

АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ

2.7.6. У сфері освіти і науки наявні конфлікти інтересів під час формування та реалізації державної політики

Виникнення конфлікту функцій під час формування та реалізації державної політики у сфері освіти і науки, у першу чергу зумовлено тим, що на той самий орган державної влади покладаються повноваження, сумлінна реалізація яких може суперечити одна одній.

Так, функції ліцензування освітньої діяльності у сфері вищої освіти, державного нагляду за додержанням відповідними ліцензіатами вимог ліцензійних умов (повноваження у сфері інспекційно-наглядової діяльності) покладені на орган, який одночасно із цим здійснює повноваження щодо управління багатьма із них, а отже безумовно зацікавлений в успішному їх ліцензуванні. Така суперечність прямо закладена у законах України «Про освіту» та «Про вищу освіту»¹. Аналогічні проблеми породжують положення деяких інших спеціальних законів у сфері освіти².

У зв'язку із зазначеним для усунення невластивих інспекційно-наглядових повноважень центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки з ліцензування освітньої діяльності у сфері освіти, а також державного нагляду (контролю) за дотриманням ліцензійних умов у **Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки** запропоновано передати ці повноваження іншому органу, що відповідає за забезпечення якості освіти, а також здійснює державний нагляд у сфері освіти.

При цьому, одним з принципів державної політики у сфері ліцензування є його застосування лише до такого виду господарської діяльності, провадження якого становить *загрозу порушення прав, законних інтересів громадян, життю чи здоров'ю людини, навколишньому природному середовищу та/або безпеці держави, і лише у разі недостатності інших засобів державного регулювання* (п. 4 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності»). У сфері освітніх послуг тривалий час ліцензуванню підлягали всі види освітньої діяльності, що не відповідало не тільки Стандартам і рекомендаціям щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої

¹ Відповідно до п. 9-1 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про вищу освіту», центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки здійснює ліцензування освітньої діяльності у сфері вищої освіти та заходи державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог ліцензійних умов. Також, відповідно до п. 5 ч. 2 ст. 12 Закону, Кабінет Міністрів України безпосередньо або через уповноважений ним орган здійснює права засновника, передбачені цим та іншими законами України, стосовно закладів вищої освіти державної форми власності. Згідно ж із ч. 6 ст. 25 Закону України «Про освіту», засновник закладу освіти зобов'язаний «забезпечити утримання та розвиток матеріально-технічної бази заснованого ним закладу освіти на рівні, достатньому для виконання вимог стандартів освіти та ліцензійних умов».

² Так, згідно із ст. 7 Закону України «Про професійну (професійно-технічну) освіту» одним з повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері професійної (професійно-технічної) освіти є ліцензування та атестація закладів професійної (професійно-технічної) освіти на право здійснення освітньої діяльності, ліцензування підприємств, організацій та установ незалежно від форм власності та підпорядкування на право здійснення професійного (професійно-технічного) навчання на виробництві. Відповідно до п. 10 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про фахову передвищу освіту», центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки здійснює ліцензування освітньої діяльності у сфері фахової передвищої освіти, а також заходи державного нагляду (контролю) за дотриманням ліцензійних умов. Водночас, відповідно до ст.ст. 20, 21 Закону України «Про професійну (професійно-технічну) освіту», а також п. 21 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про фахову передвищу освіту» зазначені органи здійснюють окремі повноваження засновників державних закладів освіти.

освіти (ESG), але й загальним принципам підприємницької діяльності (зокрема, економічній свободі).

Суттєве спрощення процедури ліцензування відбулось із прийняттям Закону України від 18 грудня 2019 року № 392-IX від «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення освітньої діяльності у сфері вищої освіти», адже скасовано ліцензування близько 100 спеціальностей. Однак разом із тим залишено ліцензування рівнів вищої освіти, а також підвищено вимоги до ліцензіатів в окремих випадках (підготовка фахівців з так званих регульованих професій). Для подальшого реформування системи ліцензування у **Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки** запропоновано на законодавчому рівні визначити, що ліцензуванню підлягає лише освітня діяльність за освітніми програмами, що передбачають присвоєння професійної кваліфікації з професій, для яких запроваджено додаткове регулювання згідно із затвердженим Міністерством освіти і науки переліком.

Окремо слід відзначити корупційні ризики, які створюють окремі положення законодавства у сфері охорони здоров'я. Відповідно до абз. 3 ст. 75 Основ законодавства України про охорону здоров'я МОЗ погоджує навчальні плани та програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації медичних, фармацевтичних працівників та фахівців з реабілітації. При цьому, МОЗ також бере участь у розробці і погоджує відповідні освітні та професійні стандарти, а також забезпечує проведення стандартизованого тестування здобувачів освіти. Відтак вимога погоджувати також навчальні плани та програми покладає на надавачів освітніх послуг надмірний тягар, не зумовлений об'єктивними потребами, а отже у **Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки** запропоновано виключити відповідне положення закону.

Крім цього, закони містять окремі норми, що є невизначеними (не містять конкретних повноважень центральних органів виконавчої влади), з огляду на що створюють корупціогенні фактори. Зокрема, в освітньому законодавстві недостатньо чітко регламентовано також повноваження інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування і науки як органів управління освітою та наукою і як засновників державних і комунальних закладів освіти (наукових установ). Так, завдяки прийняттю законів України «Про повну загальну середню освіту» та «Про освіту» було втілено нову концепцію управління закладами освіти. Зокрема, повноваження *засновника* закладу освіти мають вичерпний зміст, окремі із них можуть бути делеговані іншим органам управління. Водночас, на рівні Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад визначаються за застарілою радянською концепцією як «управління закладами освіти». Це поняття не має визначеного змісту, тому часто тлумачиться ширше за вичерпний перелік повноважень у спеціалізованих законах, а отже призводить до конфлікту повноважень між різними органами управління закладами освіти. Слід підкреслити, що схоже за змістом положення за ст. 22 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» («місцева державна адміністрація ... здійснює загальне керівництво закладами науки, освіти..., що належать до сфери її управління») уже змінено («може здійснювати *функції засновника* щодо наукових установ, закладів освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, що належать до сфери її управління»). Аналогічно слід змінити відповідне положення ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», тому у **Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки** запропоновано проведення аналітичного дослідження щодо виявлення випадків дублювання різними органами влади одних і тих функцій у сфері освіти згідно із Законом України «Про повну загальну середню освіту», у тому числі повноважень центрального органу виконавчої влади із забезпечення якості освіти, його територіальних органів, місцевих державних адміністрацій щодо аналізу роботи органів місцевого самоврядування у сфері освіти, та внесення змін до чинного законодавства (за потреби).

Крім цього, положення інших законів України також містять застарілі норми, які не узгоджуються за змістом із освітнім та бюджетним законодавством, а отже утворюють корупціогенні фактори. Зокрема, предметом регулювання розділу VI Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» є наукове та кадрове забезпечення. Наприклад, відповідно до ч. 1 ст. 21 цього закону фінансування наукових досліджень з проблем соціального розвитку села та агропромислового виробництва здійснюється в основному за рахунок державного бюджету. Водночас варто нагадати, що насправді розміри бюджетних призначень на підготовку фахівців з вищою освітою, а також на підготовку наукових і науково-педагогічних кадрів встановлюються у Державному бюджеті України на відповідний рік (ч. 3 ст. 71 Закону України «Про вищу освіту»). Відтак, у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки* запропоновано їх виключити.

Порядок розподілу публічних коштів на підготовку фахівців з вищою освітою та на наукові дослідження між закладами освіти і науковими установами також пронизаний корупційними ризиками через недостатню якість законодавчого регулювання, а отже потребує вдосконалення.

Зокрема, згідно зі ст. 87 БК України до видатків, що здійснюються з Державного бюджету України належать видатки на вищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів **на умовах державного замовлення** у закладах вищої освіти державної та приватної власності, вартість освітніх послуг яких встановлюється з урахуванням законодавства про *індикативну собівартість*). Водночас, відповідно до п. 46 Прикінцевих та перехідних положень БК України обсяг видатків державного бюджету на вищу освіту розподіляється між закладами вищої освіти **на основі формули**, яка розробляється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти, та затверджується Кабінетом Міністрів України. Така формула на рівні ст. 87 БК України не передбачена, що створює певну невизначеність, яку запропоновано усунути у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки*.

Крім цього, Закон України «Про вищу освіту» не передбачає ні *формульного розподілу бюджетного фінансування*, ні *застосування індикативної собівартості*, що запропоновано передбачити згідно з *Державною антикорупційною програмою на 2023-2025 роки*.

Окремо слід наголосити на тому, що у п. 46 Прикінцевих та перехідних положень БК України містяться окремі параметри згаданої формули:

- **кількість здобувачів вищої освіти** за державним замовленням за рівнями вищої освіти, **формами здобуття** вищої освіти та спеціальностями і **співвідношення вартості** освітніх послуг;

- показники освітньої, наукової та міжнародної діяльності закладу вищої освіти.

Натомість фактичний перелік параметрів формули для визначення обсягу видатків значно ширший. Так, формула розподілу видатків державного бюджету між закладами вищої освіти, яка затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2019 р. № 1146³, дає змогу застосовувати більш об'єктивні критерії розподілу бюджетного фінансування і підвищити прозорість розподілу. Вона передбачає застосування показників:

- контингенту здобувачів вищої освіти, які навчаються на умовах державного замовлення;

- масштабу діяльності;

- регіональної підтримки;

- наукової діяльності;

- міжнародного визнання;

- працевлаштування випускників.

³ Через воєнний стан дія постанови зупинена до 31 грудня 2022 р. на підставі постанови Кабінету Міністрів України № 251 від 11.03.2021

Тобто показники масштабу діяльності, регіональної підтримки та працевлаштування випускників не передбачені у п. 46 Прикінцевих та перехідних положень БК України. При цьому, показник регіональної підтримки є важливим для збереження доступу до вищої освіти в регіонах, а показник працевлаштування дозволяє визначати якість підготовки. Так само застосування показника масштабу діяльності обґрунтовується стимулюванням закладів вищої освіти до добровільного об'єднання, що є актуальним для оптимізації мережі закладів вищої освіти. Водночас цей показник потребує уточнень, адже не враховує можливості інших підходів до оптимізації мережі (наприклад, скорочення частки непрофільних освітніх програм з малою кількістю студентів). Тому варто вдосконалити ці показники і перерахувати їх у п. 46 Прикінцевих та перехідних положень БК України що і запропоновано у **Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки**.

Водночас, порядок встановлення конкретних значень відповідних параметрів формули потребує значного вдосконалення з метою забезпечення релевантності та об'єктивності використовуваних даних, посилення акценту на забезпечення **результативності** освітньої та наукової діяльності. Зокрема, варто використовувати у цих процедурах виключно дані, що можуть бути отримані з офіційних національних та міжнародних інформаційних ресурсів, і виключити дані, що збираються від закладів (установ), що беруть участь у конкурсах. Відтак у **Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки** запропоновано провести аналітичне дослідження з метою уточнення конкретних показників результативності, які використовуються у формулі розподілу обсягу видатків державного бюджету на вищу освіту між закладами вищої освіти, за результатами якого внести відповідні зміни до вказаної вище постанови Кабінету Міністрів України.

Визначення у ст. 87 БК України недосконале також під іншим кутом зору, адже по суті передбачає виконання *нормативів фінансування державного замовлення*, що впливає із Закону України «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів». Водночас, за своїм первісним змістом державне замовлення – замовлення на підготовку фахівців для конкретних робочих місць у **державному секторі економіки** (військові, поліцейські, ...) з накладанням на замовників і випускників додаткових зобов'язань (зокрема щодо працевлаштування). У свою чергу, кращі вступники, повинні мати можливість здобувати вищу освіту з інших спеціальностей безоплатно на конкурсних засадах *поза механізмом державного замовлення*. Тому у **Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки** запропоновано передбачити, що до видатків, які здійснюються з Державного бюджету України, належать видатки на здобуття вищої освіти особам, які на конкурсних засадах отримали право на її здобуття за кошти Державного бюджету України, у тому числі на умовах державного замовлення.