися зі служби в поліції, не відпрацювавши три роки після закінчення

навчання. За розрахунками, витрати на навчання таких осіб становили 21171,8 тис. гривень.

Відрахованими та звільненими особами за цей час відшкодовано 3611,8 тис. грн, або 17,1 відс. вартості понесених державою витрат на навчання. Незважаючи на вжиті ЗВО МВС заходи, зокрема укладання договорів про розстрочення суми відшкодування, звернення з позовними заявами до судів та залучення органів державної виконавчої служби для погашення заборгованості, ситуація з відшкодуванням таких витрат не покращилася.

**5.** Не дотримувалися ЗВО МВС вимоги законодавства у сфері ліцензування.

За відсутності ліцензій на проведення освітньої діяльності з підготовки робітничих кадрів за професією "Поліцейський" у періоді, що перевірявся, здійснено первинну професійну підготовку понад 9,2 тис. поліцейських, що є порушенням вимог пункту 6 частини першої статті 7 Закону України від 02.03.2015 № 222 "Про ліцензування видів господарської діяльності" та частини другої статті 43 Закону України від 05.09.2017 № 2145 "Про освіту".

Не дотримувалися ЗВО МВС і вимоги законодавства у сфері ліцензування медичних послуг. Так, у порушення вимог пункту 15 частини першої статті 7 Закону України "Про ліцензування видів господарської діяльності" та пункту 18 Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 02.03.2016 № 285, а саме за відсутності ліцензії на провадження медичної практики, медичними підрозділами Національної академії внутрішніх справ (далі – НАВС) та Львівського державного університету внутрішніх справ надавалася первинна та екстрена медична допомога, що створює ризики неякісного надання таких послуг та неналежного контролю за станом здоров'я здобувачів освіти.

**6.** МВС не забезпечило належного контролю за використанням ЗВО МВС земельних ділянок, що створює ризики їх відчуження, а в разі залучення інвесторів до будівництва житла, отримання меншої житлової площі.

У порушення статті 13 Закону України від 11.12.2003 № 1378 "Про оцінку земель" не проводилась експертна грошова оцінка 19 земельних ділянок загальною площею 156,6 га, які перебувають на обліку в НАВС. Зазначені земельні ділянки фактично обліковуються на підставі нормативної грошової оцінки. Крім того, в постійному користуванні НАВС та Херсонського факультету Одеського державного університету внутрішніх справ знаходяться земельні ділянки площею 3,4 і 3,1 га відповідно, які взагалі не відображені в бухгалтерському обліку, що також є порушенням чинного законодавства.

НАВС без проведення експертної грошової оцінки земельних ділянок площею 1,6 га укладено у 2017 році договір з інвестором

(ТОВ "Інвестбудактив") про реконструкцію гуртожитків під житловий комплекс та будівництво гуртожитку на іншій ділянці. У разі визначення справедливої вартості земельних ділянок при проведенні експертної грошової оцінки, створено ризики втрати частини комерційної площі об'єктів (квартир).

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ утримує земельну ділянку загальною площею 0,67 га, на якій розташовано житловий комплекс із двох десятиповерхових будинків. Незважаючи на те, що обслуговування будинків здійснюється об'єднаннями співвласників, заклад сплачує земельний податок на земельну ділянку, що є непродуктивним витрачанням бюджетних коштів.

7. Чинна нормативно-правова база, яка регулює питання підготовки кадрів ЗВО МВС, в основному забезпечує виконання покладених на МВС завдань і функцій у цій сфері діяльності. Однак окремі нормативно-правові акти, прийняті на виконання актів законодавства про освіту, Закону України від 20.12.1990 № 565 "Про міліцію", що втратили чинність, потребують узгодження з чинними законодавчими актами у цій сфері.

Зокрема, потребують узгодження із законами України "Про освіту" і "Про вищу освіту" Закон України від 02.07.2015 № 580 "Про Національну поліцію", в якому застосовуються терміни "навчальний заклад", "вищий навчальний заклад", а також Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878, в частині використання цих термінів.

Потребують перегляду Положення про вищі навчальні заклади МВС, затверджене наказом МВС від 14.02.2008 № 62, зареєстрованим у Мін'юсті 11.03.2008 за № 193/14884, Положення про організацію навчального процесу у вищих навчальних закладах МВС України, затверджене наказом МВС від 14.02.2008 № 69, та Положення про порядок відрахування, переривання навчання, поновлення і переведення курсантів (слухачів) вищих навчальних закладів МВС, затверджене наказом МВС від 07.09.2009 № 381, зареєстрованим у Мін'юсті 29.09.2009 за № 911/16927, які розроблені на виконання актів законодавства про освіту, Закону України "Про міліцію", що втратили чинність.

Враховуючи застосування у Законі України від 01.07.2014 № 1556 "Про вищу освіту" терміна "заклад вищої освіти із специфічними умовами навчання", потребує уточнення назва бюджетної програми за КПКВК 1001080 "Підготовка кадрів вищими навчальними закладами із специфічними умовами навчання".

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

## **В И Р І Ш И Л А:**

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних

коштів, виділених Міністерству внутрішніх справ України на підготовку кадрів вищими навчальними закладами із специфічними умовами навчання, затвердити.

2. Про результати аудиту поінформувати Верховну Раду України.

3. Відомості у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінетові Міністрів України і рекомендувати підготувати та подати на розгляд Верховній Раді України пропозиції щодо приведення Закону України "Про Національну поліцію" в частині використання термінів "навчальний заклад", "вищий навчальний заклад" у відповідність із законами України "Про освіту" і "Про вищу освіту".

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених Міністерству внутрішніх справ України на підготовку кадрів вищими навчальними закладами із специфічними умовами навчання, надіслати МВС та запропонувати:

- вжити невідкладних заходів щодо оптимізації мережі ЗВО МВС з метою забезпечення реальних кадрових потреб Національної поліції України та Експертної служби МВС;

- визначити чіткі пріоритети і шляхи розвитку системи освіти в МВС з належним обґрунтуванням реальних потреб у підготовці кадрів для органів системи МВС;

- пришвидшити впровадження єдиної системи управління організацією освітньої та наукової діяльності в органах системи МВС;

- підготувати та подати на розгляд Урядові пропозиції щодо приведення Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878, в частині використання термінів "навчальний заклад", "вищий навчальний заклад" у відповідність із законами України "Про освіту" і "Про вищу освіту";

- переглянути Положення про вищі навчальні заклади МВС, затверджене наказом МВС від 14.02.2008 № 62, Положення про організацію навчального процесу у вищих навчальних закладах МВС України, затверджене наказом МВС від 14.02.2008 № 69, та Положення про порядок відрахування, переривання навчання, поновлення і переведення курсантів (слухачів) вищих навчальних закладів МВС, затверджене наказом МВС від 07.09.2009 № 381, в частині приведення у відповідність із законами України "Про освіту", "Про вищу освіту", "Про Національну поліцію";

- при опрацюванні показників до проекту Державного бюджету України на 2020 рік внести у встановленому порядку пропозиції щодо уточнення назви бюджетної програми за КПКВК 1001080 з метою відповідності термінам, визначеним у Законі України "Про вищу освіту";

- забезпечити формування державного замовлення на підготовку кадрів ЗВО МВС для Національної поліції України та Експертної служби МВС з урахуванням реальних кадрових потреб;

- розглянути питання щодо ініціювання ЗВО МВС акредитації освітніх програм з підготовки поліцейських, а також доцільності підготовки ЗВО МВС кадрів за спеціальностями "Міжнародні відносини, суспільні комунікації та регіональні студії", "Менеджмент", "Фінанси, банківська справа та страхування", "Туризм";

- забезпечити ліцензування провадження господарської діяльності з медичної практики у ЗВО МВС;

- поліпшити роботу щодо відшкодування витрат за навчання відрахованими із ЗВО МВС курсантами та особами, звільненими зі служби в поліції, які не відпрацювали трьох років після закінчення навчання;

- забезпечити належний контроль за використанням ЗВО МВС земельних ділянок, вжити заходів щодо проведення їх експертної грошової оцінки та відображення балансової вартості у бухгалтерському обліку;

- забезпечити ефективний внутрішній контроль за результативним і продуктивним використанням бюджетних коштів, спрямованих на діяльність ЗВО МВС;

- вжити заходів щодо усунення виявлених порушень під час використання бюджетних коштів і притягнення до відповідальності винних у цьому посадових осіб.

5. Рішення Рахункової палати, Звіт і результати його розгляду об'єктом контролю (МВС) оприлюднити на офіційному вебсайті Рахункової палати.

6. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Яременка О. С.

**Голова Рахункової палати**

**В. В. Пацкан**