НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

ОБСЄ Організація з безпеки та співробітництва в Європі



КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

СТРАТЕГІЧНИЙ АНАЛІЗ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ
2026

ОБСЄ Організація з безпеки та співробітництва в Європі

Видано в рамках проєкту Програми підтримки ОБСЄ для України «Підтримка розробки ефективних інструментів для запобігання корупції та посилення антикорупційного комплаєнсу в Україні».

У цій публікації висловлено виключно погляди авторів. Вони не обов'язково відображають офіційну позицію ОБСЄ.

Дозволено використовувати текст цього документу за умови належного посилання на джерело. Продаж цього документу заборонений.

© Всі права захищені.

НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

СТРАТЕГІЧНИЙ АНАЛІЗ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ

2026

ЗМІСТ

ВСТУП 5

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ 6

I. РИЗИКИ У СФЕРІ ДІЯЛЬНОСТІ МОН 7

1. НЕДОСТАТНЯ ПРОЗОРІСТЬ РОЗРАХУНКІВ ЗА ФОРМУЛОЮ РОЗПОДІЛУ ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ МІЖ ЗВО, ЩО МОЖЕ СТВОРИТИ НАДМІРНІ ДИСКРЕЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ МОН 7

2. НЕДОСТАТНЯ ПРОЗОРІСТЬ ПРОЦЕДУРИ І НЕОБХІДНІСТЬ ДЕТАЛІЗАЦІЇ ФОРМАЛІЗОВАНИХ КРИТЕРІЇВ ВИЗНАЧЕННЯ ОДЕРЖУВАЧІВ КОШТІВ РЕЗЕРВУ ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ 9

3. НЕПОВНА НОРМАТИВНА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ КІЛЬКІСНИХ КРИТЕРІЇВ ТА СТРОКІВ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ ЩОДО ОПТИМІЗАЦІЇ МЕРЕЖІ ЗВО, ЩО СТВОРЮЄ ПЕРЕДУМОВИ ДЛЯ НАДМІРНОЇ ДИСКРЕЦІЇ . .12

4. НЕДОСТАТНЯ ПРОЗОРІСТЬ ОЦІНЮВАННЯ ВІДПОВІДНОСТІ ЗАКЛАДУ-ЗАЯВНИКА ЛІЦЕНЗІЙНИМ ВИМОГАМ І НЕДОТРИМАННЯ НОРМАТИВНО ВСТАНОВЛЕНИХ СТРОКІВ РОЗГЛЯДУ ДОКУМЕНТІВ 14

5. НЕДОСТАТНЯ ПРОЗОРІСТЬ КОНКУРСНОГО ФІНАНСУВАННЯ НАУКОВИХ ПРОЄКТІВ І НЕДОСТАТНІЙ НЕЗАЛЕЖНИЙ КОНТРОЛЬ РЕЗУЛЬТАТІВ ПРОФІНАНСОВАНИХ НДР 17

6. НЕДОСТАТНЯ ПРОЗОРІСТЬ ФОРМУВАННЯ ПЕРЕЛІКУ НАУКОВИХ ФАХОВИХ ВИДАНЬ 19

7. ПРАКТИКА ПРИЗНАЧЕННЯ ВИКОНУЮЧОГО ОБОВ'ЯЗКИ РЕКТОРА ЗАМІСТЬ ОГОЛОШЕННЯ КОНКУРСУ 22

8. НЕДОСКОНАЛІСТЬ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕДУР УПРАВЛІННЯ ОБ'ЄКТАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ, ЩО НАЛЕЖАТЬ ДО СФЕРИ УПРАВЛІННЯ МОН 25

II. РИЗИКИ, ПОВ'ЯЗАНІ ІЗ ОСВІТНЬОЮ ТА НАУКОВОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ, АДМІНІСТРУВАННЯМ ЗВО 29

9. НЕДОСТАТНЯ ПРОЗОРІСТЬ ПРОЦЕСУ ОРГАНІЗАЦІЇ ЄДКІ ЗА ОДНОЧАСНОЇ КОНЦЕНТРАЦІЇ НОРМОТВОРЧИХ, ОПЕРАЦІЙНИХ, ФІНАНСОВИХ І КОНТРОЛЬНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ В ОДНОМУ ОРГАНІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ 29

10. МОЖЛИВЕ ОТРИМАННЯ НЕПРАВОМІРНОЇ ВИГОДИ ЗА ПІДГОТОВКУ ДИСЕРТАЦІЙ, НАУКОВИХ ПУБЛІКАЦІЙ ДЛЯ ДОПУСКУ ДО ЗАХИСТУ, ПРОХОДЖЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ЗАХИСТУ ДИСЕРТАЦІЇ 31

11. НЕДОСТАТНІЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДОСТОВІРНІСТЮ ДОКУМЕНТІВ, ЩО ПІДТВЕРДЖУЮТЬ ВИКОНАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙНИХ ВИМОГ НАУКОВИМИ ТА НАУКОВО-ПЕДАГОГІЧНИМИ ПРАЦІВНИКАМИ 37

12. МОЖЛИВЕ НЕПРОЗОРЕ ТА НЕОБ'ЄКТИВНЕ ВИЗНАЧЕННЯ ЗВО КАНДИДАТУР ДЛЯ ПРИЗНАЧЕННЯ АКАДЕМІЧНИХ СТИПЕНДІЙ СТУДЕНТАМ 40

13. МОЖЛИВЕ НЕПРОЗОРЕ РОЗПОРЯДЖЕННЯ МАЙНОВИМИ ПРАВАМИ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ НА РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕНЬ 42

14. МОЖЛИВИЙ ВИБІРКОВИЙ ДОПУСК КОМПАНІЙ ДО НАДАННЯ ПОСЕРЕДНИЦЬКИХ ПОСЛУГ ІЗ НАБОРУ І СУПРОВОДУ ІНОЗЕМЦІВ 44

15. МОЖЛИВІ ЗЛОВЖИВАННЯ ПІД ЧАС ВСТУПУ ДО АСПІРАНТУРИ І ДОКТОРАНТУРИ 47

16. МОЖЛИВЕ ВИКОРИСТАННЯ ПРАВА НА НАДБАВКУ ЗА НАУКОВИЙ СТУПІНЬ БЕЗ РЕАЛЬНОГО ЗДІЙСНЕННЯ НАУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ 50

17. МОЖЛИВІ ЗЛОВЖИВАННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З ФОРМУВАННЯМ І ДІЯЛЬНІСТЮ НАГЛЯДОВИХ РАД 53

III. РИЗИКИ, ПОВ'ЯЗАНІ З ДІЯЛЬНІСТЮ НАЗЯВО 55

18. МОЖЛИВІ ЗЛОВЖИВАННЯ ЧЕРЕЗ НЕЗАСТОСУВАННЯ МЕХАНІЗМУ КОНКУРСНОГО ВІДБОРУ ТА ПРИЗНАЧЕННЯ ОНОВЛЕНОГО СКЛАДУ НАЗЯВО ПІСЛЯ СПЛИВУ СТРОКІВ ПОВНОВАЖЕНЬ 55

19. НЕДОСТАТНЯ ПРОЗОРІСТЬ ПРОЦЕДУР ПРИЗНАЧЕННЯ СКЛАДУ ЕКСПЕРТНОЇ ГРУПИ ТА РОЗПОДІЛУ СПРАВ У ГАЛУЗЕВІЙ ЕКСПЕРТНІЙ РАДІ 57

20. МОЖЛИВІСТЬ ВПЛИВУ НА ЧЛЕНА ЕКСПЕРТНОЇ ГРУПИ / ЧЛЕНА ГАЛУЗЕВОЇ ЕКСПЕРТНОЇ РАДИ, ЩО ПРОВОДИТЬ АКРЕДИТАЦІЮ, З БОКУ КЕРІВНИЦТВА ЗВО, У ЯКОМУ ВІН ПРАЦЮЄ 61

21. НЕДОСТАТНЬО ЕФЕКТИВНИЙ МЕХАНІЗМ КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ АКАДЕМІЧНОЇ ДОБРОЧЕСНОСТІ, ЩО МОЖЕ ПРИЗВОДИТИ ДО ЗЛОВЖИВАННЯ ПОВНОВАЖЕННЯМИ 63

22. НЕДОСТАТНЯ ЧІТКІСТЬ ТА ПРОЗОРІСТЬ КРИТЕРІЇВ ПРЕМІЮВАННЯ ПРАЦІВНИКІВ НАЗЯВО 66

ВИСНОВКИ 70

ВСТУП

Вища освіта є однією з ключових передумов сталого розвитку держави, оскільки забезпечує підготовку висококваліфікованих фахівців, формування наукового потенціалу, розвиток інновацій та технологій, необхідних для повоєнного відновлення України та її європейської інтеграції. Держава щороку спрямовує на фінансування системи вищої освіти значний обсяг бюджетних коштів: лише за бюджетною програмою КПКВК 2201160 «Підготовка кадрів закладами вищої освіти та забезпечення діяльності їх баз практики» у 2025 р. було передбачено понад 36,6 млрд грн[1], а у 2026 р. – 39,7 млрд гривень.[2] Відповідно, є потреба в контролі за прозорим, доброчесним та ефективним використанням державних коштів і запобіганні корупції в цій сфері.

Специфіка сфери вищої освіти, серед іншого, полягає в особливостях системи управління нею. Переважна більшість державних закладів вищої освіти перебуває у сфері управління органів державної влади, найбільша їх кількість – у сфері управління Міністерства освіти і науки України (далі – МОН). МОН має значний обсяг повноважень щодо формування державної політики, нормативного регулювання, фінансування, управління державним майном, проведення конкурсних процедур, атестації, формування переліків, комісій та інших управлінських процесів. Значна частина таких процедур врегульована лише на загальному рівні, що залишає широкі межі адміністративного розсуду під час прийняття управлінських рішень. При цьому такі рішення часто ухвалюються без належного обґрунтування, а відповідні процедури здійснюються за обмеженої участі академічної спільноти, громадськості, незалежних експертів та інших органів державної влади. Сукупність цих факторів створює передумови для недостатньої прозорості управлінських процесів та підвищує ризик виникнення корупційних практик.

Корупційні ризики у вищих навчальних закладах мають свою специфіку, що відрізняє їх від таких ризиків в інших сферах державного управління. Університети значну частину своєї діяльності здійснюють в умовах академічної автономії, що передбачає широкі дискреційні повноваження органів управління закладу, викладачів і науково-педагогічних працівників. Ефективне функціонування такої моделі можливе лише за умови високого рівня академічної доброчесності, правової культури, професійної етики і внутрішньої відповідальності членів академічної спільноти. Водночас практика свідчить, що самих механізмів автономії замало для забезпечення доброчесного врядування, а недостатній рівень правосвідомості окремих учасників освітнього процесу, недосконаліть внутрішніх процедур та слабкість окремих механізмів контролю можуть створювати передумови для виникнення корупційних ризиків.

Зазначеними особливостями зумовлена необхідність комплексного дослідження корупційних ризиків як на рівні державного управління сферою вищої освіти, так і на рівні діяльності закладів вищої освіти. Таке дослідження має враховувати специфіку організації системи вищої освіти, баланс між автономією та підзвітністю, а також особливості нормативного регулювання й практики функціонування органів державної влади та закладів вищої освіти.

З огляду на викладене проведено комплексне дослідження корупційних ризиків у сфері вищої освіти, метою якого є виявлення найбільш поширених із них як на рівні державного управління сферою вищої освіти, так і на рівні діяльності закладів вищої освіти, визначення причин виникнення корупційних ризиків, можливих наслідків та розроблення рекомендацій щодо їх мінімізації й усунення.

Під час підготовки дослідження використано інформацію органів державної влади, закладів вищої освіти, матеріали правоохоронних органів, судової практики, звіти Рахункової палати, аналітичні матеріали громадських організацій, міжнародних організацій, а також результати аналізу нормативно-правових актів, офіційної статистики та відкритих джерел. У дослідженні використано профільне законодавство станом на 01 липня 2026 року.

Результати дослідження можуть бути використані Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, МОН, іншими органами державної влади, закладами вищої освіти та їх органами управління під час удосконалення законодавства, формування державної політики у сфері вищої освіти, розроблення антикорупційних заходів і внутрішніх процедур доброчесного врядування. Водночас дослідження покликане сприяти підвищенню рівня прозорості сфери вищої освіти, посиленню академічної доброчесності та розширенню можливостей академічної спільноти і громадянського суспільства брати участь у запобіганні корупції та громадському контролі.

1 Наказ МОН від 21.02.2025 № 342 «Про затвердження паспорта бюджетної програми на 2025 рік за КПКВК 2201160». URL: https://mon.gov.ua/npa/pro-zatverdzhennia-pasporta-biudzhetnoi-prohramy-na-2025-rik-za-kpkvk-2201160.

2 Наказ МОН від 20.02.2026 № 326 «Про затвердження паспорта бюджетної програми на 2026 рік за КПКВК 2201160». URL: https://mon.gov.ua/ministerstvo-2/diyalnist/byudzhet-ta-zakupivli/byudzhet/budzhet-2026-rik/pasporty-biudzhetnykh-prohram-na-2026-rik.

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

APC	Article Processing Charges;
БЕБ	Бюро економічної безпеки України;
ВККСУ	Вища кваліфікаційна комісія суддів України;
ВРП	Вища рада правосуддя;
ГЕР	галузева експертна рада;
ЄВІ	Єдиний вступний іспит;
ЄДЕБО	Єдина державна електронна база з питань освіти;
ЄДКІ	Єдиний державний кваліфікаційний іспит;
ЄДР	Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань;
ЄФВВ	Єдине фахове вступне випробування;
ЗВО	заклад вищої освіти;
КМУ	Кабінет Міністрів України;
КПКВК	код програмної класифікації видатків та кредитування бюджету;
КСУ	Конституційний Суд України;
МОН	Міністерство освіти і науки України;
НАБУ	Національне антикорупційне бюро України;
НАЗК	Національне агентство з питань запобігання корупції;
НАЗЯВО	Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти;
НДР	науково-дослідна робота;
НФДУ	Національний фонд досліджень України;
РУП ГУНП	Районне управління поліції Головного управління Національної поліції.

Застереження. Відповідно до ч. 1 ст. 62 Конституції України особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду. Кейси в дослідженні використані виключно для аналізу корупційних ризиків та ґрунтуються на відкритих офіційних джерелах інформації правоохоронних органів, органів виконавчої влади, Єдиного державного реєстру судових рішень тощо.

І. РИЗИКИ У СФЕРІ ДІЯЛЬНОСТІ МОН

1. НЕДОСТАТНЯ ПРОЗОРІСТЬ РОЗРАХУНКІВ ЗА ФОРМУЛОЮ РОЗПОДІЛУ ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ МІЖ ЗВО, ЩО МОЖЕ СТВОРИТИ НАДМІРНІ ДИСКРЕЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ МОН

Опис корупційного ризику

Законом про Державний бюджет України на відповідний рік передбачено видатки на фінансування за бюджетною програмою 2201160 «Підготовка кадрів закладами вищої освіти та забезпечення діяльності їх баз практики». МОН є головним розпорядником бюджетних коштів за вказаною програмою щодо ЗВО, які належать до сфери його управління[3].

Розподіл видатків за цією бюджетною програмою здійснюється відповідно до Формули розподілу видатків державного бюджету на вищу освіту між закладами вищої освіти, затвердженої постановою КМУ від 24.12.2019 № 1146 «Про розподіл видатків державного бюджету між закладами вищої освіти на основі показників їх освітньої, наукової та міжнародної діяльності»[4] (далі – Формула).

Формула передбачає, що загальний обсяг видатків державного бюджету на підготовку здобувачів вищої освіти за державним замовленням розподіляється між ЗВО у складі трьох взаємопов'язаних компонентів. Перший компонент – фінансування стабільної діяльності закладу – забезпечує гарантований мінімальний обсяг коштів незалежно від річної динаміки показників і обчислюється з урахуванням коефіцієнта стабільності та обсягу фінансування попереднього року. Другий компонент – фінансування залежно від показників діяльності закладу – розраховується на основі результатів освітньої, наукової та міжнародної діяльності, що визначаються через систему індикаторів та коефіцієнтів. Третій компонент – резерв – є невід'ємною складовою формульного механізму і використовується для коригування загального обсягу фінансування, компенсації непередбачених видатків та інших визначених напрямів.

Практичний розрахунок обсягу фінансування для кожного ЗВО за Формулою здійснюється МОН. ЗВО подають до МОН первинну інформацію щодо власних показників освітньої, наукової та міжнародної діяльності, передбачених Формулою. За результатами розподілу МОН оприлюднює електронні таблиці, що містять вихідні дані, застосовані показники та результати розрахунків щодо кожного ЗВО.

Водночас Формула не проходила наукової економіко-математичної експертизи, яка б підтвердила обґрунтованість обраних змінних, ваги коефіцієнтів і логіки переходу від показників діяльності до кінцевого обсягу фінансування. Для виконання розрахунків за Формулою МОН використовує стандартну офісну програму Microsoft Excel, а результати такого розрахунку оприлюднюються виключно у вигляді підсумкової таблиці обсягів фінансування[5]. Використання стандартного офісного програмного забезпечення замість спеціально розробленого інформаційного інструменту із вбудованими механізмами верифікації, журналізації змін та контролю доступу не забезпечує ані достовірності розрахунків, ані захисту від зовнішнього втручання, ані можливості ретроспективного аудиту. Така технічна модель потенційно створює передумови для ручного маніпулювання вхідними даними, коефіцієнтами, проміжними результатами та округленнями на користь окремих ЗВО без можливості виявлення таких втручань. Сукупно відсутність наукової економіко-математичної експертизи Формули та належної технічної інфраструктури її застосування означають, що ключове бюджетне рішення ухвалюється на основі непублічних розрахунків, які не підлягають незалежній перевірці.

3 Відповідно до п. 8 Положення про МОН, затвердженого постановою КМУ від 16.10.2014 № 630. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF.

4 Постанова КМУ від 24.12.2019 № 1146 «Про розподіл видатків державного бюджету між закладами вищої освіти на основі показників їх освітньої, наукової та міжнародної діяльності». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1146-2019-%D0%BF#Text.

5 Розподіл обсягу фінансування, передбаченого МОН Законом України «Про Державний бюджет України на 2025 рік», між закладами вищої освіти державної форми власності для підготовки здобувачів вищої освіти на умовах державного замовлення за рахунок видатків споживання загального фонду державного бюджету в 2025 році за бюджетною програмою 2201160 «Підготовка кадрів закладами вищої освіти та забезпечення діяльності їх баз практики». URL: https://mon.gov.ua/static-objects/mon/sites/1/vishcha-osvita/2025/06/13/rozpodil-obsyahu-finansuv-u-2025-pidhotovka-kadriv-zvo-13-06-2025.xlsx.

Суб'єкти корупційного ризику

Посадові особи МОН, ЗВО як суб'єкти, що подають первинну інформацію щодо власних показників і потенційно зацікавлені у викривленні вихідних даних на свою користь за умови відсутності їх незалежної верифікації.

Джерела корупційного ризику

Недосконалість положень постанови КМУ від 24.12.2019 № 1146 і відсутність спеціалізованого програмного забезпечення під час застосування Формули.

Шляхи подолання корупційного ризику

МОН доцільно:

- спільно з ***Міністерством фінансів України*** підготувати проєкт змін до постанови КМУ від 24.12.2019 № 1146 у частині встановлення вимоги щодо обов'язкової наукової економіко-математичної експертизи Формули та періодичного перегляду її параметрів із залученням Національної академії наук України та незалежних експертів;

- запровадити обов'язкове оприлюднення на офіційному вебсайті повного масиву вхідних даних щодо кожного закладу, значень усіх застосованих коефіцієнтів і проміжних розрахунків з правом ЗВО подати обґрунтовані заперечення до затвердження остаточного розподілу;

- запровадити спеціалізоване програмне забезпечення для виконання розрахунків за Формулою замість використання стандартних офісних програм, передбачивши механізми захисту від несанкціонованого втручання, журналізацію змін, диференціацію прав доступу та можливість ретроспективного аудиту.

Рахунковій палаті доцільно проводити щорічний аудит застосування Формули.

2. НЕДОСТАТНЯ ПРОЗОРІСТЬ ПРОЦЕДУРИ І НЕОБХІДНІСТЬ ДЕТАЛІЗАЦІЇ ФОРМАЛІЗОВАНИХ КРИТЕРІЇВ ВИЗНАЧЕННЯ ОДЕРЖУВАЧІВ КОШТІВ РЕЗЕРВУ ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

Опис корупційного ризику

У Державному бюджеті України на відповідний рік передбачаються видатки на фінансування підготовки кадрів ЗВО і забезпечення діяльності їх баз практики. МОН виступає головним розпорядником цих бюджетних коштів щодо ЗВО, які належать до сфери його управління. Після визначення загального обсягу таких бюджетних призначень МОН здійснює їх розподіл між ЗВО відповідно до Формули.

У структурі розподілу видатків загальний обсяг фінансування підготовки здобувачів за державним замовленням поділяється на фінансування стабільної діяльності, фінансування залежно від показників діяльності ЗВО та резерв.

Розмір резерву встановлюється МОН у межах, передбачених Формулою, шляхом фіксації відсотка від обсягу коштів, що розподіляються за Формулою, у щорічному наказі про встановлення показників для розподілу видатків державного бюджету між ЗВО. Так, за інформацією, наданою МОН, у 2025 р. наказом МОН від 30.04.2025 № 653 такий показник було встановлено на рівні 1,8 %, а надалі наказом МОН від 24.12.2025 № 1703 переглянуто та змінено на 3,0306349064349 %.

Подальший розподіл резерву здійснюється через окрему процедуру. МОН формує комісію з питань розподілу видатків державного бюджету між ЗВО. Саме ця комісія розглядає матеріали, подані ЗВО, оцінює обґрунтованість потреби у додатковому фінансуванні та готує рекомендації щодо розподілу резерву. Рішення комісії оформлюються протоколами, а фактичне надання коштів конкретним ЗВО затверджується наказами МОН.

Порядок використання резерву деталізується Методичними рекомендаціями з розподілу резерву видатків державного бюджету між ЗВО, затвердженими наказом МОН від 07.06.2024 № 823, зі змінами, внесеними наказом МОН від 28.10.2025 № 1419 (далі – Методичні рекомендації). Вони визначають напрями, на які може спрямовуватися резерв, зокрема коригування фінансування з урахуванням нижньої межі порівняно з попереднім роком, компенсацію непередбачуваних видатків споживання, оплату комунальних послуг та енергоносіїв, підтримку заходів з укрупнення ЗВО, фінансування окремих категорій підготовки, державні гранти та інші визначені потреби.

Аналіз наказів МОН про розподіл резерву видатків державного бюджету між ЗВО у 2024–2025 рр. свідчить, що практичне використання цього механізму відбувалося переважно наприкінці бюджетного року. У 2024 р. відповідні накази були ухвалені 17 жовтня, 29 листопада, 19 грудня та 25 грудня; у 2025 р. – 30 вересня, 26 листопада, 16 грудня та 24 грудня. Така концентрація рішень в останньому кварталі року, а особливо у грудні, свідчить, що резерв фактично використовується не лише як інструмент оперативного реагування на непередбачувані потреби ЗВО протягом року, а і як механізм кінцевого ручного дофінансування та перерозподілу бюджетних коштів наприкінці бюджетного періоду.

Водночас такі накази не містять обґрунтування, чому саме відповідні ЗВО були включені до переліку одержувачів і чому їм визначено саме такі суми. У наказах наводяться загальні юридичні підстави – пп. 12, 21, 23, 31 постанови КМУ від 24.12.2019 № 1146, п. 8 Положення про МОН, а також протоколи комісії з питань розподілу видатків державного бюджету між ЗВО. Однак у наказах не розкрито змісту заявок ЗВО, розміру запитуваного фінансування, підтверджувальних документів, критеріїв порівняння заявок між собою, мотивів часткового задоволення або відмови, а також логіки визначення конкретної суми для кожного закладу. Це обмежує можливість зовнішньої перевірки і робить розподіл резерву формально задокументованим, але змістовно недостатньо прозорим.

Додатково слід зауважити, що, за інформацією МОН, у 2024–2025 рр. одні і ті самі ЗВО були серед одержувачів найбільшого резервного фінансування. За проаналізованими наказами в рейтингу 5 головних одержувачів: ЗВО № 1 – сукупно 100 067 318 грн (6 виплат); ЗВО № 2 – сукупно 44 636 747 грн (4 виплати); ЗВО № 3 – сукупно 32 381 343 грн (5 виплат); ЗВО № 4 – сукупно 30 977 826 грн (4 виплати); ЗВО № 5 –

сукупно 24 610 978 грн (4 виплати)[6]. Повторюваність великих виплат одним і тим самим ЗВО може бути об'єктивно зумовлена масштабом, інфраструктурою, комунальними витратами або специфікою підготовки. Проте за відсутності публічного порівняльного обґрунтування вона створює ризик сприйняття резерву як інструменту вибіркового дофінансування окремого кола закладів.

Основні недоліки регулювання і практики розподілу коштів резерву МОН можна звести до таких.

1. Дискреційне встановлення розміру резерву

Розмір резерву встановлюється наказом МОН і може змінюватися протягом бюджетного року тим же органом без визначеної у законодавстві верхньої межі та без формалізованої вимоги обґрунтування такої зміни. Підтвердженням є практика 2025 р., коли резерв спершу був встановлений у розмірі 1,8 %, а наказом МОН від 24.12.2025 № 1703 переглянутий до 3,0306349064349 %, що значно збільшило суму бюджетних коштів, які розподіляються поза формульним механізмом. Така можливість коригування може бути необхідною для бюджетної гнучкості, однак вона також збільшує ризик непрозорого перерозподілу коштів наприкінці бюджетного року, особливо якщо не оприлюднюється повний розрахунок зміни резерву та обґрунтування включення конкретних ЗВО до переліку одержувачів.

2. Недостатній рівень деталізації критеріїв та індикаторів пріоритизації заявок

Методичні рекомендації визначають напрями використання резерву, проте не містять зважених критеріїв ранжування заявок між собою та між напрямами, а рішення про конкретні обсяги ухвалює комісія простою більшістю голосів присутніх. За такого підходу порівняння заявок неминуче має суб'єктивний характер: ЗВО з подібними об'єктивними показниками можуть надаватися істотно різні суми без формалізованого обґрунтування різниці, що унеможливлює зовнішній аудит обґрунтованості рішень і може створити умови для нерівного ставлення.

3. Концентрація повноважень комісії з розподілу резерву

Кількісний та персональний склад комісії щорічно затверджується наказом державного замовника, рішення оформлюється протоколом, який підписує лише голова комісії, а вимог до публікації протоколів та поданих заявок Методичні рекомендації не передбачають. Сукупно це створює щонайменше два взаємопов'язані ризики: формування складу комісії без чітких критеріїв незалежності та доброчесності її членів, непублічність протоколів і обґрунтувань поданих ЗВО заявок.

4. Недостатня прозорість обґрунтування заявок ЗВО

Заявки на отримання коштів з резерву подаються із зазначенням «обставин, які неможливо було передбачити та/або усунути без надання додаткових фінансових ресурсів», однак конкретного переліку прийнятних обставин і вимог до підтверджувальних документів Методичні рекомендації не встановлюють. Така невизначеність відкриває широке поле для довільного трактування того, що саме є непередбачуваною обставиною, і може дозволити сформувати обґрунтування ретроспективно, та ймовірно адаптувати розрахунки для приведення їх у відповідність до попередньо узгодженої з державним замовником суми, що нівелює саму ідею об'єктивної потреби в додатковому фінансуванні.

5. Особливий статус окремих ЗВО без формалізованих критеріїв

У п.п. 4 п. 2 Методичних рекомендацій передбачено можливість часткового фінансування з резерву видатків на оплату праці у підвищеному розмірі у поіменно визначеному переліку ЗВО, до якого наразі входять чотири ЗВО. Аналіз фактичного розподілу за 2024–2025 рр. свідчить про системно високу частку коштів, що надходять до окремих закладів з цього переліку: лише ЗВО № 1 отримав з резерву близько

6 Наказ МОН від 07.06.2024 № 823 «Про затвердження Методичних рекомендацій з розподілу резерву видатків державного бюджету між закладами вищої освіти»; наказ МОН від 26.06.2024 № 922 «Про утворення комісії з розподілу резерву видатків державного бюджету між закладами вищої освіти»; наказ МОН від 02.08.2024 № 1096 «Про розподіл коштів резерву видатків державного бюджету між закладами вищої освіти»; наказ МОН від 01.10.2024 № 1406 «Про внесення зміни до Методичних рекомендацій з розподілу резерву видатків державного бюджету між закладами вищої освіти»; наказ МОН від 17.10.2024 № 1469 «Про розподіл коштів резерву видатків державного бюджету між закладами вищої освіти»; наказ МОН від 29.11.2024 № 1685 «Про розподіл коштів резерву видатків державного бюджету між закладами вищої освіти»; наказ МОН від 19.12.2024 № 1762 «Про розподіл коштів резерву видатків державного бюджету між закладами вищої освіти та внесення зміни до наказів МОН від 17.10.2024 № 1469 та від 29.11.2024 № 1685»; наказ МОН від 25.12.2024 № 1793 «Про розподіл коштів резерву видатків державного бюджету між закладами вищої освіти»; наказ МОН від 30.04.2025 № 653 «Про встановлення показників для розподілу видатків державного бюджету між закладами вищої освіти на 2025 рік»; наказ МОН від 29.07.2025 № 1076 «Про розподіл коштів резерву видатків державного бюджету між закладами вищої освіти»; наказ МОН від 25.09.2025 № 1285 «Про внесення зміни до Складу комісії з питань розподілу резерву видатків державного бюджету між закладами вищої освіти»; наказ МОН від 30.09.2025 № 1302 «Про розподіл коштів резерву видатків державного бюджету між закладами вищої освіти»; наказ МОН від 28.10.2025 № 1419 «Про внесення змін до Методичних рекомендацій з розподілу резерву видатків державного бюджету між закладами вищої освіти»; наказ МОН від 26.11.2025 № 1554 «Про розподіл коштів резерву видатків державного бюджету між закладами вищої освіти»; наказ МОН від 24.12.2025 № 1703 «Про внесення змін до наказів МОН від 30.04.2025 № 653 та від 16.12.2025 № 1648 і розподіл коштів резерву видатків державного бюджету між закладами вищої освіти».

100 млн грн, тобто понад 12 % усіх розподілених у досліджуваний період коштів. Такий преференційний доступ закріплено без забезпечення прозорого механізму перегляду переліку й без зіставлення з об'єктивними показниками діяльності інших ЗВО, що може поставити інші заклади у завідомо нерівні умови конкуренції за резервні кошти.

6. Виокремлення видатків на комунальні послуги та енергоносії наприкінці бюджетного року

Наказом МОН від 24.12.2025 № 1703 близько 220,5 млн грн, що становить понад 27 % усіх розподілених з резерву коштів за досліджуваний період, було виділено окремою статтею «комунальні послуги та енергоносії» 61 ЗВО. Прийняття рішення про настільки значну суму в останні робочі дні бюджетного року фактично унеможливлює предметне публічне обговорення розподілу, незалежну експертну оцінку та своєчасний аудит обґрунтованості сум для кожного одержувача, перетворюючи технічну за призначенням статтю на інструмент перерозподілу значних коштів поза реальним зовнішнім контролем. Більше того, такий підхід не стимулює ЗВО до економного використання енергоносіїв.

7. Можливість зворотного перегляду рішень про надання коштів

Наказом МОН № 1703 від 24.12.2025 одночасно було надане додаткове фінансування одним ЗВО, затверджено зменшення раніше наданих сум іншим закладам та переглянуто попередні редакції наказів МОН від 30.04.2025 № 653 і від 16.12.2025 № 1648, що продемонструвало практику перегляду вже ухвалених рішень МОН про розподіл коштів. Така гнучкість сама по собі є джерелом ризику, адже вона свідчить про відсутність принципу остаточності рішень комісії та допускає повернення вже наданих коштів до резерву й переспрямування їх іншим одержувачам без публічного пояснення підстав такого перегляду.

8. Необхідність розширення публічного доступу до інформації щодо результативності використання коштів

Методичні рекомендації не містять вимоги до ЗВО звітувати про результативність використання отриманих з резерву коштів і не передбачають публічного оприлюднення таких звітів. Відсутність такого механізму унеможливлює зіставлення обсягу наданого додаткового фінансування з фактичними результатами діяльності ЗВО, знижує дисципліну використання коштів та може створити сприятливі умови для систематичного отримання резервних коштів одними й тими самими закладами без відчутних змін у показниках їх роботи.

Суб'єкти корупційного ризику

МОН, ЗВО.

Джерела корупційного ризику

Недосконалість положень Методичних рекомендацій з розподілу резерву видатків державного бюджету між закладами вищої освіти, затверджених наказом МОН від 07.06.2024 № 823 (у редакції наказу від 28.10.2025 № 1419), а також процедура ухвалення рішень, за якої встановлення правил розподілу резерву та безпосереднє його здійснення зосереджені в межах одного органу – МОН.

Шляхи подолання корупційного ризику

МОН доцільно внести зміни до Методичних рекомендацій з розподілу резерву видатків державного бюджету між ЗВО, затверджених наказом МОН від 07.06.2024 № 823 (у редакції наказу від 28.10.2025 № 1419), що мають передбачати запровадження вичерпного переліку обставин, які можуть кваліфікуватися як підстава для надання коштів з резерву, та обов'язкового переліку підтверджувальних документів до заявки; встановлення зважених критеріїв ранжування заявок із бальною шкалою оцінювання та обов'язкового письмового обґрунтування рішення комісії щодо кожної з них; закріплення вимог до членів комісії стосовно відсутності конфлікту інтересів, мінімальної частки незалежних членів, ротації складу та поіменного голосування з підписанням протоколу усіма присутніми; визначення граничних строків ухвалення рішень про розподіл резерву в межах бюджетного року і встановлення верхньої межі частки коштів резерву, яку може отримати один ЗВО; запровадження принципу остаточності рішень комісії з вичерпним переліком підстав для їх перегляду; обов'язкову публікацію на офіційному вебсайті МОН переліку поданих заявок, протоколів засідань комісії, обґрунтувань ухвалених сум і щорічних звітів ЗВО про результативність використання отриманих коштів.

3. НЕПОВНА НОРМАТИВНА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ КІЛЬКІСНИХ КРИТЕРІЇВ ТА СТРОКІВ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ ЩОДО ОПТИМІЗАЦІЇ МЕРЕЖІ ЗВО, ЩО СТВОРЮЄ ПЕРЕДУМОВИ ДЛЯ НАДМІРНОЇ ДИСКРЕЦІЇ

Опис корупційного ризику

Державні ЗВО в Україні перебувають у сфері управління відповідних органів державної влади, що виконують функції власника (засновника) від імені держави. Найбільша частина державних ЗВО належить до сфери управління МОН, окремі профільні заклади підпорядковані МОЗ, Міністерству культури та стратегічних комунікацій України, Міністерству внутрішніх справ України, Міністерству оборони України тощо. Саме орган управління реалізує повноваження щодо утворення, реорганізації, ліквідації підпорядкованих йому закладів, затвердження їх статутів, формування переліку і обсягів бюджетного фінансування.

Мережа державних ЗВО не є самоціллю, адже її конфігурація має відповідати реальній затребуваності освітніх послуг (демографічна ситуація, попит на спеціальності, потреби ринку праці та регіонів) і спроможності закладів забезпечувати належну якість освіти й наукової діяльності. Ефективна мережа передбачає раціональне співвідношення між чисельністю здобувачів, наповнюваністю академічних груп, штатною чисельністю працівників та обсягами бюджетного фінансування. Утримання закладів, що втратили спроможність і затребуваність, за рахунок бюджетних коштів суперечить принципам ефективного та результативного використання публічних фінансів і викривляє конкурентне середовище у сфері вищої освіти. Особливої гостроти це питання набуває щодо переміщених ЗВО, які внаслідок збройної агресії РФ втратили частину контингенту студентів і викладачів, майнову базу та зв'язок із територією первинного розташування, внаслідок чого показники їх діяльності можуть бути невтішними.

Держава на найвищому рівні визнала потребу в модернізації мережі ЗВО та закріпила відповідні завдання у стратегічних документах. Стратегією розвитку вищої освіти в Україні на 2022–2032 роки, схваленою розпорядженням КМУ від 23.02.2022 № 286-р (далі – Стратегія), оптимізацію (модернізацію) мережі ЗВО та їх укрупнення визначено одним із пріоритетних завдань реформування, а другий етап реалізації Стратегії (2025–2028 рр.) безпосередньо присвячено завершенню модернізації мережі ЗВО. Це завдання конкретизовано в операційному плані заходів з реалізації у 2025–2028 роках Стратегії, затвердженому розпорядженням КМУ від 03.12.2025 № 1383-р, яким водночас внесено зміни до самої Стратегії.

Разом з тим ані Стратегія, ані операційний план не встановлюють нормативно закріплених кількісних критеріїв, за досягнення яких ЗВО підлягає реорганізації (мінімальний контингент здобувачів, гранична наповнюваність академічних груп, співвідношення «викладач / студент», показники бюджетної ефективності), а також чітких строків прийняття рішень щодо оптимізації конкретних закладів. Відповідні документи закріплюють загальний обов'язок модернізувати мережу та процедуру щорічного звітування, проте вирішення питання щодо кожного окремого закладу залишають у межах широкої дискреції органу управління.

За висновками Рахункової палати[7], управлінська діяльність МОН щодо реформування мережі ЗВО з 2021 р. по 9-й міс. 2024 р. була малопродуктивною. Аудит установив, що МОН розробило критерії відбору ЗВО для реорганізації та алгоритм об'єднання, проте не ухвалило управлінських рішень щодо їх затвердження, не оприлюднило їх і фактично не застосовувало перед внесенням пропозицій Урядові; як наслідок, відповідні пропозиції формувалися суб'єктивно, а рішення про об'єднання окремих закладів приймалися без прозорих критеріїв, що, за оцінкою Рахункової палати, створює ризики ручного управління процесами реформування. Дослідження чотирьох кейсів засвідчило, що для реорганізації шляхом приєднання обиралися заклади, які ефективно провадили свою діяльність, а відповідні рішення мали ситуативний характер і не доводилися до ЗВО. Із 20 рішень про реорганізацію, ухвалених за досліджуваний період, 11 прийнято вже після схвалення Стратегії, і станом на 30.09.2024 виконання жодного з них не було завершене, а одного – навіть не розпочато.

Таким чином, розрив між задекларованим на рівні стратегічних документів обов'язком модернізувати мережу та відсутністю затверджених, прозорих і об'єктивних критеріїв та строків його реалізації щодо конкретних закладів може створити середовище, сприятливе для вибіркового та непрозорого прийняття (неприйняття) рішень.

Кейс 1

Рішенням Київського окружного адміністративного суду визнано протиправними і скасовано розпорядження КМУ від 11.06.2025 № 565-р і наказ МОН від 18.06.2025 № 878 про реорганізацію

7 Звіт про результати аудиту ефективності «Проблеми мережі закладів вищої освіти: далі утримувати чи реформувати», затверджений рішенням Рахункової палати від 26.11.2024 № 54-1. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2024/54-1_2024/Zvit_54-1_2024.pdf.

ЗВО № 1 шляхом його приєднання до ЗВО № 2. Суд, не ставлячи під сумнів саме право держави реформувати мережу ЗВО та наявність у КМУ відповідних дискреційних повноважень за ст. 31 Закону України «Про вищу освіту», встановив, що відповідачі не довели, що рішення про реорганізацію конкретного закладу прийнято на підставі попередньо визначених, прозорих та однаково застосовуваних критеріїв і після належного індивідуалізованого аналізу. Суд констатував, що обґрунтування у пояснювальній записці мало загальний, декларативний характер, відображало лише загальні напрями державної політики й не містило аналізу фактичного стану закладу, порівняльного аналізу показників двох ЗВО, оцінки кадрового потенціалу, матеріально-технічної бази, фінансових наслідків та альтернативних способів досягнення мети. На цій підставі суд визнав недотриманими критерії обґрунтованості, розсудливості та пропорційності, визначені ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України [8].

Кейс 2

За інформацією МОН, ЗВО № 1, переміщений із Маріуполя до Дніпра, здійснює освітню діяльність на матеріально-технічній базі ЗВО № 2. Водночас контингент закладів істотно відрізняється: у ЗВО № 1 навчається 758 здобувачів, у ЗВО № 2 – 6546, тобто майже вдев'ятеро більше. При цьому обидва заклади реалізують значною мірою споріднені освітні програми у сферах інженерії, металургії, машинобудування, інформаційних технологій, транспорту, економіки та управління. Наповнюваність спеціальностей у ЗВО № 1 є суттєво нижчою. На бакалавраті медіанна кількість здобувачів на одну спеціальність становить 8 осіб за денною і 2 – за заочною формою, тоді як у ЗВО № 2 – 23,5 і 6 відповідно. На магістерському рівні показники становлять 2 і 1 особи проти 6 і 3. Загальна медіанна наповнюваність спеціальності у ЗВО № 1 дорівнює 9,5 особи на бакалавраті та 3 – на магістратурі, у ЗВО № 2 – 28,5 і 9 відповідно. Середні показники підтверджують цей розрив: на бакалавраті денної форми – 10,61 особи на спеціальність у ЗВО № 1 проти 43,70 у ЗВО № 2; у магістратурі – 4 проти 11,71. Медіана в один-два здобувачі на окремих формах навчання фактично унеможливлює формування повноцінних академічних груп і свідчить про невідповідність організаційної структури закладу його фактичному контингенту. Попри це переміщений заклад продовжує утримуватися за рахунок державного бюджету та отримувати фінансування за формульним підходом до розподілу видатків, який для переміщених ЗВО передбачає застосування підтримувальних коефіцієнтів, спрямованих на пом'якшення наслідків релокації. Тобто заклад із критично низьким і скорочуваним контингентом не лише отримує бюджетне фінансування, а й користується додатковими механізмами підтримки, тоді як рішення щодо оптимізації такого закладу – попри наявність поряд спроможного базового ЗВО зі спорідненим профілем і спільною інфраструктурою – тривалий час не ініціюється.

Останній приклад підтверджує, що за відсутності нормативно закріплених кількісних критеріїв і строків прийняття рішень посадові особи МОН можуть вибірково утримуватися від оптимізації окремих переміщених ЗВО, зберігаючи їх бюджетне фінансування, штатні посади та інші ресурси в інтересах керівництва чи працівників відповідних закладів.

Джерела корупційного ризику

Відсутність об'єктивних, заздалегідь визначених й однаково застосовуваних критеріїв і механізму відбору ЗВО для реорганізації, який мав бути затверджений на виконання Стратегії розвитку вищої освіти в Україні на 2022–2032 роки (розпорядження КМУ від 23.02.2022 № 286-р) та операційного плану заходів з її реалізації (розпорядження КМУ від 03.12.2025 № 1383-р).

Суб'єкти корупційного ризику

Посадові особи органів державної влади, що виконують функції власника (засновника) державних ЗВО та уповноважені ініціювати, готувати, погоджувати й приймати рішення щодо їх реорганізації (оптимізації).

Шляхи подолання корупційного ризику

МОН доцільно затвердити перелік об'єктивних кількісних критеріїв, за досягнення яких заклад підлягає розгляду щодо реорганізації, з визначенням порогових значень, строків прийняття рішень, забезпечення прозорості процедури, вимоги стосовно обґрунтування кожного рішення (як про реорганізацію, так і про її непроведення), врегулювання конфлікту інтересів.

8 Рішення Київського окружного адміністративного суду від 14.07.2026 у справі № 320/39898/25. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/138189623.

4. НЕДОСТАТНЯ ПРОЗОРІСТЬ ОЦІНЮВАННЯ ВІДПОВІДНОСТІ ЗАКЛАДУ-ЗАЯВНИКА ЛІЦЕНЗІЙНИМ ВИМОГАМ І НЕДОТРИМАННЯ НОРМАТИВНО ВСТАНОВЛЕНИХ СТРОКІВ РОЗГЛЯДУ ДОКУМЕНТІВ

Опис корупційного ризику

Загальні засади здійснення ліцензійної діяльності в Україні визначені Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 № 222-VIII. Освітня діяльність включена до переліку видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню (п. 6 ч. 1 ст. 7 наведеного Закону). Закон встановлює базові принципи ліцензування, а також визначає строки розгляду документів органом ліцензування: відповідно до ст. 13 Закону упродовж трьох робочих днів з дня надходження заяви орган ліцензування перевіряє її на відповідність встановленим вимогам і за наявності підстав залишає без розгляду, а рішення про видачу ліцензії або про відмову у її видачі ухвалюється протягом десяти робочих днів з дня надходження заяви. Можливості одностороннього продовження строків органом ліцензування Законом не передбачено.

Особливості ліцензування саме освітньої діяльності ЗВО встановлені ст. 24 Закону України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 № 1556-VII та ст. 43 Закону України «Про освіту» від 05.09.2017 № 2145-VIII. Відповідно до них освітня діяльність у сфері вищої освіти провадиться ЗВО на підставі ліцензії, що видається МОН. Закон України «Про вищу освіту» закріплює, що ліцензія на провадження освітньої діяльності надається безстроково, а її дія може бути зупинена або анульована з підстав, передбачених законом.

Вимоги до ЗВО як суб'єктів ліцензування встановлюються Ліцензійними умовами провадження освітньої діяльності, затвердженими постановою КМУ від 30.12.2015 № 1187 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності» (далі – Ліцензійні умови). Ліцензійними умовами визначено кадрові, технологічні, матеріально-технічні та інформаційні вимоги до закладу-заявника за кожним рівнем вищої освіти, перелік документів, що подаються для отримання ліцензії, порядок розширення провадження освітньої діяльності (зокрема за новими спеціальностями та рівнями).

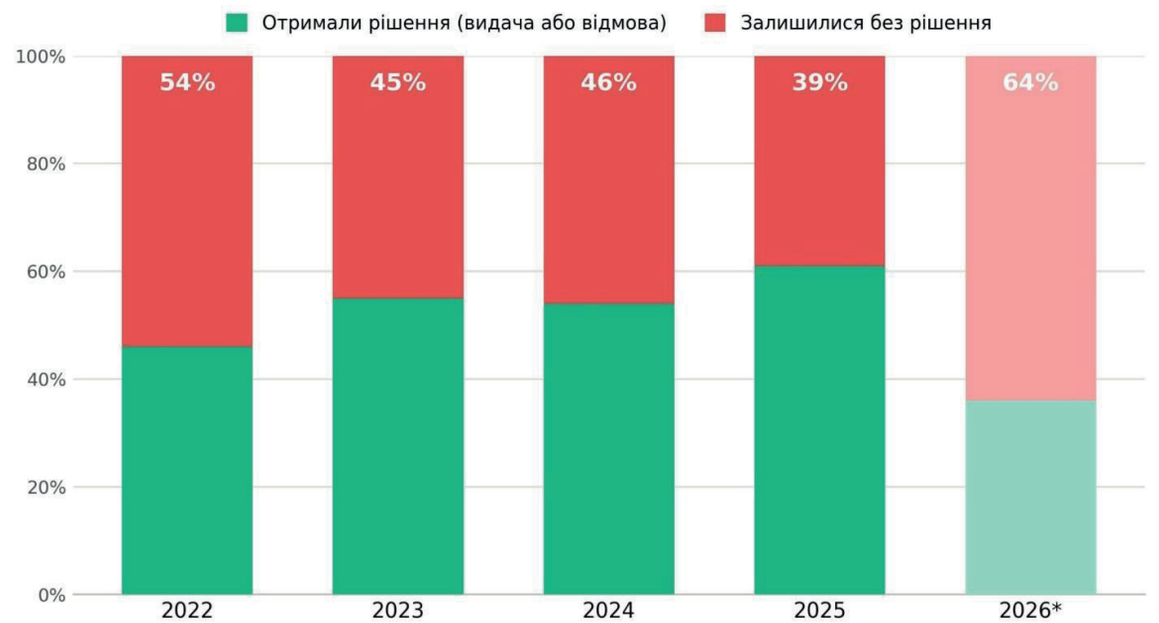
Окремим предметом ліцензування є визначення ліцензованого обсягу. Відповідно до Ліцензійних умов ліцензований обсяг на рівнях вищої освіти становить максимальну сумарну кількість здобувачів вищої освіти на певному рівні вищої освіти або за окремою освітньою програмою, що передбачає присвоєння професійної кваліфікації з професій, для яких запроваджено додаткове регулювання, на відповідному рівні вищої освіти, які можуть протягом одного календарного року вступити на навчання до ЗВО, бути поновлені у ньому або переведені до нього з інших ЗВО. Ліцензований обсяг встановлюється рішенням органу ліцензування і безпосередньо визначає максимальні можливості ЗВО щодо набору здобувачів вищої освіти – як за державним замовленням, так і за рахунок коштів фізичних та юридичних осіб. Ліцензійними умовами передбачено також обов'язок органу ліцензування здійснювати періодичний перегляд ліцензованого обсягу залежно від фактичного його використання. У разі встановлення факту використання за календарний рік менше 50 % ліцензованого обсягу за певним рівнем вищої освіти або за окремою регульованою освітньою програмою орган ліцензування приймає рішення про звуження провадження освітньої діяльності у ЗВО з урахуванням найбільшої фактичної кількості здобувачів вищої освіти протягом одного календарного року навчання за відповідним рівнем або освітньою програмою. Таким чином, ліцензований обсяг за чинною нормативною моделлю не є статичною величиною, наданою закладу безстроково, а підлягає коригуванню з боку МОН на підставі об'єктивних показників фактичного набору здобувачів.

Встановлення ліцензованого обсягу є інструментом державного контролю за відповідністю масштабу освітньої діяльності реальним кадровим, матеріально-технічним та інформаційним можливостям ЗВО, а тому відповідність ліцензованого обсягу фактичному стану справ є необхідною умовою забезпечення якості вищої освіти та раціонального використання державних ресурсів.

Аналіз чинного нормативного регулювання та практики його застосування дозволяє виявити три ключові недоліки, які сукупно формують підстави для виявленого корупційного ризику.

Чинне законодавство не передбачає обов'язку МОН оприлюднювати матеріали ліцензійних справ – заяви ЗВО, експертні висновки структурних підрозділів МОН, які готують пропозиції для ухвалення рішень, обґрунтування погодженого ліцензованого обсягу та інші документи, що формують доказову базу ліцензійного рішення. У відкритому доступі (ЄДР і на офіційному вебсайті МОН) розміщуються лише підсумкові відомості про факт видачі ліцензії та її основні параметри, тоді як зміст експертизи, на підставі якої ухвалено відповідне рішення, залишається непублічним. Така модель унеможливлює як зовнішню перевірку обґрунтованості погодженого ліцензованого обсягу, так і зіставлення рішень за подібними ліцензійними справами різних ЗВО та предметний аналіз причин відмов або їх відсутності в окремих випадках.

У ст. 13 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» встановлено імперативний строк ухвалення рішення про видачу ліцензії або про відмову у її видачі – ***десять робочих днів з дня одержання органом ліцензування заяви про отримання ліцензії***, без можливості одностороннього продовження цього строку. Натомість аналіз даних МОН за період 2022–2026 рр. демонструє системний характер відхилення від цього строку: щорічно лише 39–54 % поданих заяв отримували формальне рішення про видачу або про відмову у видачі ліцензії, тоді як від 81 до 128 справ за рік залишалися без жодного рішення. Так, у 2022 р. частка ліцензійних справ, що не були розглянуті та не отримали формального рішення, становила 54 %, у 2023 р. – 45 %, у 2024 р. – 46 %, у 2025 р. – 39 %, а станом на 1 квітня 2026 р. – 64 %.



Стан тривалого нерозгляду ліцензійної справи в умовах імперативного десятиденного строку може свідчити про системне порушення процедурних вимог названого Закону та/або широке застосування процедурних механізмів зупинення розгляду (зокрема залишення заяви без розгляду) без винесення рішення по суті. Така практика створює для закладу-заявника правову невизначеність, не може бути ефективно оскаржена (за відсутності рішення, яке могло б бути предметом оскарження) і водночас не тягне жодних правових наслідків для ліцензійного органу, що формує сприятливе середовище для впливу неформальних чинників на швидкість розгляду ліцензійної справи.

Як зазначалося вище, Ліцензійні умови покладають на МОН обов'язок ухвалювати рішення про звуження провадження освітньої діяльності у разі використання за календарний рік менше 50 % ліцензованого обсягу за певним рівнем вищої освіти або за окремою регульованою освітньою програмою. Зазначений обов'язок сформульовано як імперативну норму («орган ліцензування приймає рішення»), без надання органу ліцензування права на власний розсуд утриматися від ухвалення такого рішення. Водночас на практиці МОН систематично не застосовує цієї норми до ЗВО, які з року в рік фактично набирають менше половини погодженого їм ліцензованого обсягу, зокрема до ЗВО приватної форми власності. Як наслідок, у системі вищої освіти підтримується значний обсяг надлишкових ліцензованих квот, які не відповідають реальній спроможності закладів-ліцензіатів і фактичному попиту на освітні послуги, проте ці ЗВО формально продовжують враховувати у показниках діяльності системи вищої освіти. Окрім того, зазначена практика може свідчити про неповну реалізацію органом ліцензування своїх повноважень та може створювати ризики нерівних умов для ЗВО через вибірковий підхід до коригування ліцензованих обсягів за відсутності єдиних прозорих критеріїв.

Суб'єкт корупційного ризику

МОН, ЗВО.

Джерела корупційного ризику

Недосконаліть положень Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності, затверджених постановою КМУ від 30.12.2015 № 1187, які не передбачають обов'язку оприлюднення матеріалів ліцензійних справ, експертних висновків та обґрунтувань ухвалених рішень, конкретних строків застосування норми про зву-

ження ліцензованих обсягів за фактом їх недовикористання, а також достатньо формалізованих критеріїв оцінювання відповідності закладу-заявника ліцензійним вимогам.

Шляхи подолання корупційного ризику

МОН доцільно підготувати проєкт змін до постанови КМУ від 30.12.2015 № 1187 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності» в частині закріплення обов'язку МОН оприлюднювати на офіційному вебсайті повний пакет матеріалів ліцензійної справи та в частині закріплення конкретних строків, протягом яких МОН зобов'язане ухвалити рішення про звуження ліцензованого обсягу.

Міністерству юстиції України доцільно підготувати законопроєкт із внесення змін до Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» в частині встановлення відповідальності посадових осіб ліцензійного органу за систематичне порушення строків розгляду ліцензійних справ.

5. НЕДОСТАТНЯ ПРОЗОРІСТЬ КОНКУРСНОГО ФІНАНСУВАННЯ НАУКОВИХ ПРОЄКТІВ І НЕДОСТАТНІЙ НЕЗАЛЕЖНИЙ КОНТРОЛЬ РЕЗУЛЬТАТІВ ПРОФІНАНСОВАНИХ НДР

Опис корупційного ризику

Фінансування наукової і науково-технічної діяльності може здійснюватися як через базове фінансування ЗВО і наукових установ за рахунок коштів державного бюджету, так і шляхом фінансування окремих наукових проєктів за результатами конкурсного відбору. Конкурсне фінансування наукових досліджень є загальноприйнятою практикою, оскільки воно дозволяє розподіляти обмежені бюджетні ресурси не автоматично, а з урахуванням якості проєкту, його актуальності, очікуваних результатів, спроможності команди та відповідності визначеним пріоритетам державної наукової політики.

Належна модель конкурсного фінансування має відповідати базовим вимогам відкритості, рівності умов для заявників, об'єктивності та незалежності експертного оцінювання, врегулювання конфлікту інтересів, належного документування експертних висновків, зрозумілості критеріїв оцінювання, обґрунтованості рішення про фінансування та подальшого контролю результатів виконання профінансованих проєктів. Інакше конкурсна процедура може втратити свою основну функцію – забезпечення чесного, якісного і конкурентного розподілу бюджетних коштів у сфері науки.

В Україні загальні засади фінансування наукової і науково-технічної діяльності визначаються Законом України «Про наукову і науково-технічну діяльність». Конкурсний відбір наукових і науково-технічних робіт, що плануються до виконання за рахунок коштів державного бюджету, регулюється Порядком проведення конкурсного відбору наукових, науково-технічних робіт, затвердженим постановою КМУ від 12.09.2018 № 739. Для ЗВО та наукових установ сфери управління МОН спеціальні правила проведення конкурсів і оцінювання результатів виконання проєктів встановлені Положенням, затвердженим наказом МОН від 30.06.2025 № 947.

Зазначені акти формально передбачають ключові елементи конкурсної процедури: подання проєктів, їх експертне оцінювання, застосування критеріїв відбору, врегулювання конфлікту інтересів, ухвалення рішення про фінансування та оцінювання результатів виконання проєктів. Водночас на практиці окремі ключові етапи конкурсного відбору залишаються недостатньо прозорими, насамперед у частині формування кола експертів, оцінювання їхньої фаховості та порядку призначення експертів для оцінювання конкретних заявок.

Положення МОН декларує автоматичний розподіл проєктів між експертами та запобігання конфлікту інтересів. Однак критерії формування кола експертів, параметри оцінювання відповідності експерта тематиці конкретного проєкту, а також алгоритм автоматичного призначення експертів залишаються недостатньо відкритими для зовнішньої перевірки. Недостатній рівень публічного висвітлення механізмів розподілу заявок ускладнює зовнішній моніторинг щодо профільності залучених фахівців та дієвості заходів із запобігання конфліктам інтересів.

Окремої уваги потребує використання в Україні підходу, близького до моделі розподіленого експертного оцінювання (*distributed peer review*), за якої широке коло науковців може залучатися до експертного оцінювання заявок інших учасників. Такий підхід може мати організаційні переваги, зокрема розширення кола експертів і зменшення навантаження на обмежену кількість рецензентів. Водночас він потребує особливо чітких гарантій неупередженості: прозорих правил добору експертів, ефективного виявлення конфлікту інтересів, контролю якості експертних висновків і запобігання стратегічному (наприклад, штучне заниження оцінки) або формальному оцінюванню.

У цьому аспекті показовим є порівняння з підходами Європейської Комісії та Європейської дослідницької ради, де експертне оцінювання передбачає чіткі правила добору експертів, декларування та врегулювання конфлікту інтересів, попередньо визначені критерії оцінювання, індивідуальні експертні висновки, узгоджене обговорення оцінок та надання заявнику мотивованого підсумкового звіту.

Окремим елементом ризику є непрозорість того, як саме формується підсумковий середній бал проєкту. Формально Положення МОН передбачає експертне оцінювання проєкту кількома експертами та розрахунок середнього арифметичного бала. Однак для зовнішнього спостерігача така процедура не є достатньо прозорою, зокрема щодо кількості експертів, які фактично оцінювали конкретну заявку, їх оцінок, наявності випадків істотного відхилення оцінок, призначення додаткових експертів, а також того, як саме остаточний середній бал трансформувався в рішення про фінансування.

За таких умов середній арифметичний бал створює видимість об'єктивного числового результату, однак не усуває ризику непрозорості попередніх етапів оцінювання. Якщо не є відкритими логіка добору експер-

тів, їхня відповідність тематиці заявки, повнота мотивування оцінок та історія формування фінального бала, то арифметичне усереднення саме по собі не гарантує неупередженості конкурсного результату.

Додатково ризик посилюється тим, що в системі оцінювання значну вагу мають показники попередньої наукової результативності команди, насамперед публікаційна активність та наявність результатів, формально пов'язаних із тематикою проєкту. Такий підхід може стимулювати не лише реальну наукову продуктивність, а й імітацію наукових результатів – формальне продукування публікацій під майбутні заявки, повторне використання близьких напрацювань у різних проєктах і штучне посилення показників спроможності команди шляхом включення науковця із високими науковими показниками.

На практиці це може призводити до формування «ланцюгів виконавців проєктів», коли одні й ті самі науковці або близькі дослідницькі групи послідовно або одночасно залучаються до кількох профінансованих НДР у суміжних тематичних напрямах. У такій ситуації попередня участь у проєктах і пов'язані з нею публікаційні результати можуть ставати підставою для подальшої конкурсної успішності, що створює замкнений цикл, адже фінансування генерує формальні показники, а ці показники надалі підвищують шанси на нове фінансування.

Показовим у цьому контексті є аналіз вибірки з 12 держбюджетних проєктів одного з університетів, що отримали фінансування МОН за результатами конкурсного відбору з початком виконання у 2025–2026 роках. У цій вибірці зафіксовано 75 унікальних виконавців, з яких 9 осіб, або 12,0 %, беруть участь більш ніж в одному проєкті. Водночас 9 із 12 проєктів мають у своєму складі принаймні одного виконавця, який одночасно залучений до іншого проєкту з цієї ж вибірки[9].

Більше того, переважна частина проєктів у межах аналізованої вибірки стосується близьких або суміжних тематичних напрямів. Така тематична близькість у поєднанні з повторюваністю складу виконавців створює додатковий ризик дублювання або перехресного зарахування наукових результатів. За відсутності належного зовнішнього контролю одна й та сама публікація, аналітична розробка, набір даних, методика або інший результат дослідження може бути заявлена як результат виконання кількох різних НДР, якщо ці проєкти мають споріднену тематику та частково спільне кадрове ядро. Це посилює корупційний ризик імітації результативності наукового проєкту.

Аналіз звітних матеріалів за результатами наукових проєктів засвідчує випадки, коли одна й та сама публікація декларується як результат виконання двох різних держбюджетних НДР. Це вказує не лише на технічну можливість перехресного зарахування результатів, а й на слабкість контролю за їх унікальністю.

Корупційний ризик посилюється також відсутністю практики ризикоорієнтованих аудитів наукових результатів і профінансованих проєктів. Чинна модель контролю переважно зосереджена на поданні проміжних і остаточних звітів, підтвердженні формальних показників виконання та експертному оцінюванні звітних матеріалів. Водночас вона не передбачає системного відбору проєктів для поглибленої незалежної перевірки.

Суб'єкти корупційного ризику

Посадові особи МОН, науково-педагогічні працівники.

Джерело корупційного ризику

Недосконалість реалізації організаційно-правової моделі конкурсного фінансування наукових досліджень.

Шляхи подолання корупційного ризику

МОН доцільно переглянути підхід до оцінювання наукових проєктів з посиленням прозорості експертного оцінювання, забезпечення прозорості кошторисів профінансованих проєктів у частині, що не містить інформації з обмеженим доступом, запровадження ризикоорієнтованого аудиту наукових результатів і профінансованих проєктів.

9 Наказ МОН від 25.02.2025 № 369 «Про затвердження переліку проєктів фундаментальних наукових досліджень, прикладних наукових досліджень, виконавцями яких є заклади вищої освіти та наукові установи, що належать до сфери управління МОН, які пройшли конкурсний відбір та фінансування яких розпочнеться з 2025 року за рахунок коштів Державного бюджету України»; наказ МОН від 09.01.2026 № 23 «Про затвердження переліку проєктів фундаментальних наукових досліджень, прикладних наукових досліджень та проєктів досліджень, які містять відомості з обмеженням доступу, виконавцями яких є заклади вищої освіти та наукові установи, що належать до сфери управління МОН, які пройшли конкурсний відбір та фінансування яких розпочнеться з 2026 року за рахунок коштів Державного бюджету України».

6. НЕДОСТАТНЯ ПРОЗОРІСТЬ ФОРМУВАННЯ ПЕРЕЛІКУ НАУКОВИХ ФАХОВИХ ВИДАНЬ

Опис корупційного ризику

Наукові фахові видання України – це наукові періодичні видання, включені до Переліку, що затверджується МОН. Публікація в таких виданнях враховується під час присудження наукових ступенів, присвоєння вчених звань, виконання ліцензійних умов провадження освітньої діяльності, акредитації освітніх програм та оцінювання результатів наукової діяльності ЗВО і наукових установ.

Для ЗВО та наукових установ наявність власного наукового фахового видання є важливою складовою академічної репутації. Водночас функціонування наукового журналу пов'язане зі значними організаційними та фінансовими витратами. Забезпечення редакційного процесу передбачає роботу редакції та редакційної колегії, адміністрування подання рукописів, літературне і технічне редагування, коректуру, верстку, присвоєння DOI[10], підтримку вебсайту й електронної редакційної системи, інші організаційні витрати. Такі витрати можуть фінансуватися різними способами – за рахунок видавця або засновника журналу, передплати, грантової підтримки, а також за рахунок публікаційних внесків (Article Processing Charges, APC), які сплачують автори. Саме модель фінансування через APC є домінантною для журналів відкритого доступу (Open Access) у світі.

Українські наукові фахові видання також використовують модель публікаційних внесків, що відповідає сучасній міжнародній практиці функціонування журналів відкритого доступу. Водночас сплата публікаційного внеску не означає, що отримані кошти спрямовуються виключно на покриття собівартості публікації. Модель фінансування через APC може забезпечувати видавцеві позитивний фінансовий результат[11].

Відповідно до Порядку формування Переліку наукових фахових видань України, затвердженого наказом МОН від 19.01.2026 № 56, наукове періодичне видання набуває статусу наукового фахового за результатами спеціальної процедури. Включення видання до Переліку здійснюється за заявою його засновника, поданою на добровільних засадах, за умови відповідності встановленим вимогам і критеріям. Порядок передбачає перевірку видання на відповідність принципам академічної доброчесності, міжнародним стандартам публікаційної етики, редакційної незалежності, прозорості редакційних процедур, відкритості інформації про діяльність журналу, а також іншим вимогам щодо організації видавничого процесу.

Рішення про включення видання до Переліку приймається МОН за результатами розгляду поданих матеріалів, після чого виданню присвоюється відповідна категорія та воно підлягає подальшому моніторингу щодо дотримання встановлених вимог. Експертне забезпечення розгляду заявок покладається на Комісію з питань публікаційної етики та формування Переліку наукових фахових видань України (далі – Комісія) – консультативно-дорадчий орган МОН.

З огляду на викладене рішення МОН про включення наукового видання до Переліку наукових фахових видань України є визначальним для діяльності його видавця, оскільки безпосередньо впливає як на здійснення статутної діяльності ЗВО і наукових установ у сфері наукової діяльності, суб'єктів господарської діяльності, так і на їхню господарську діяльність, пов'язану з виданням та розповсюдженням наукової продукції.

Аналіз Порядку формування Переліку наукових фахових видань України дає підстави виокремити низку складових процедури, які характеризуються недостатньою прозорістю і широкими дискреційними повноваженнями суб'єктів прийняття рішень, що потенційно може створити передумови для виникнення корупційних ризиків.

1. Недостатня прозорість формування та діяльності Комісії

У п. 9 Порядку визначено, що пропозиції щодо кандидатів до складу Комісії подаються Радою президентів академій наук України, Науковим комітетом Національної ради України з питань розвитку науки і технологій, науковими установами та ЗВО, а персональний склад Комісії затверджується наказом МОН. Своєю

10 DOI є унікальним постійним цифровим ідентифікатором публікації, який дозволяє однозначно знайти статтю в інтернеті, навіть якщо адреса сторінки журналу зміниться.

11 Фінансові звіти ЗВО та наукових установ України не містять деталізації щодо надходжень від публікаційних внесків, своєю чергою, аналіз фінансової звітності іноземних видавництв свідчить, що у 2024 р. видавець журналів відкритого доступу PLOS отримав 41,8 млн дол. США доходу при витратах у розмірі 36,9 млн дол. США. За оцінками дослідників, лише у 2023 р. доходи від APC становили майже 681,6 млн дол. США для MDPI, 582,8 млн дол. США для Elsevier та 546,6 млн дол. США для Springer Nature. Public Library of Science. Financial Overview 2024. URL: https://plos.org/financial-overview/; Haustein S., Schares E., Alperin J. P., Hare M., Butler L.-A., Schönfelder N. Estimating global article processing charges paid to six publishers for open access between 2019 and 2023. arXiv. 2024. DOI: 10.48550/arXiv.2407.16551. URL: https://arxiv.org/abs/2407.16551.

чергою, порядок діяльності, регламент роботи та реалізація повноважень визначаються самою Комісією. Однак станом на момент підготовки цього дослідження ані регламент роботи Комісії, ані її персональний склад у відкритому доступі не оприлюднені.

Така ситуація може створити корупційний ризик, пов'язаний із недостатньою прозорістю діяльності Комісії. Хоча відповідно до Порядку вона має статус консультативно-дорадчого органу МОН, саме на неї покладено експертне забезпечення розгляду заяв щодо включення наукових видань до Переліку. З огляду на значний обсяг роботи (у 2026 р. на включення до оновленої категорії «Б» Переліку було подано 1394 заявки)[12], а також обмежені кадрові можливості МОН, результати експертного розгляду Комісією об'єктивно мають істотне значення для прийняття МОН остаточних рішень.

За таких умов неопублікування персонального складу Комісії, положення про неї і регламенту її роботи унеможливлює здійснення належного громадського контролю за процедурою формування експертних висновків, перевірку потенційних конфліктів інтересів членів Комісії, а також оцінювання дотримання принципів незалежності, неупередженості та прозорості під час розгляду заяв[13].

Така практика також не забезпечує дотримання принципів академічної доброчесності, відкритості та прозорості, на яких ґрунтується функціонування сучасної системи науки та вищої освіти. Орган, що здійснює експертне оцінювання наукових видань та бере участь у формуванні рішень, які безпосередньо впливають на реалізацію прав і законних інтересів суб'єктів наукової діяльності, повинен здійснювати свою діяльність відкрито, із забезпеченням можливості громадського і професійного контролю.

2. Нечітке нормативне розмежування повноважень між МОН, структурним підрозділом МОН та Комісією

Порядок передбачає розподіл окремих функції між МОН, структурним підрозділом МОН, відповідальним за формування Переліку, та Комісією. Зокрема, структурний підрозділ МОН забезпечує прийняття, перевірку та попередній розгляд заяв і документів, організаційний супровід процедури, взаємодію із заявниками та підготовку матеріалів для розгляду. Комісія здійснює експертне забезпечення розгляду заяв, бере участь в оцінюванні наукових видань, їх рейтингуванні, щорічному моніторингу Переліку та аналізі випадків порушення публікаційної етики. Остаточні рішення про включення, залишення, зміну категорії або виключення видання з Переліку приймаються МОН шляхом видання відповідного наказу.

Водночас Порядок не визначає належним чином характеру взаємодії між зазначеними суб'єктами і юридичного значення їхніх рішень. Зокрема, не встановлено, чи є висновки Комісії обов'язковими для МОН, чи може Міністерство відступити від результатів експертного оцінювання, у яких випадках це допускається і чи повинно таке рішення бути вмотивованим. Так само не розмежовано, які питання структурний підрозділ МОН вирішує самостійно, а які лише готує для розгляду Комісією, а також не визначено межі його дискреційних повноважень під час попередньої перевірки заяв і документів.

До того ж Порядок не встановлює персональної відповідальності кожного із зазначених суб'єктів за окремі етапи процедури та не дає змоги чітко простежити, на якому саме етапі формується зміст остаточного рішення. За відсутності такого нормативного розмежування виникає можливість перекладання відповідальності між МОН, його структурним підрозділом і Комісією, що ускладнює здійснення громадського контролю, знижує прозорість процедури та створює умови для непрозорого впливу на результати оцінювання наукових видань.

3. Невизначеність критеріїв і процедури виставлення балів під час оцінювання наукових видань

Критеріями 5–7 додатка 4 до Порядку передбачено нарахування 5 балів за відкритий («діамантовий») доступ до всіх статей і випусків наукового періодичного видання, 3 балів – за звільнення окремої категорії здобувачів третього рівня вищої освіти від оплати за опрацювання, рецензування та оприлюднення статей, а також 3 балів – за включення видання до *Directory of Open Access Journals (DOAJ)*. Сукупна максимальна оцінка за цими критеріями становить 11 балів із 30 можливих, тобто 36,7 % загальної максимальної кількості балів.

12 МОН. МОН продовжує формування категорії «Б» Переліку наукових фахових видань України. 03.06.2026. URL: https://mon.gov.ua/news/mon-prodovzhuie-formuvannia-katehorii-b-pereliku-naukovykh-fakhovykh-vydan-ukrainy.

13 Порівняльний аналіз свідчить, що в європейських державах, де функціонують національні системи класифікації (ранжування) наукових видань, інформація про персональний склад експертних органів є відкритою. Так, у Фінляндії на офіційному сайті *Publication Forum (JUFO)* оприлюднюються персональний склад усіх галузевих експертних панелей, їхні голови, установи, які вони представляють, а також протоколи засідань. У Норвегії відкрито оприлюднюється інформація про Національну раду з академічного видавництва (*National Board of Scholarly Publishing*), наукові панелі та їхні функції в оцінюванні наукових видань. У Польщі персональний склад Комісії з оцінювання наукових видань також є публічним та затверджується наказом Міністра науки, що забезпечує можливість перевірки потенційних конфліктів інтересів та здійснення громадського контролю за діяльністю Комісії.

З огляду на те, що прохідний показник установлено на рівні 30 % максимально можливої кількості балів, тобто 9 балів, лише відповідність критеріям 5–7 дозволяє виданню перевищити необхідний поріг. Отже, ці три критерії можуть визначально впливати на результат оцінювання незалежно від відповідності видання іншим критеріям, пов'язаним із якістю редакційних процедур, цитованістю, міжнародним складом авторів, відкритістю дослідницьких даних і дотриманням стандартів дослідницької етики.

Тож корупційний ризик полягає у відсутності чітких правил оцінювання та надмірній дискреції осіб, які здійснюють перевірку. При цьому непропорційно висока питома вага критеріїв 5–7 створює можливість визначального впливу на підсумковий результат. Таким чином, поєднання високої ваги критеріїв 5–7, низького прохідного порогу, недостатньої деталізації способів підтвердження відповідності та можливості формального виконання цих вимог створює умови для маніпулювання результатами оцінювання, вибіркового застосування критеріїв, необґрунтованого надання переваг окремим виданням і включення до Переліку видань.

Суб'єкти корупційного ризику

МОН, Комісія з питань етики наукових публікацій та формування Переліку наукових фахових видань України, члени Комісії, посадові особи структурного підрозділу МОН, відповідального за організацію оцінювання наукових видань.

Джерела корупційного ризику

Недостатня нормативна визначеність критеріїв, методики та порядку нарахування балів, способів перевірки відповідності видань установленим вимогам у Порядку формування Переліку наукових фахових видань України, затвердженому наказом МОН від 19.01.2026 № 56, а також неоприлюднення Положення про Комісію з питань етики наукових публікацій та формування Переліку наукових фахових видань України, регламенту її роботи і персонального складу Комісії.

Шляхи усунення корупційного ризику

МОН доцільно:

- внести зміни до Порядку формування Переліку наукових фахових видань України, затвердивши чітку методику нарахування балів за кожним критерієм;
- переглянути систему оцінювання, забезпечивши пропорційність ваги окремих критеріїв і недопущення ситуації, коли виконання обмеженої кількості критеріїв само собою забезпечує проходження прохідного порогу;
- затвердити та оприлюднити Положення про Комісію з питань етики наукових публікацій та формування Переліку наукових фахових видань України, регламент її роботи, методичні рекомендації щодо оцінювання видань і персональний склад Комісії.

7. ПРАКТИКА ПРИЗНАЧЕННЯ ВИКОНУЮЧОГО ОБОВ'ЯЗКИ РЕКТОРА ЗАМІСТЬ ОГОЛОШЕННЯ КОНКУРСУ

Опис корупційного ризику

Міжнародні та європейські стандарти у сфері вищої освіти[14] послідовно підкреслюють ключову роль інституційної автономії як запоруки належного виконання університетом його суспільної місії, зокрема забезпечення академічної свободи, неупередженості та незалежності навчання і досліджень від неналежного зовнішнього впливу. У цих підходах автономія розуміється не лише як декларативний принцип, а як практична здатність університету до самоврядування, необхідна для ефективного ухвалення рішень у межах академічної діяльності та управління ресурсами.

Автономія охоплює як свободу викладання і досліджень, академічну свободу, так і фінансову, організаційну та кадрову автономію, захищену від невиправданого втручання з боку публічної влади чи інших суб'єктів. Саме тому кадрова складова роботи навчального закладу (призначення керівництва, формування управлінських команд, визначення відповідальних осіб) є невід'ємним елементом інституційної автономії, оскільки без контролю над кадровими ресурсами автономія втрачає практичний зміст.

Втручання органів влади в кадрові процеси ЗВО має бути мінімізованим, прозорим і обґрунтованим, обмеженим лише необхідним для виконання державою своїх легітимних функцій і супроводжуватися гарантіями від надмірної дискреції. Натомість саме самоврядування, колегіальність і належне академічне лідерство розглядаються як базові компоненти змістовної автономії: участь університетської спільноти в ухваленні внутрішніх рішень і розбудова консультаційних механізмів мають забезпечувати якість управління, підзвітність і довіру, знижуючи ризики зовнішнього адміністративного впливу на ЗВО.

У ст. 42 Закону України «Про вищу освіту» (далі – Закон) закріплено виборний порядок обрання ректора (керівника ЗВО), що загалом відповідає засадам інституційної автономії та академічної свободи. Закон передбачає, що конкурс на заміщення посади керівника ЗВО оголошується не пізніше ніж за два місяці до закінчення строку контракту особи, яка обіймає цю посаду. У разі дострокового припинення повноважень керівника ЗВО конкурс оголошується протягом тижня з дня утворення вакансії. Таким чином, законодавець заклав гарантії забезпечення постійності присутності ректора, і, здавалось би, запропонував ефективний механізм управління закладом освіти професійним менеджером, обраним на прозорому та відкритому конкурсі. На практиці ситуація виглядає дещо по-іншому.

Згідно з Методичними рекомендаціями щодо особливостей виборчої системи та порядку обрання керівника ЗВО[15] на період між завершенням строку контракту ректора (утворення вакантної посади ректора) і проведенням виборів засновник ЗВО має призначити виконуючого обов'язки ректора. І якщо для кандидата на посаду керівника ЗВО ст. 42 Закону висуває високі і при цьому обґрунтовані кваліфікаційні вимоги, то для посади виконуючого обов'язки ректора ані вимог, ані граничного строку перебування на посаді не передбачено. При цьому виконуючий (-а) обов'язки ректора користується всіма повноваженнями ректора відповідно до ст. 34 Закону.

Таке правове поле надає надмірну дискрецію засновнику ЗВО при виборі особи для призначення виконуючим обов'язки ректора. Перебування на посаді виконуючого обов'язки керівника, призначеного згори, об'єктивно підсилює залежність такої особи від керівництва засновника ЗВО, підвищує можливість прийняття лояльних та «потрібних» управлінських рішень, спрямованих не на пріоритети університетської спільноти, а на інтереси засновника. У практичній площині це може проявлятися в ухваленні рішень кадрового, фінансового характеру, у сфері управління майном, а також у визначенні стратегічних і поточних управлінських пріоритетів без належних стримувань і противаг з боку інституцій університетського самоврядування (зокрема, вченої ради).

14 *Magna Charta Universitatum* (Bologna, 18 September 1988). URL: https://www.magna-charta.org/magna-charta-universitatum/mcu-1988/mc_english.pdf/%40%40download/file/mc_english.pdf; Council of Europe, Committee of Ministers, *Recommendation CM/Rec(2012)7 of the Committee of Ministers to member States on the responsibility of public authorities for academic freedom and institutional autonomy* (adopted 20 June 2012) URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805ca6f8; UNESCO, *Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel* (adopted 11 November 1997, Paris). URL: https://www.unesco.org/en/legal-affairs/recommendation-concerning-status-higher-education-teaching-personnel.

15 Методичні рекомендації щодо особливостей виборчої системи та порядку обрання керівника закладу вищої освіти, затверджені постановою КМУ від 05.12.2014 № 726. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/726-2014-%D0%BF.

За таких обставин потенційно викривляється принцип рівності можливостей кандидатів і підривається демократична природа виборності керівника ЗВО, знижується довіра до процедури обрання ректора загалом і послаблюються інституційні гарантії університетської автономії.

Про актуальність досліджуваного питання свідчить внесення до Верховної Ради України законопроєкту № 15164 «Про внесення зміни до Закону України "Про вищу освіту" щодо законодавчого врегулювання призначення та строку повноважень виконуючого обов'язки керівника закладу вищої освіти»[16]. Вказаним законопроєктом, зокрема, передбачається обмежити строк виконання обов'язків керівника ЗВО шістьма місяцями з дня призначення. Як зазначається авторами законопроєкту у пояснювальній записці до нього «відсутність чітких законодавчих приписів призвела до формування управлінської практики, за якої у ряді ЗВО тривалий час здійснюється управління особами у статусі виконуючого обов'язки керівника без проведення конкурсних процедур, передбачених Законом. Така практика фактично підміняє передбачений Законом механізм обрання керівника ЗВО за результатами конкурсу, створює передумови для зловживань та негативно впливає на якість управлінських рішень. Крім того, відсутність обмежень щодо строку виконання обов'язків керівника ЗВО призводить до ситуацій тривалого перебування одних і тих самих осіб у статусі виконуючих обов'язки». На час підготовки дослідження законопроєкт перебував на розгляді профільного комітету.

Кейс 1

Відповідно до наказу МОН в одному із ЗВО було визначено проведення виборів ректора 12.02.2026. Проте 10.02.2026 МОН видано наказ про перенесення дати виборів на 23.04.2026. Відповідно до наказу МОН від 17.04.2026 № 208-к-26 «Про внесення змін до наказу» дату виборів ректора ЗВО перенесено на 28.10.2026. Як випливає з інформації з відкритих джерел[17] підставою для перенесення дати виборів у лютому 2026 року став лист в. о. ректора, який перед цим був призначений на посаду менше ніж за тиждень до виборів. Раніше, до 2023 року, ця особа працювала у ЗВО, і у 2023 році йому не продовжили контракт. У лютому 2026 року Конференція трудового колективу закладу висловила в. о. ректора недовіру. Попередня в. о. ректора – завідувач однієї із кафедр цього ЗВО – була звільнена з посади без будь-яких пояснень. 09.04.2026 на посаду в. о. ректора призначено нову особу, яка до цього в цьому ЗВО не працювала[18].

Про системність проблеми з призначенням керівника ЗВО свідчить і те, що такі ситуації характерні також для закладів, які перебувають у підпорядкуванні інших міністерств.

Кейс 2

Наказом Міністерства молоді та спорту України від 08.01.2026 № 10-к/тр призначено вибори ректора одного із ЗВО на 25.03.2026. Університетська спільнота 24.03.2026 звернулася з листом до Міністерства, у якому зазначає про повну готовність до виборів[19]. Як випливає з офіційної сторінки ЗВО, 25.03.2026 за результатами голосування 53,57 % виборців віддали свої голоси за одного з кандидатів. Однак 24.03.2026 наказом цього Міністерства вибори було перенесено на 26.09.2026[20]. 24.03.2026 Міністерство звільнило діючого в. о. ректора та призначило на цю посаду доцента кафедри цього ж університету, а вже 03.04.2026 Міністерство перепризначило в. о. ректора знову. Новим в. о. керівника став науковець, який до цього в цьому ЗВО не працював. Отже, лише за 3 місяці у закладі було призначено трьох в. о. ректора.

Методичні рекомендації щодо особливостей виборчої системи та порядку обрання керівника ЗВО лише окреслюють строки виконання обов'язків ректора від утворення вакантної посади до проведення виборів: оголошення про проведення конкурсу має бути розміщене засновником не пізніше ніж за два місяці до закінчення строку контракту керівника або протягом тижня з дня утворення вакантної посади; після

16 Проєкт Закону про внесення зміни до Закону України «Про вищу освіту» щодо законодавчого врегулювання призначення та строку повноважень виконуючого обов'язки керівника закладу вищої освіти, реєстр. № 15164 від 09.04.2026. URL: https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/69819.

17 Суспільне Вінниця. Перенесення виборів ректора Вінницького педуніверситету: викладачі та студенти вийшли на протест. URL: https://suspilne.media/vinnytsia/1237794-perenesenna-viboriv-rektora-vinnickogo-peduniversitetu-vikladaci-ta-studenti-vijsli-na-protest/.

18 Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського. Вибори ректора 2026. URL: https://vspu.edu.ua/content/elec/elec.php.

19 Лист Міністру молоді та спорту України М. Бідному про проведення виборів ректора НУФВСУ. URL: https://uni-sport.edu.ua/images/documents/вих.001-448.pdf.

20 Міністерство молоді та спорту України. Щодо ситуації навколо виборів ректора НУФВСУ. URL: https://mms.gov.ua/news/shchodo-sytuatsii-navkolo-vyboriv-rektora-nufvsu.

завершення прийому документів вибори призначаються не пізніше ніж на тридцятий день з дати закінчення строку прийому документів. Наведені приклади свідчать про те, що з боку засновників ЗВО вчинено непоодинокі порушення або невмотивоване недотримання встановлених строків.

Суб'єкт корупційного ризику

Засновники ЗВО; галузеві державні органи, до сфери управління яких належать ЗВО; органи місцевого самоврядування, до сфери управління яких належать ЗВО.

Джерело корупційного ризику

Недосконалість нормативного регулювання процедури призначення виконуючого обов'язки керівника ЗВО.

Шляхи подолання корупційного ризику

МОН доцільно розробити та направити до КМУ зміни до Закону України «Про вищу освіту», передбачивши критерії для призначення особи на посаду виконуючого обов'язки ректора, аналогічні вимогам до керівника ЗВО, а також визначити обмеження повноважень виконуючого обов'язки ректора (насамперед щодо напрямів та пріоритетів освітньої та наукової діяльності, кадрових рішень, фінансових зобов'язань і розпорядження майном).

МОН та іншим засновникам ЗВО забезпечити відповідальне і послідовне застосування положень Закону України «Про вищу освіту» і Методичних рекомендацій щодо особливостей виборчої системи та порядку обрання керівника ЗВО з боку засновника шляхом неухильного дотримання визначених строків оголошення конкурсу та призначення виборів.

8. НЕДОСКОНАЛІСТЬ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕДУР УПРАВЛІННЯ ОБ'ЄКТАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ, ЩО НАЛЕЖАТЬ ДО СФЕРИ УПРАВЛІННЯ МОН

Опис корупційного ризику

До сфери управління МОН належить значна кількість об'єктів державної власності, зокрема будівлі, споруди, гуртожитки, земельні ділянки, майнові комплекси ЗВО, наукових установ, державних підприємств та інших підпорядкованих організацій. Управління такими об'єктами здійснюється відповідно до Законів України «Про управління об'єктами державної власності», «Про освіту», «Про вищу освіту», Земельного кодексу України, Цивільного кодексу України, а також інших нормативно-правових актів, що визначають порядок їх використання, передачі в оренду, відчуження, списання, реконструкції та залучення до спільної діяльності.

Майно державних ЗВО є державною власністю і закріплюється за такими закладами на праві оперативного управління, а земельні ділянки, як правило, надаються їм на праві постійного користування. ЗВО здійснюють володіння, користування та управління закріпленим за ними майном лише в межах повноважень, визначених законодавством, і не мають права самостійно розпоряджатися ним у спосіб, що призводить до зміни правового режиму державного майна чи обмеження прав держави як власника.

МОН як орган управління об'єктами державної власності реалізує від імені держави повноваження власника щодо майна підпорядкованих закладів освіти. Зокрема, МОН погоджує або ініціює прийняття рішень щодо передачі державного майна, відчуження, списання, передачі в оренду, укладення договорів про спільну діяльність та інших правочинів у випадках, передбачених законодавством, а також забезпечує збереження та використання такого майна відповідно до його цільового призначення.

Одним із способів використання державного майна ЗВО є укладення договорів про спільну діяльність та інших правочинів, що передбачають використання земельних ділянок або іншого державного майна для реалізації інвестиційних, будівельних чи інших комерційних проєктів. Оскільки внеском державного закладу у таких правовідносинах фактично виступає право користування земельною ділянкою або іншим державним майном, рішення щодо погодження таких договорів безпосередньо впливають на збереження державної власності та економічні інтереси держави.

Постанова КМУ від 11.04.2012 № 296 «Про затвердження Порядку укладення державними підприємствами, установами, організаціями, а також господарськими товариствами, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, у яких утворення наглядової ради не є обов'язковим відповідно до закону, а також у яких утворення наглядової ради не передбачено статутом, договорів про спільну діяльність та управління майном» визначає перелік документів, необхідних для погодження договору про спільну діяльність, однак не встановлює чітких критеріїв оцінювання економічної доцільності такого договору, методики визначення його вигідності для держави, не передбачає обов'язкового врахування стратегії розвитку ЗВО, плану розвитку його матеріально-технічної бази і впливу інвестиційного проєкту на забезпечення освітньої, наукової та інноваційної діяльності, відбору приватного партнера, вимог щодо мінімальної частки держави у результатах реалізації проєкту, порядку оцінювання бізнес-плану та інших поданих матеріалів, вимог до мотивування рішення органу управління, а також механізмів прозорості та громадського контролю за процедурою погодження. Це зумовлює значний обсяг дискреційних повноважень органу управління під час прийняття відповідних рішень.

Додатковим чинником ризику є те, що правовий режим таких правочинів залишається недостатньо визначеним. Використання договірних конструкцій, за якими земельна ділянка формально зберігається у постійному користуванні закладу, тоді як приватний партнер фактично набуває контроль над забудовою і права на збудовані об'єкти, створює можливість обходу спеціальних вимог законодавства щодо розпорядження державним майном. Кваліфікація правочину (як договору про спільну діяльність, інвестиційного чи іншого договору) не змінює його економічної сутності, однак може впливати на обсяг обов'язкових погоджувальних процедур, що посилює простір для адміністративного розсуду.

Враховуючи значну вартість земельних ділянок, що перебувають у постійному користуванні державних ЗВО, навіть поодинокі випадки укладення економічно невигідних договорів можуть призводити до істотних втрат економічної цінності державного майна, тоді як відсутність законодавчо визначених критеріїв оцінювання таких договорів не забезпечує об'єктивності та прозорості рішень органу управління.

Іншою важливою складовою повноважень МОН як органу управління є прийняття рішень щодо списання об'єктів державної власності. Недоліки нормативного регулювання цієї процедури також можуть створювати передумови для виникнення корупційних ризиків.

Відповідно до Порядку списання об'єктів державної власності, затвердженого постановою КМУ від 08.11.2007 № 1314, списання окремих об'єктів державної власності здійснюється за згодою суб'єкта управління. Для закладів освіти, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління МОН, таким суб'єктом управління є МОН. Балансоутримувач повинен підготувати та подати до МОН значний пакет документів, зокрема техніко-економічне обґрунтування необхідності списання, відомості про майно, акт інвентаризації, акт технічного стану, матеріали фотофіксації, інвентарні картки, технічні паспорти та документи щодо можливості застосування інших способів управління майном.

Подані матеріали опрацьовуються Управлінням з питань державного майна та підприємств і виносяться на розгляд Комісії з майнових питань підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління МОН. Комісія готує рекомендації керівництву МОН щодо надання згоди на списання або відмови в її наданні. Водночас зазначений Порядок та Положення про Комісію не встановлюють конкретного строку, протягом якого МОН повинне перевірити подані документи, винести питання на засідання Комісії та прийняти остаточне розпорядче рішення. Положення передбачає лише скликання засідань Комісії «у разі потреби», а визначення періодичності її засідань фактично залежить від голови Комісії та пропозицій секретаря.

Відсутність граничного строку розгляду належно оформлених матеріалів, установленої періодичності засідань Комісії, прозорої черговості розгляду подань та обов'язку інформувати балансоутримувача про стан їх опрацювання створює можливість невизначено тривалого зволікання з прийняттям рішення. За таких умов посадові особи МОН можуть прискорювати розгляд документів одних закладів і відкладати розгляд документів інших, не надаючи належного обґрунтування причин затримки. Це формує адміністративну залежність балансоутримувачів від посадових осіб МОН і може спонукати до надання неправомірної вигоди, використання особистих зв'язків або іншого неформального впливу з метою включення питання до порядку денного Комісії, прискорення його розгляду чи отримання розпорядчого документа МОН.

Тривале неприйняття рішення про списання також має негативні майнові та організаційні наслідки. Фізично зношене, морально застаріле, пошкоджене або непридатне до використання майно продовжує обліковуватися на балансі закладу, займати приміщення чи територію, потребувати охорони, інвентаризації та інших витрат на утримання. У разі подальшого руйнування такого майна можуть зменшуватися вартість придатних для реалізації вузлів, деталей, матеріалів і металобрухту, а також виникати ризики аварій, травмування людей, пожеж або забруднення території. Водночас керівник закладу не може самостійно завершити процедуру списання майна, для якого законодавством передбачено отримання згоди суб'єкта управління.

Таким чином, бездіяльність або невмотивоване затягування МОН під час розгляду матеріалів щодо списання державного майна може використовуватися як інструмент вибіркового адміністративного впливу на підпорядковані заклади, підприємства та установи, створювати умови для неформального прискорення процедур і перешкоджати своєчасному та ефективному управлінню державним майном.

Корупційний ризик також може створювати невжиття МОН належних заходів для своєчасного завершення припинення закладів освіти, установ та підприємств, що належать до сфери його управління. МОН в межах повноважень, визначених законодавством, забезпечує виконання рішень про реорганізацію або ліквідацію підпорядкованих закладів освіти, установ і підприємств, а у випадках, передбачених законодавством, видає відповідні накази, утворює комісії з припинення, визначає їх склад та здійснює контроль за виконанням заходів, пов'язаних із припиненням юридичної особи. З моменту призначення комісії з припинення до неї переходять повноваження щодо управління справами юридичної особи, зокрема щодо проведення інвентаризації майна, виявлення кредиторів і дебіторів, складання передавального акта або ліквідаційного балансу, передачі майна правонаступнику та подання документів для державної реєстрації припинення юридичної особи.

Водночас законодавство і розпорядчі акти МОН переважно встановлюють строки для виконання окремих початкових дій (повідомлення державного реєстратора, заявлення кредиторами вимог, проведення інвентаризації або подання передавального акта), але не завжди визначають граничний строк завершення всієї процедури припинення. У наказах МОН на комісії покладається обов'язок щомісячно інформувати МОН про вжиті заходи і після завершення процедури подати відповідну інформацію, однак відсутність кін-

цевої дати припинення і чітких наслідків за невиконання комісією покладених завдань дає змогу окремим юридичним особам роками залишатися у стані припинення.

Тривале перебування закладу або установи у стані припинення створює правову та управлінську невизначеність щодо державного майна. Майно формально продовжує обліковуватися за юридичною особою, діяльність якої фактично припинена або передана правонаступнику, тоді як передавальний акт може бути не складений, не затверджений МОН або не поданий державному реєстратору. За таких умов ускладнюється встановлення особи, відповідальної за збереження, охорону, облік, утримання та фактичне використання будівель, земельних ділянок, обладнання й іншого державного майна.

Відсутність завершеного оформлення правонаступництва і належного контролю МОН створює передумови для використання майна без належних правових підстав, передачі його третім особам, неофіційної оренди, приховування фактичного стану або втрати окремих об'єктів, їх розукомплектування, незаконного списання чи відчуження. Крім того, невизначеність щодо балансоутримувача може перешкоджати державній реєстрації речових прав, укладенню договорів охорони, ремонту або оренди, здійсненню інвентаризації та відображенню майна у бухгалтерському обліку.

Тривалість процедури припинення значною мірою залежить від діяльності голови і членів комісії з припинення, а також від своєчасності погодження і затвердження МОН передавальних актів, ліквідаційних балансів та інших документів. За відсутності відкритого реєстру процедур припинення, затверджених планів їх завершення, строків виконання кожного етапу та публічної інформації про майно юридичної особи посадові особи можуть вибірково прискорювати або затягувати оформлення документів, погодження передачі майна та завершення державної реєстрації. Така дискреція створює умови для неформального впливу на членів комісії або посадових осіб МОН з метою визначення правонаступника, способу подальшого використання майна, включення чи невключення певних об'єктів до передавального акта або прискорення відповідної процедури.

Про реальність проблеми свідчать дані ЄДР. Наприклад, один із державних професійно-технічних навчальних закладів, засновником якого зазначено МОН, перебуває у процедурі припинення з 20.12.2019[21]. У стані припинення також відображаються окремі державні університети та наукові установи, що належать до сфери управління МОН. Наприклад, МОН видало наказ про ліквідацію одного із ЗВО 06.08.2014, а в ЄДР він перебуває у стані припинення із 16.09.2014[22], одна зі шкіл-інтернатів перебуває у процедурі припинення шляхом ліквідації з 28.09.2018.

Сам по собі запис у ЄДР не доводить неправомірності дій конкретних посадових осіб, однак тривалість відповідних процедур свідчить про недостатність установлених механізмів контролю за їх своєчасним завершенням. Отже, бездіяльність МОН або неналежний контроль за діяльністю комісій з припинення може спричиняти багаторічне перебування юридичних осіб у стані припинення, невизначеність щодо належності, обліку та використання державного майна, а також створювати можливості для маніпулювання його складом, фактичного неконтрольованого використання або передачі в інтересах окремих осіб.

Суб'єкти корупційного ризику

Посадові особи МОН, його структурних підрозділів і комісій, керівники ЗВО, установ, організацій та підприємств, що належать до сфери управління МОН, які беруть участь у підготовці, погодженні, розгляді, прийнятті та виконанні рішень щодо управління об'єктами державної власності.

Джерело корупційного ризику

Відсутність чітких критеріїв, строків, процедур оцінювання, мотивування та контролю під час погодження договорів щодо використання державного майна, його списання і проведення процедур припинення підпорядкованих юридичних осіб.

21 Опендатабот. ДПТНЗ «ЦПТО №3 м. Харкова». URL: https://opendatabot.ua/c/02547910.

22 You Control. Львівський національний університет природокористування. URL: https://youcontrol.com.ua/catalog/company_details/00493735/; You Control. Державний вищий навчальний заклад «Київський університет управління та підприємництва». URL: https://youcontrol.com.ua/catalog/company_details/37956909/.

Шляхи подолання корупційного ризику

МОН:

- підготувати проєкт змін до постанови КМУ від 11.04.2012 № 296 «Про затвердження Порядку укладення державними підприємствами, установами, організаціями, а також господарськими товариствами, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, договорів про спільну діяльність та управління майном», передбачивши чіткі критерії оцінювання договорів про спільну діяльність, зокрема критерії визначення їхньої економічної доцільності та вигідності для держави, порядок оцінювання бізнес-плану, критерії відбору приватного партнера, вимоги щодо обов'язкового врахування стратегії розвитку ЗВО, плану розвитку його матеріально-технічної бази та впливу проєкту на освітню, наукову й інноваційну діяльність, вимоги до мотивування рішення про погодження або відмову в погодженні договору;

- внести зміни до Положення про Комісію з майнових питань підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління МОН, встановивши граничні строки розгляду документів щодо списання державного майна, періодичність проведення засідань Комісії, обов'язок інформування заявників про стан розгляду документів, а також персональну відповідальність посадових осіб за безпідставне порушення встановлених строків;

- підготувати проєкт змін до Порядку списання об'єктів державної власності, затвердженого постановою КМУ від 08.11.2007 № 1314, передбачивши граничні строки прийняття управлінських рішень;

- розробити та затвердити порядок контролю за проведенням реорганізації та ліквідації підпорядкованих закладів освіти, установ і організацій, передбачивши граничні строки виконання основних етапів процедури припинення, обов'язковий моніторинг її перебігу, публічний облік юридичних осіб, що перебувають у стані припинення, та встановивши персональну відповідальність посадових осіб МОН і голів комісій з припинення за безпідставне затягування завершення процедури.

II. РИЗИКИ, ПОВ'ЯЗАНІ ІЗ ОСВІТНЬОЮ ТА НАУКОВОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ, АДМІНІСТРУВАННЯМ ЗВО

9. НЕДОСТАТНЯ ПРОЗОРІСТЬ ПРОЦЕСУ ОРГАНІЗАЦІЇ ЄДКІ ЗА ОДНОЧАСНОЇ КОНЦЕНТРАЦІЇ НОРМОТВОРЧИХ, ОПЕРАЦІЙНИХ, ФІНАНСОВИХ І КОНТРОЛЬНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ В ОДНОМУ ОРГАНІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Опис корупційного ризику

Українська система зовнішнього стандартизованого оцінювання у сфері вищої освіти охоплює різні за правовою природою інструменти. ЄДКІ є формою атестації здобувачів фахової передвищої та вищої освіти за окремими спеціальностями. Його метою є вимірювання та оцінювання результатів навчання, досягнутих здобувачем за підсумками опанування освітньої програми. Своєю чергою, ЄВІ та ЄФВВ є інструментами конкурсного відбору для вступу на наступний рівень освіти, насамперед до магістратури. Ці інструменти реалізуються у форматі стандартизованого тестування, що передбачає використання заздалегідь розроблених тестових завдань, єдиних процедур проведення та централізованого оцінювання результатів.

Перелік спеціальностей, за якими складають ЄДКІ, поступово розширювався і станом на 2026 р. включає:

- на рівні фахової передвищої освіти – спеціальності 271 «Морський та внутрішній водний транспорт», 273 «Залізничний транспорт», 274 «Автомобільний транспорт»;
- на бакалаврському рівні – спеціальності 125 «Кібербезпека та захист інформації», 143 «Атомна енергетика», 271 «Морський та внутрішній водний транспорт», 272 «Авіаційний транспорт», 273 «Залізничний транспорт», 274 «Автомобільний транспорт», 275 «Транспортні технології (за видами)»;
- на магістерському рівні – спеціальності 081 «Право», 293 «Міжнародне право», 281 «Публічне управління та адміністрування», 211 «Ветеринарна медицина», 212 «Ветеринарна гігієна, санітарія і експертиза»[23].

Організація ЄДКІ здійснюється відповідно до постанови КМУ від 19.05.2021 № 497, якою затверджено Порядок атестації здобувачів фахової передвищої та вищої освіти у формі ЄДКІ. Відповідальні державні органи визначають установу, яка проводить ЄДКІ, затверджують програму іспиту, можуть утворювати робочі групи, фахові, апеляційні та інші комісії, а також затверджують умови проведення, строки розроблення завдань, критерії оцінювання результатів і норми оплати праці фахівців, залучених до розроблення та рецензування завдань.

Відповідно до наказу МОН від 17.11.2023 № 1420 установою, що проводить ЄДКІ за спеціальностями у сфері відповідальності МОН, визначено Державну установу «Науково-методичний центр вищої та фахової передвищої освіти».

Реалізація процедур організації та проведення ЄДКІ потребує витрачання значних сум коштів: лише за 2025 р. МОН витратило 15,2 млн грн (від запровадження ЄДКІ – 44,3 млн грн), без урахування витрат ЗВО, у яких безпосередньо студенти складають ЄДКІ[24].

Формально процедура ЄДКІ містить елементи забезпечення методичної якості, зокрема попереднє затвердження програми, її оприлюднення не пізніше ніж за шість місяців до проведення іспиту, громадське

23 Постанова КМУ від 19.05.2021 № 497 «Про атестацію здобувачів ступеня фахової передвищої освіти та ступенів вищої освіти на першому (бакалаврському) та другому (магістерському) рівнях у формі єдиного державного кваліфікаційного іспиту». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/497-2021-%D0%BF#Text.

24 Видатки на навчання розробників і експертів завдань ЄДКІ, за розробку та експертизу завдань ЄДКІ, організаційний і методичний супровід підготовки і проведення ЄДКІ, аналіз (у тому числі психометричний) і експертизу результатів ЄДКІ, здійснення аналітичних розрахунків, систем спостереження за процедурою іспитування, технічне та програмне забезпечення, витратні матеріали (у тому числі для оргтехніки).

обговорення проєктів програм, формування робочих груп, залучення фахівців до розроблення й рецензування тестових завдань.

Разом з тим ключові складові організації ЄДКІ залишаються закритими для зовнішнього академічного і громадського контролю, а концентрація повноважень щодо підготовки, проведення й оцінювання іспиту при повній закритості процедури в межах МОН створює корупційний ризик, складовими якого є:

1) порядок добору авторів тестових завдань. У відкритому доступі відсутня інформація про те, за якими критеріями МОН або уповноважена ним установа відбирає авторів тестів, які вимоги висуваються до їхньої фахової компетентності, як оцінюється їхній попередній досвід і чи існує конкурсний або хоча б формалізований порядок такого добору, а також процедура виключення із пулу авторів. Оскільки ці особи отримують оплату за розроблення завдань, непрозорий добір може створювати не лише методичний, а й корупційний ризик, адже доступ до оплачуваної експертної роботи може залежати від адміністративного розсуду, а не від відкритих критеріїв, що можна перевірити;

2) закритість інформації про персональний склад авторів і рецензентів унеможливлює громадський і академічний контроль за потенційними конфліктами інтересів. Зокрема, неможливо перевірити, чи не були автори або рецензенти одночасно розробниками підготовчих посібників, викладачами комерційних курсів, консультантами здобувачів або особами, заінтересованими у певному змісті тестових завдань;

3) закритість банку тестових завдань. Сам по собі закритий банк питань може бути виправданим для стандартизованого тестування, якщо завдання використовуються повторно. Водночас повна закритість банку за відсутності незалежного аудиту створює ризик неформального доступу до тестових матеріалів, використання інсайдерської інформації у комерційних курсах підготовки або підготовчих посібниках, а також неможливості перевірити відповідність завдань програмі і стандартам вищої освіти, якість тестових завдань.

Додатковим індикатором недосконалості чинної моделі організації ЄДКІ є регулярна дискваліфікація тестових завдань уже після проведення іспиту. Найбільш показовою є ситуація з ЄДКІ зі спеціальності 125 «Кібербезпека» у 2026 р., коли зі 100 тестових завдань до розрахунку результату було включено лише 79, тобто 21 % завдань було дискваліфіковано. Такий показник свідчить про істотні проблеми попереднього контролю якості тестових матеріалів.

Суб'єкти корупційного ризику

МОН, автори та рецензенти тестових завдань.

Джерело корупційного ризику

Недосконалість нормативного регулювання організації та проведення ЄДКІ, закріпленого постановою КМУ від 19.05.2021 № 497 «Про атестацію здобувачів ступеня фахової передвищої освіти та ступенів вищої освіти на першому (бакалаврському) та другому (магістерському) рівнях у формі єдиного державного кваліфікаційного іспиту».

Шляхи подолання корупційного ризику

МОН доцільно підготувати проєкт змін до постанови КМУ від 19.05.2021 № 497 «Про атестацію здобувачів ступеня фахової передвищої освіти та ступенів вищої освіти на першому (бакалаврському) та другому (магістерському) рівнях у формі єдиного державного кваліфікаційного іспиту», передбачивши відкритий конкурсний порядок добору авторів і рецензентів тестових завдань та визначивши кваліфікаційні вимоги до них, критерії відбору, підстави включення та виключення з реєстру розробників тестових завдань; оприлюднення персонального складу авторів і рецензентів після завершення додаткової сесії ЄДКІ для забезпечення громадського та академічного контролю за недопущенням конфлікту інтересів авторів та рецензентів; незалежний аудит банку тестових завдань.

МОН спільно з Державною установою «Науково-методичний центр вищої та фахової передвищої освіти» запровадити обов'язкове декларування конфлікту інтересів для авторів, рецензентів, членів робочих груп і фахових комісій; встановити заборону на участь авторів і рецензентів тестових завдань у комерційних курсах, тренінгах та інших платних програмах підготовки до ЄДКІ, а також у підготовці відповідних комерційних посібників протягом періоду їх залучення до розроблення тестових завдань.

10. МОЖЛИВЕ ОТРИМАННЯ НЕПРАВОМІРНОЇ ВИГОДИ ЗА ПІДГОТОВКУ ДИСЕРТАЦІЙ, НАУКОВИХ ПУБЛІКАЦІЙ ДЛЯ ДОПУСКУ ДО ЗАХИСТУ, ПРОХОДЖЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ЗАХИСТУ ДИСЕРТАЦІЇ

Опис корупційного ризику

Офіційним підтвердженням наукової кваліфікації є присудження наукового ступеня. В Україні такими науковими ступенями є доктор філософії, кандидат наук та доктор наук. Після реформування системи підготовки наукових кадрів відповідно до Закону України «Про вищу освіту» основним початковим науковим ступенем став ступінь доктора філософії, який присуджується за результатами навчання в аспірантурі та проведення самостійного наукового дослідження. Отримання цього ступеня передбачає успішне виконання освітньо-наукової програми, підготовку дисертації, опублікування результатів дослідження у наукових виданнях, апробацію результатів на конференціях та їх публічний захист перед разовою спеціалізованою вченою радою.

Основна відповідальність за організацію атестації здобувача ступеня доктора філософії покладається на ЗВО або наукову установу, в якій утворюється разова спеціалізована вчена рада. ЗВО формує склад ради, забезпечує проведення публічного захисту, оприлюднення відповідних матеріалів, дотримання встановленої процедури та видає диплом доктора філософії на підставі рішення разової ради. МОН здійснює контроль за дотриманням вимог до утворення разової спеціалізованої вченої ради і має повноваження зупиняти її діяльність у випадках, передбачених законодавством. Повідомлення про порушення процедури захисту, а також скарги щодо наявності в дисертації або пов'язаних із нею наукових публікаціях академічного плагіату, фабрикації чи фальсифікації розглядає НАЗЯВО та в установлених законом випадках приймає рішення про скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради.

Ступінь доктора філософії сьогодні є вельми затребуваним. Так, у період з 09.05.2022 до 17.08.2026 в електронній базі НАЗЯВО зафіксовано присудження цього ступеня 14 407 особам. Ступінь доктора філософії є необхідною умовою для побудови академічної кар'єри, зайняття посад наукових і науково-педагогічних працівників, участі у конкурсах на фінансування досліджень, керівництва підготовкою здобувачів, а також впливає на професійний статус і рівень матеріального забезпечення особи.

Водночас значне поширення підготовки докторів філософії, поєднане з порівняно новою моделлю їх атестації, недостатнім рівнем сформованості культури академічної доброчесності, високою дискрецією окремих учасників атестаційного процесу і наявністю деяких прогалин нормативного регулювання, створює передумови для виникнення корупційних ризиків. Наслідком цього може бути формування практик одержання або вимагання неправомірної вигоди за підготовку дисертаційних досліджень, забезпечення виконання вимог щодо наукових публікацій, сприяння проходженню процедур допуску до захисту, формування складу разової спеціалізованої вченої ради чи ухвалення позитивного рішення про присудження наукового ступеня. При цьому неправомірна вигода може полягати не лише у грошових коштах, а й у наданні послуг, подарунків, майнових або немайнових переваг, сприянні у працевлаштуванні, кар'єрному просуванні, включенні до авторських колективів, участі у наукових проєктах або взаємному сприянні під час інших процедур академічної атестації.

Чинна модель присудження ступеня доктора філософії передбачає проведення атестації здобувача разовою спеціалізованою вченою радою, утвореною ЗВО або науковою установою у складі 5 осіб[25]. Порядок присудження ступеня доктора філософії визначає вимоги до дисертації, її публічного захисту, складу разової спеціалізованої вченої ради та процедури скасування ухваленого нею рішення. Для здобувачів наукового ступеня доктора наук застосовується окрема модель атестації. Спеціалізована вчена рада з присудження ступеня доктора наук утворюється МОН і має право приймати до розгляду докторські дисертації й проводити їх захист. Запровадження більш децентралізованої моделі атестації та посилення відповідальності ЗВО і наукових установ відповідає загальній тенденції до розширення інституційної автономії. Водночас передання значної частини повноважень ЗВО і науковим установам має супроводжуватися належними механізмами незалежного контролю, підзвітності та персональної відповідальності учасників атестаційної процедури.

25 Постанова КМУ від 12.01.2022 № 44 «Про затвердження Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/44-2022-%D0%BF.

1. Одержання неправомірної вигоди за підготовку дисертації

Одним із найбільш небезпечних проявів ризику є фактична підміна самостійного виконання дисертації її підготовкою іншими особами за винагороду. Це може проявлятися у написанні дисертації повністю або окремих її розділів іншими особами; проведенні або імітації проведення теоретичних чи емпіричних досліджень; зборі, систематизації та аналізі матеріалів; підготовці відгуків опонентів і відповідей на можливі запитання членів спеціалізованої вченої ради, а також доповіді та презентаційних матеріалів для захисту тощо. У таких випадках здобувач формально подає дисертацію як результат власної наукової діяльності, хоча фактичний обсяг його особистого внеску може не відповідати заявленому.

Особливу небезпеку становлять ситуації, коли послуги з підготовки дисертацій надаються особами, які одночасно є науковими або науково-педагогічними працівниками, мають досвід участі в атестаційних процедурах, володіють інформацією про вимоги до дисертацій та публікацій, підтримують професійні зв'язки з потенційними членами спеціалізованих вчених рад. За таких умов виникає можливість поєднання фактичного написання або істотного доопрацювання дисертації з подальшим впливом на процедуру її оцінювання. Навіть за відсутності прямого впливу на рішення ради використання професійних зв'язків може сприяти формуванню лояльного ставлення до здобувача, зменшенню критичності оцінювання або приховуванню порушень академічної доброчесності.

Окремим фактором є розмивання межі між науковим керівництвом або науковим консультуванням і фактичним виконанням дослідження замість здобувача. Науковий керівник має надавати методичну та наукову допомогу, консультувати здобувача, сприяти визначенню напрямів дослідження та оцінювати результати його роботи. Водночас наукове керівництво не може підміняти особисте виконання здобувачем дисертації. У разі коли науковий керівник фактично формує зміст основних положень, самостійно готує значну частину тексту, створює результати дослідження або забезпечує їх одержання іншими особами, виникає ризик фіктивного підтвердження наукової кваліфікації здобувача. Як наслідок, комерціалізація підготовки дисертацій призводить до того, що науковий ступінь може сприйматися як результат придбання комплексу послуг, а не як результат самостійної багаторічної наукової діяльності. Це може створити нерівні умови для добросовісних здобувачів, знизити довіру до системи атестації та девальвувати значення наукового ступеня.

2. Зловживання під час підготовки і оприлюднення наукових результатів

Наукові публікації мають забезпечувати апробацію результатів дослідження, їх представлення науковій спільноті та можливість незалежного оцінювання новизни, достовірності й значущості одержаних результатів. Водночас формалізація вимог щодо кількості, виду, тематики або місця опублікування наукових праць може створювати передумови для виникнення неформального ринку послуг із забезпечення виконання публікаційних вимог, де основний критерій не реальна наукова цінність публікації, а формальна наявність необхідної кількості статей у виданнях, які відповідають установленим вимогам. Це створює можливість одержання неправомірної вигоди за підготовку статті на замовлення, включення здобувача до складу авторів уже підготовленої наукової роботи без його реального творчого або наукового внеску, формальне включення інших осіб до авторського колективу, забезпечення публікації статті у визначеному науковому виданні, прискорення редакційного розгляду, сприяння позитивному рецензуванню тощо.

Окрему проблему становить практика недоброчесного авторства, що може проявлятися як у включенні до складу авторів осіб, які не брали участі у проведенні дослідження, так і у невказанні осіб, які фактично виконали наукову роботу. У першому випадку здобувач може отримувати формальне підтвердження наукової активності без належного особистого внеску. У другому – особа, яка фактично виконала дослідження або підготувала текст, може залишатися поза авторським складом, що ускладнює встановлення реального походження наукових результатів.

Зловживання можуть бути пов'язані також із діяльністю так званих фабрик наукових статей, які забезпечують масове створення, продаж або штучне конструювання наукових публікацій, а також організовують формальне співавторство. За таких умов наукова стаття втрачає функцію поширення та незалежної перевірки нового знання й перетворюється на документ, необхідний для формального виконання вимог щодо допуску до захисту.

3. Технічний характер перевірки академічної доброчесності

Однією з основних передумов реалізації ризику є зведення перевірки дотримання академічної доброчесності переважно до використання програмного забезпечення для виявлення текстових збігів. Водночас відсутність очевидних текстових запозичень не підтверджує, що дисертацію виконано особисто здобувачем, результати дослідження є достовірними, емпіричні дані були реально одержані, наукові висновки

ґрунтуються на проведеному дослідженні, здобувач є фактичним автором поданих наукових публікацій, у дисертації відсутні фабрикація або фальсифікація даних.

Технічна перевірка може не виявляти виконання дисертації на замовлення, оскільки такий текст може бути формально оригінальним і не містити значних збігів із раніше оприлюдненими джерелами. Крім того, у більшості випадків вона не здатна виявити плагіат із зарубіжних джерел та написання тексту за допомогою використання штучного інтелекту, адже автоматично згенерований текст може мати високий рівень формальної оригінальності, яка не виявляється традиційними системами перевірки текстових збігів. Це підтверджує обмеженість використання виключно технічних засобів для оцінювання самостійності підготовки наукової роботи.

Отже, перевірка академічної доброчесності має бути комплексною та включати не лише технічний аналіз тексту, а й змістовне оцінювання дисертації, перевірку достовірності результатів, аналіз публікаційної діяльності здобувача, встановлення його особистого внеску та оцінювання здатності самостійно пояснити проведене дослідження.

4. Формування разової спеціалізованої вченої ради на основі формальних критеріїв

Модель разових спеціалізованих вчених рад має забезпечувати можливість формування складу ради з урахуванням конкретної тематики дисертаційного дослідження та залучення фахівців, які мають належну наукову компетентність. Водночас на практиці добір членів ради може здійснюватися переважно за формальними критеріями кількості наукових публікацій та їх відповідності тематиці дослідження, результати якого виносяться на захист, що не гарантує належної компетентності саме у предметній сфері конкретного дисертаційного дослідження; здатності оцінити методологічну обґрунтованість роботи; достатнього рівня обізнаності із сучасним станом розвитку відповідної галузі знань; незалежності від здобувача, його наукового керівника або керівництва закладу; спроможності критично і неупереджено оцінити результати проведеного дослідження; здатності виявити порушення академічної доброчесності.

За відсутності прозорої процедури добору членів разової спеціалізованої вченої ради можуть виникати умови для формування складу ради, яка особисто пов'язана із науковим керівником здобувача або керівництвом ЗВО. Формуванню ради у такому разі може передувати написання потрібних публікацій за тематикою дисертації та з відповідними ключовими словами прямо перед захистом дисертації. У такому випадку добір членів ради може бути спрямований не на забезпечення найбільш якісної та незалежної експертизи, а на формування лояльного складу, схильного до підтримання позитивного рішення.

Ризик посилюється тим, що разова спеціалізована вчена рада утворюється для проведення конкретного захисту та припиняє діяльність після завершення відповідної процедури. Така модель може ускладнювати формування інституційної відповідальності та накопичення репутаційних наслідків за рішення, ухвалені членами ради. У результаті контроль за якістю дисертації може зводитися до перевірки формальної відповідності вимогам, а змістовна наукова експертиза – підмінятися погодженням із наперед очікуваним результатом.

5. Проблема винагороди наукового керівника, рецензентів і опонентів

Окремим корупційним фактором є недостатньо прозора та неоднорідна система матеріального забезпечення участі наукових і науково-педагогічних працівників у підготовці та атестації здобувачів. Науковий керівник готує здобувача в межах трудових правовідносин із ЗВО або науковою установою, однак законодавством не встановлена доплата за наукове керівництво, що призводить до того, що у багатьох ЗВО наукове керівництво аспірантом не є додатково оплачуваним. Водночас керівництво аспірантом, як і підготовка рецензії, відгуку офіційного опонента та участь у роботі разової спеціалізованої вченої ради, потребують значних витрат часу та професійних ресурсів. Водночас особливості нормативно встановленого порядку зарахування годин наукової роботи голові ради та рецензентам і погодинної оплати офіційних опонентів можуть створювати передумови для виникнення неформального очікування щодо додаткової винагороди з боку здобувача.

Такі виплати можуть подаватися як добровільна подяка, компенсація витрат або прояв професійної ввічливості.

Передання коштів, подарунків чи інших благ особам, які мають забезпечувати незалежне оцінювання дисертації, створює ризик виникнення залежності та впливу на зміст висновку або результат голосування. Ризик може проявлятися у вимаганні коштів за підготовку позитивного відгуку, встановленні неофіційних тарифів за участь у процедурі, залежності результату захисту від готовності здобувача покрити нефор-

мальні витрати, створенні нерівних умов для здобувачів із різними рівнями матеріального добробуту, формуванні системи взаємних послуг між учасниками атестаційних процедур тощо. Існування неформальних платежів може перетворювати процедуру на систему, у якій позитивне рішення сприймається не лише як результат наукового оцінювання, а й як наслідок виконання неофіційних фінансових або інших зобов'язань.

6. Несформована культура академічної доброчесності та недостатня цінність наукової репутації

Корупційні ризики у сфері підготовки та атестації наукових кадрів зумовлені не лише недоліками правового регулювання. Їх поширенню сприяють несформована культура академічної доброчесності, толерантне ставлення до формального виконання вимог, недостатня цінність професійної репутації та низький рівень особистої відповідальності окремих учасників наукового процесу. У частині академічного середовища науковий ступінь може сприйматися переважно як інструмент кар'єрного просування, зайняття певних посад, отримання надбавок, підвищення професійного або соціального статусу, формального виконання кваліфікаційних вимог. За таких умов наукова діяльність може відходити на другий план, а головною метою стає отримання документа про наявність наукового ступеня.

Порушення академічної доброчесності можуть сприйматися не як професійна девіація, а як поширена практика або спосіб подолання складних формальних вимог. Низька репутаційна вартість порушення створює ситуацію, за якої особи, причетні до підготовки недоброчесних дисертацій або їх формального схвалення, можуть не зазнавати істотних професійних наслідків. Відсутність послідовної реакції з боку ЗВО, МОН та НАЗЯВО може формувати переконання у фактичній безкарності таких дій.

7. Необхідність посилення ролі МОН, НАЗЯВО та ЗВО

Ефективність системи запобігання корупції та академічній недоброчесності залежить від активної та послідовної позиції всіх суб'єктів, відповідальних за формування державної політики у сфері освіти і науки, забезпечення їх якості та організацію наукової діяльності. Пасивна позиція може проявлятися у реагуванні лише на резонансні випадки, розгляді порушень виключно після надходження скарг, відсутності системного моніторингу якості дисертацій, недостатньому аналізі причин скасування рішень про присудження наукових ступенів, невжитті заходів щодо наукових керівників, рецензентів, опонентів і членів рад, недостатній координації між МОН, НАЗЯВО та ЗВО, зосередженні переважно на формальному дотриманні процедурних вимог тощо.

Особливо небезпечною є ситуація, коли виявлення академічної недоброчесності фактично залежить від діяльності журналістів, громадських організацій, незалежних дослідників або окремих представників академічної спільноти. Такий підхід має переважно ретроспективний характер і не забезпечує системного запобігання порушенням. МОН, НАЗЯВО та ЗВО мають не лише реагувати на конкретні звернення, а й здійснювати системний аналіз причин порушень, виявляти типові схеми недоброчесної поведінки, оцінювати діяльність наукових керівників і спеціалізованих вчених рад та забезпечувати належну відповідальність усіх учасників процедури.

Кейс 1

Одним із найбільш резонансних прикладів академічної недоброчесності у сфері підготовки та захисту дисертацій стала докторська дисертація ОСОБА_1. Після публічного аналізу її наукової роботи представники академічної спільноти та громадської ініціативи «Дисергейт» звернули увагу на значний обсяг текстових запозичень без належного посилання на джерела, а також на наявність у дисертації положень, які викликали обґрунтовані сумніви щодо їх наукової достовірності. Незважаючи на наявність наукового керівництва, процедури попереднього розгляду, захисту в спеціалізованій вченій раді та оцінювання офіційними опонентами, відповідні проблеми не були належним чином виявлені до присудження наукового ступеня. Питання академічної доброчесності було порушено переважно внаслідок незалежного громадського аналізу вже після завершення процедури захисту. Надалі Комітет з питань етики НАЗЯВО розглядав питання щодо наявності академічного плагіату в дисертації[26]. ОСОБА_1 оскаржила рішення Комітету з питань етики до суду. Окружний адміністративний суд міста Києва рішенням від 30.06.2021 у справі

26 Рішення Комітету з питань етики за скаргами на порушення академічної доброчесності у дисертаційному дослідженні Кириленко К.М. «Теоретичні і методичні основи формування інноваційної культури майбутніх культурологів у вищому навчальному закладі». – К., 2015 від 07.05.2020. URL: https://naqa.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/%D0%A0%D1%96%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D1%96%D1%82%D0%B5%D1%82%D1%83-%D0%B7-%D0%BF%D0%B8%D1%82%D0%B0%D0%BD%D1%8C-%D0%B5%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B8-%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%BE-%D0%9A%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B8-%D0%9A%D0%B8%D1%80%D0%B8%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE.pdf.

№ 640/13945/20 відмовив у задоволенні її позову[27]. Цей випадок демонструє, що проходження дисертацією всіх формальних етапів наукової атестації не гарантує належної змістовної перевірки дотримання академічної доброчесності. Він також порушує питання про відповідальність не лише автора дисертації, а й наукового керівника, членів спеціалізованої вченої ради та офіційних опонентів, які брали участь у її підготовці та оцінюванні.

Кейс 2

Докторська дисертація ОСОБА_2 була захищена 20.11.2015 на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.452.03 Інституту педагогіки НАПН України. У 2026 р. НАЗЯВО ухвалило рішення про виявлення в її дисертації порушення вимог щодо текстових запозичень без посилання на джерела, тобто академічного плагіату[28]. Цей випадок має особливе значення, оскільки порушення було встановлено приблизно через десять років після захисту. Протягом цього часу науковий ступінь залишався чинним, а його наявність могла враховуватися під час професійної та наукової діяльності особи. Виявлення порушення через значний проміжок часу свідчить, що процедури, які діяли на етапі захисту, не забезпечили належної перевірки роботи. Цей випадок підтверджує недостатність одноразового контролю під час захисту та необхідність функціонування незалежного другого рівня перевірки, який міг би своєчасно оцінювати якість дисертацій і діяльність осіб, відповідальних за їх наукову експертизу.

Суб'єкти корупційного ризику

МОН, НАЗЯВО, ЗВО, наукові установи, посадові особи ЗВО і наукових установ, відповідальні за організацію підготовки й атестації здобувачів наукових ступенів, наукові керівники здобувачів ступеня доктора філософії, наукові консультанти здобувачів наукового ступеня доктора наук, наукові та науково-педагогічні працівники, здобувачі ступеня доктора філософії, здобувачі наукового ступеня доктора наук, члени разових спеціалізованих вчених рад із присудження ступеня доктора філософії, члени спеціалізованих вчених рад із захисту дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора наук; офіційні опоненти дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора наук, вчені ради ЗВО і наукових установ, комісії та уповноважені органи ЗВО й наукових установ з питань академічної доброчесності, головні редактори та члени редакційних колегій наукових видань, рецензенти наукових статей, фізичні особи та суб'єкти господарювання, які надають послуги з підготовки дисертацій, наукових статей, їх редагування, перекладу, оформлення або публікації, посередники, які сприяють встановленню неформальних контактів між здобувачами та учасниками процедур підготовки, рецензування, опонування або захисту дисертацій.

Джерела корупційного ризику

Формальний характер перевірки дотримання академічної доброчесності, зведення її переважно до технічного виявлення текстових збігів без належної перевірки авторства, достовірності результатів дослідження, фабрикації та фальсифікації; недостатня прозорість процедури формування разових спеціалізованих вчених рад та переважання формальних критеріїв добору їх членів без належного оцінювання незалежності, професійної компетентності та можливого конфлікту інтересів; відсутність обов'язку членів разових спеціалізованих вчених рад, рецензентів та офіційних опонентів подавати письмові декларації про відсутність реального чи потенційного конфлікту інтересів, що ускладнює виявлення та запобігання таким конфліктам; недостатня урегульованість порядку та умов оплати праці наукових керівників, рецензентів і офіційних опонентів; відсутність ефективних механізмів виявлення та протидії комерційному написанню дисертацій і наукових статей, придбанню результатів наукової діяльності та посередництву у проходженні процедури захисту; низький рівень сформованості культури академічної доброчесності, недостатня цінність академічної репутації та толерантне ставлення до недоброчесних практик у науковій атестації.

Шляхи подолання корупційного ризику

МОН доцільно:

27 Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 30.06.2021 у справі № 640/13945/20. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/98050206.

28 Рішення про виявлення порушення вимог з питань текстових запозичень без посилання на джерело (академічного плагіату) в захищеній 20 листопада 2015 року на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.452.03 Інституту педагогіки НАПН України дисертації доктора педагогічних наук Ципко Вікторії Віталіївни «Методична система навчання суспільствознавчих дисциплін студентів технічних університетів». URL: https://naqa.gov.ua/wp-content/uploads/2026/03/%D0%A6%D0%B8%D0%BF%D0%BA%D0%BE-%D0%92.%D0%92.pdf.

- підготувати проєкт змін до постанови КМУ від 12.01.2022 № 44 «Про затвердження Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради ЗВО, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії», передбачивши обов'язок членів разової спеціалізованої вченої ради, офіційних опонентів і рецензентів до початку здійснення своїх повноважень подавати письмову декларацію про відсутність реального чи потенційного конфлікту інтересів, а також обов'язок невідкладно повідомляти про виникнення такого конфлікту під час проведення атестації, адже чинний Порядок містить вимоги щодо відсутності конфлікту інтересів, однак не передбачає обов'язку його персонального декларування;

- удосконалити критерії формування разових спеціалізованих вчених рад, передбачивши оцінювання професійної компетентності, незалежності та відсутності конфлікту інтересів;

- розробити та подати на розгляд КМУ проєкт закону щодо запровадження адміністративної відповідальності за здійснення на платній основі діяльності з підготовки, написання або виготовлення дисертацій, кваліфікаційних та інших академічних творів для подання їх від імені іншої особи, а також за посередництво у наданні таких послуг.

МОН разом із ***Міністерством економіки та довкілля України*** доцільно:

- установити єдиний прозорий механізм оплати праці наукових керівників, рецензентів і офіційних опонентів за рахунок коштів державного бюджету або ЗВО.

11. НЕДОСТАТНІЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДОСТОВІРНІСТЮ ДОКУМЕНТІВ, ЩО ПІДТВЕРДЖУЮТЬ ВИКОНАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙНИХ ВИМОГ НАУКОВИМИ ТА НАУКОВО-ПЕДАГОГІЧНИМИ ПРАЦІВНИКАМИ

Опис корупційного ризику

Законодавство у сфері вищої освіти та науки встановлює систему кваліфікаційних вимог, виконання яких є необхідною умовою для провадження наукової та науково-педагогічної діяльності, присвоєння наукових ступенів і вчених звань, зайняття посад, формування складу спеціалізованих вчених рад, участі у конкурсах наукових проєктів, акредитації освітніх програм, підтвердження відповідності ліцензійним умовам та прийняття інших управлінських рішень. Такі вимоги охоплюють, зокрема, наявність наукових публікацій у фахових та міжнародних виданнях, досвіду міжнародної академічної діяльності, проходження стажувань, підвищення кваліфікації, підтвердження володіння іноземною мовою та інших показників професійної діяльності. Загалом такі вимоги є обґрунтованими, оскільки спрямовані на забезпечення належного рівня професійної компетентності наукових і науково-педагогічних працівників.

Водночас значна кількість установлених кваліфікаційних критеріїв є складною та ресурсомісткою для виконання. Їх досягнення потребує тривалого часу, проведення реальних наукових досліджень, фінансових витрат, участі у міжнародній академічній мобільності та безперервного професійного розвитку. За таких умов поряд із добросовісним виконанням вимог формується попит на альтернативні способи їх формального підтвердження без фактичного досягнення відповідних результатів.

Це стимулює розвиток академічно недоброчесного ринку послуг, пов'язаних із виготовленням або придбанням документів і результатів наукової діяльності, які використовуються для формального виконання встановлених державою кваліфікаційних вимог. У результаті наукові публікації, авторство, документи про міжнародне стажування, підвищення кваліфікації, сертифікати про володіння іноземною мовою та інші підтверджувальні документи можуть ставати об'єктом комерційного обігу, що створює передумови для отримання неправомірних переваг у сфері вищої освіти та науки.

Водночас наявні підходи в системі науки та вищої освіти значною мірою орієнтовані на перевірку формальної наявності відповідних документів, а не достовірності відомостей, які вони підтверджують. Як наслідок, створюються сприятливі умови для виникнення корупційних практик, коли отримання необхідних наукових показників стає предметом цивільно-правових або неформальних домовленостей між особою та суб'єктами, які надають відповідні послуги.

Поширення зазначених явищ значною мірою обумовлене недостатнім рівнем сформованості культури академічної доброчесності в українській системі вищої освіти. Незважаючи на законодавче закріплення принципів академічної доброчесності, у багатьох ЗВО їх реалізація має переважно декларативний характер. Політики академічної доброчесності нерідко розробляються виключно для виконання формальних вимог акредитації освітніх програм, тоді як ефективні механізми запобігання порушенням, їх виявлення та невідворотності відповідальності фактично відсутні або застосовуються вибірково.

Додатковим фактором поширення зазначеного корупційного ризику є низька якість редакційної політики значної кількості українських фахових наукових видань. Незважаючи на встановлені МОН вимоги до фахових видань, на практиці нерідко має місце формальне рецензування рукописів. У низці журналів рецензування фактично підміняється редакційною перевіркою, яка виконується афілійованими особами або проводиться суто формально без реальної оцінки наукової новизни, достовірності результатів дослідження та відповідності методології сучасним науковим стандартам. За таких умов наукові статті, які містять ознаки фабрикації, фальсифікації або інших порушень академічної доброчесності, безперешкодно публікуються та надалі використовуються для підтвердження виконання державних кваліфікаційних вимог.

Окрему проблему становить діяльність так званих хижацьких наукових видань. Такі журнали декларують високу якість рецензування та відповідність міжнародним стандартам, однак фактично функціонують виключно з метою отримання плати за публікацію. У результаті автори отримують формальне підтвердження міжнародної наукової активності без проведення належної експертизи дослідження. Попри численні міжнародні рекомендації щодо боротьби з такими практиками, в Україні відсутній системний механізм оцінювання якості видань, у яких публікуються результати досліджень, що використовуються для виконання державних кваліфікаційних вимог.

Не менш небезпечним явищем стало формування стійкого ринку комерційного продажу публікацій у виданнях, що індексуються у міжнародних наукометричних базах даних Scopus та Web of Science, а також продажу авторства в уже підготовлених статтях. На численних спеціалізованих інтернет-ресурсах відкрито пропонуються послуги щодо включення особи до складу авторського колективу за визначену винагороду без будь-якої участі у проведенні дослідження. Поширеними є також пропозиції щодо гарантованої публікації у виданнях певного квартиля, підготовки повного пакета документів для присвоєння вчених звань або захисту дисертації. У результаті міжнародні наукометричні показники перестають виконувати функцію незалежного критерію оцінки наукової діяльності та перетворюються на об'єкт комерційного обігу.

Особливого поширення набули фальсифікації виконання кваліфікаційних вимог, необхідних для присвоєння вчених звань доцента та професора. Відповідні вимоги передбачають наявність визначених результатів наукової діяльності, міжнародного досвіду, публікацій, підтвердження володіння іноземною мовою та проходження підвищення кваліфікації. Однак відсутність ефективних механізмів перевірки достовірності поданих документів створює можливість використання фіктивних сертифікатів про міжнародне стажування, документів про участь у конференціях, які фактично не проводилися, сертифікатів про знання англійської мови, отриманих без складання відповідних іспитів, а також документів про проходження підвищення кваліфікації, що не підтверджують реального набуття нових компетентностей.

Окремим напрямом корупційних практик стало фіктивне підвищення кваліфікації науково-педагогічних працівників. Чинне законодавство передбачає надзвичайно широке коло суб'єктів, які можуть надавати відповідні освітні послуги, однак практично не встановлює ефективних механізмів державного контролю за якістю їх діяльності. Відсутність акредитації програм підвищення кваліфікації, мінімальних стандартів їх змісту, незалежного оцінювання результатів навчання та системного моніторингу діяльності провайдерів створює умови для функціонування організацій, які фактично здійснюють продаж сертифікатів без проведення реального навчання. Значна кількість таких заходів проводиться дистанційно, без належної ідентифікації учасників, перевірки їх участі чи оцінювання отриманих результатів, що істотно полегшує оформлення документів про проходження підвищення кваліфікації без фактичного навчання.

Наведені явища мають значно ширші негативні наслідки, ніж виключно порушення принципів академічної доброчесності. Використання сфальсифікованих результатів досліджень, придбаних наукових публікацій та фіктивних документів безпосередньо впливає на ухвалення державних управлінських рішень. Ці показники використовуються під час конкурсного відбору проєктів, що фінансуються за рахунок державного бюджету, формування кадрового потенціалу ЗВО, визначення складу спеціалізованих вчених рад, експертних рад, редакційних колегій, експертів НАЗЯВО та інших органів, які забезпечують функціонування системи вищої освіти. Як наслідок, бюджетні кошти можуть спрямовуватися на фінансування осіб або академічних колективів, науковий доробок яких значною мірою сформований шляхом фальсифікації чи придбання відповідних результатів.

Суттєвою проблемою є і недостатньо активна позиція державних органів щодо протидії таким практикам. МОН, яке визначає політику у сфері атестації наукових кадрів, формування переліку фахових наукових видань та присвоєння вчених звань, фактично не здійснює системного моніторингу достовірності виконання кваліфікаційних вимог та не проводить комплексної оцінки діяльності видань, які формально відповідають установленим критеріям. Аналогічно НАЗЯВО, незважаючи на покладені на нього повноваження щодо формування політики академічної доброчесності, переважно концентрується на перевірці локальних документів ЗВО під час акредитації освітніх програм, тоді як системні проблеми функціонування ринку фіктивних наукових публікацій, комерціалізації авторства, діяльності «хижацьких» журналів та фіктивного підвищення кваліфікації залишаються поза належною увагою держави.

У результаті сформувалася ситуація, коли дотримання академічної доброчесності значною мірою залежить від добросовісності конкретного науковця, тоді як ризик викриття та відповідальності за використання сфальсифікованих результатів наукової діяльності залишається мінімальним. Це може створити системні передумови для корупції у сфері вищої освіти, дискредитувати українську науку на міжнародному рівні, знизити довіру до державної системи атестації наукових кадрів,в також може призвести до неефективного використання бюджетних коштів, спрямованих на розвиток науки.

Кейс 1

У 2025 р. журнал Nature оприлюднив результати журналістського розслідування щодо функціонування однієї з найбільших у Європі мереж із фабрикації наукових публікацій («paper mill»), діяльність якої була пов'язана з Україною. За даними розслідування, мережа діяла протягом багатьох років та забезпечувала комерційне виготовлення наукових статей, продаж авторства,

підбір журналів для публікації, маніпулювання процедурою рецензування та супровід публікацій до їх розміщення у міжнародних наукометричних базах даних. За оцінками дослідників, діяльність цієї мережі могла бути пов'язана щонайменше із близько 1500 науковими статтями, опублікованими у різних міжнародних виданнях[29].

Особливе занепокоєння викликає те, що значна частина таких публікацій використовується авторами для підтвердження власних наукових досягнень, виконання кваліфікаційних вимог, участі у конкурсах на заміщення посад, присвоєння вчених звань, отримання грантового та бюджетного фінансування тощо. Розслідування також продемонструвало наявність організованого ринку комерційних послуг із продажу авторства та виготовлення сфабрикованих досліджень, що свідчить про трансформацію окремих проявів академічної недоброчесності у системне корупційне явище міжнародного масштабу.

Цей випадок став одним із найбільш резонансних міжнародних прикладів дискредитації української науки та засвідчив недостатню ефективність наявних механізмів державного контролю за академічною доброчесністю, редакційною політикою наукових видань, достовірністю результатів досліджень і виконанням кваліфікаційних вимог науковими та науково-педагогічними працівниками.

Суб'єкти корупційного ризику

МОН; НАЗЯВО; ЗВО і наукові установи; спеціалізовані вчені ради; вчені ради ЗВО і наукових установ; редакції наукових фахових видань та члени редакційних колегій; провайдери програм підвищення кваліфікації, міжнародного стажування та інших освітніх послуг; наукові та науково-педагогічні працівники, здобувачі наукових ступенів, особи, які претендують на присвоєння вчених звань або участь у конкурсах; юридичні та фізичні особи, що надають послуги з підготовки, продажу чи організації отримання фіктивних документів або результатів наукової діяльності.

Джерела корупційного ризику

Орієнтація системи оцінювання переважно на формальне підтвердження виконання кваліфікаційних вимог, а не на перевірку достовірності відповідних результатів; відсутність ефективних механізмів перевірки автентичності наукових публікацій, авторства, міжнародних стажувань, документів про підвищення кваліфікації та інших підтверджуючих документів; недостатній державний контроль за якістю редакційної політики наукових видань та процедур рецензування; відсутність системного моніторингу використання результатів наукової діяльності, що застосовуються для виконання кваліфікаційних вимог; недостатня координація між МОН, НАЗЯВО, ЗВО та іншими суб'єктами щодо виявлення порушень академічної доброчесності; недосконаліть механізмів виявлення та притягнення до відповідальності за використання сфальсифікованих результатів наукової діяльності; наявність комерційного ринку послуг із продажу авторства, наукових публікацій, сертифікатів, документів про стажування та підвищення кваліфікації.

Шляхи подолання корупційного ризику

МОН спільно з НАЗЯВО доцільно розробити ризик-орієнтовану систему перевірки виконання кваліфікаційних вимог, яка передбачатиме верифікацію не лише наявності документів, а й достовірності відомостей, що в них містяться.

29 Nadaf M. Europe's largest paper mill? 1,500 research articles linked to Ukrainian network. A group of companies has flooded 380 journals with hundreds of suspect papers since 2017. Nature. 04 September 2025. URL: https://www.nature.com/articles/d41586-025-02809-y.

12. МОЖЛИВЕ НЕПРОЗОРЕ ТА НЕОБ'ЄКТИВНЕ ВИЗНАЧЕННЯ ЗВО КАНДИДАТУР ДЛЯ ПРИЗНАЧЕННЯ АКАДЕМІЧНИХ СТИПЕНДІЙ СТУДЕНТАМ

Опис корупційного ризику

Державні академічні стипендії є одним із механізмів державного заохочення найбільш успішних здобувачів вищої освіти. Їх призначення має не лише матеріальне значення, оскільки забезпечує додаткову фінансову підтримку студентів, а й істотний репутаційний ефект. Отримання державної стипендії є офіційним підтвердженням високих академічних, наукових та професійних досягнень, здебільшого враховується працедавцями, під час вступу до аспірантури, участі в міжнародних програмах академічної мобільності, конкурсах на гранти тощо. З огляду на це процедура визначення кандидатів має відповідати принципам прозорості, об'єктивності, рівності можливостей та недискримінації.

До таких державних відзнак належать, зокрема, академічна стипендія Президента України, академічна стипендія КМУ, стипендія Верховної Ради України імені Івана Огієнка, академічна стипендія імені Михайла Грушевського, академічна стипендія імені Вадима Гетьмана, академічна стипендія імені Героїв Небесної Сотні та інші державні стипендії.

Кожна із зазначених стипендій призначається відповідно до окремого положення, затвердженого постановою КМУ або іншим нормативно-правовим актом. Попри окремі відмінності, загальна модель призначення є схожою. На першому етапі ЗВО здійснює відбір претендентів і приймає рішення про висунення кандидатур у межах квоти, доведеної профільним міністерством. Після цього до МОН (або іншого центрального органу виконавчої влади, до сфери управління якого належить відповідний ЗВО) надсилається подання разом із документами кандидатів. На завершальному етапі відповідний центральний орган видає наказ про призначення стипендій, а в окремих випадках також здійснює попередній розподіл квот між ЗВО.

Призначення державних академічних стипендій передбачає відбір одного або декількох кандидатів із числа значної кількості студентів, які відповідають установленим вимогам та мають високі академічні й наукові досягнення. За обмеженої кількості місць та значної конкуренції визначення кандидатур є складним управлінським рішенням, яке безпосередньо впливає як на матеріальне становище здобувача освіти, так і на його академічну та професійну репутацію.

За таких умов об'єктивність і справедливість відбору можуть бути забезпечені лише за наявності заздалегідь визначених та загальнодоступних процедур, чітких критеріїв оцінювання кандидатів, прозорого порядку прийняття рішень, належного документування результатів розгляду та участі у відборі різних суб'єктів університетського врядування (адміністрація ЗВО та органи студентського самоврядування), що сприяє збалансованості прийнятих рішень, зменшенню дискреції окремих посадових осіб і підвищенню довіри до результатів конкурсу.

Саме тому порядок визначення кандидатур повинен бути врегульований локальними нормативними актами ЗВО, які мають визначати щонайменше порядок оголошення конкурсу, спосіб подання кандидатур, критерії та методику їх оцінювання, склад органів, що здійснюють відбір, порядок прийняття рішення, врегулювання конфлікту інтересів, оприлюднення результатів та можливість їх оскарження.

Водночас аналіз положень про державні академічні стипендії та локальних актів ЗВО свідчить, що єдиних вимог до внутрішньої процедури визначення кандидатур не встановлено. Більшість державних положень обмежуються лише визначенням суб'єкта, який подає кандидатури (здебільшого вчена рада ЗВО), не встановлюючи мінімальних стандартів прозорості та об'єктивності такого відбору. Як наслідок, порядок висунення кандидатур істотно відрізняється між ЗВО, а в окремих випадках спеціальної процедури взагалі не передбачено або вона врегульована лише частково. Це створює передумови для реалізації дискреційних повноважень під час визначення осіб, яких представлятимуть до призначення державних академічних стипендій.

Суб'єкти корупційного ризику

Посадові особи ЗВО.

Джерела корупціного ризику

Відсутність у нормативно-правових актах єдиних мінімальних вимог до внутрішньої процедури визначення кандидатур на призначення державних академічних стипендій.

Шляхи подолання корупційного ризику

МОН доцільно:

- ініціювати внесення змін до положень про державні академічні стипендії та премії, передбачивши мінімальні обов'язкові вимоги до внутрішньої процедури визначення кандидатур у ЗВО;

- затвердити типове положення про порядок висунення кандидатур на призначення державних академічних стипендій та премій, яким передбачити відкритий конкурсний відбір; єдині критерії та методику оцінювання кандидатів; обов'язкову участь представників адміністрації, науково-педагогічних працівників та органів студентського самоврядування у роботі конкурсної комісії; обов'язкове декларування та врегулювання конфлікту інтересів членів комісії; оприлюднення оголошення про конкурс, кандидатур, критеріїв оцінювання, рейтингових результатів та мотивованих рішень; можливість подання заперечень щодо результатів відбору.

ЗВО доцільно затвердити локальні положення про порядок висунення кандидатур на державні академічні стипендії та премії відповідно до типового положення МОН та забезпечити їх неухильне дотримання.

13. МОЖЛИВЕ НЕПРОЗОРЕ РОЗПОРЯДЖЕННЯ МАЙНОВИМИ ПРАВАМИ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ НА РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕНЬ

Опис корупційного ризику

Фінансування наукової та науково-технічної діяльності здійснюється як у формі базового фінансування ЗВО та наукових установ, так і через конкурсне фінансування наукових проєктів МОН і НФДУ. За рахунок бюджетних коштів і з використанням майна, обладнання, лабораторної бази та інших ресурсів державних закладів створюються об'єкти права інтелектуальної власності (винаходи, корисні моделі, комп'ютерні програми, бази даних тощо), які становлять значний нематеріальний актив і можуть бути комерціалізовані шляхом передачі майнових прав, укладення ліцензійних договорів, трансферу технологій та отримання роялті чи інших доходів.

Водночас законодавство, умови базового фінансування наукової діяльності, а також умови конкурсного фінансування наукових проєктів МОН і НФДУ не встановлюють єдиних мінімальних стандартів управління та комерціалізації майнових прав інтелектуальної власності, створеної за рахунок бюджетних коштів. Зокрема, не визначено обов'язкових процедур незалежного оцінювання економічної вартості таких об'єктів перед їх комерціалізацією, критеріїв вибору способу передачі прав, порядку відбору контрагентів, вимог до визначення економічно обґрунтованого розміру роялті, обов'язкового розкриття істотних умов ліцензійних договорів, а також прозорих правил управління інноваційною інфраструктурою, через яку здійснюється комерціалізація результатів досліджень.

Питання подальшого управління майновими правами фактично віднесено до внутрішньої автономії ЗВО та наукових установ, які самостійно визначають відповідні процедури у локальних нормативних актах або взагалі залишають їх неврегульованими. Внаслідок цього порядок оцінювання, передачі, ліцензування та комерціалізації результатів наукової діяльності істотно відрізняється між установами або залежить від дискреційних рішень окремих посадових осіб.

За відсутності єдиних державних стандартів виникають передумови для непрозорого розпорядження майновими правами інтелектуальної власності. Передача прав або надання ліцензій можуть здійснюватися без незалежного оцінювання вартості об'єктів, без конкурентного відбору потенційних ліцензіатів чи інших набувачів прав, без належного економічного обґрунтування розміру роялті та без публічного розкриття істотних умов договорів. Це створює можливість виведення економічно цінних результатів наукової діяльності, створених за рахунок бюджетних коштів, на користь приватних осіб на невигідних для держави умовах.

Ризик суттєво посилюється у випадках конфлікту інтересів, коли посадова особа ЗВО чи наукової установи, яка бере участь у прийнятті рішень щодо комерціалізації результатів досліджень, одночасно є засновником, учасником, кінцевим бенефіціарним власником або іншою пов'язаною особою суб'єкта господарювання, на користь якого передаються майнові права чи укладаються ліцензійні договори. За відсутності спеціальних процедур перевірки та врегулювання таких конфліктів рішення щодо вибору контрагента, виду ліцензії, строку її дії, території використання об'єкта, розміру роялті та інших істотних умов договору можуть ухвалюватися в інтересах пов'язаних осіб, а не держави чи відповідного ЗВО.

Додатковим чинником ризику є відсутність механізмів забезпечення прозорості інформації про подальше використання результатів досліджень, створених за рахунок бюджетних коштів. Нормативне регулювання не передбачає ведення відкритого реєстру договорів про передачу майнових прав або ліцензійних договорів, оприлюднення інформації про оцінену вартість об'єктів права інтелектуальної власності, розмір роялті чи інші доходи від їх комерціалізації. Це істотно ускладнює громадський, фінансовий та державний контроль за ефективністю використання результатів наукової діяльності.

Унаслідок зазначених прогалин виникає корупційний ризик непрозорої передачі майнових прав інтелектуальної власності, прихованої комерціалізації результатів досліджень, створених за рахунок бюджетних коштів, укладення ліцензійних договорів на економічно невигідних для держави умовах, використання інноваційної інфраструктури державних ЗВО в інтересах окремих осіб чи пов'язаних суб'єктів господарювання, а також втрати державою та державними ЗВО доходів від комерціалізації результатів наукової діяльності та створення умов для одержання неправомірної вигоди.

Суб'єкти корупційного ризику

Керівники ЗВО і наукових установ; проректори (заступники керівників), відповідальні за наукову та інноваційну діяльність; керівники наукових проєктів; керівники структурних підрозділів ЗВО і наукових установ з питань інноваційної діяльності, трансферу технологій та інтелектуальної власності.

Джерело корупційного ризику

Відсутність нормативного регулювання процедур управління і комерціалізації майнових прав інтелектуальної власності, створених за рахунок бюджетних коштів, зокрема щодо їх оцінювання, вибору способу комерціалізації, передачі прав, визначення розміру роялті, розкриття умов договорів, врегулювання конфлікту інтересів та забезпечення прозорості використання результатів досліджень.

Шляхи подолання

МОН та Національному фонду досліджень України розробити та затвердити єдині мінімальні вимоги до управління майновими правами інтелектуальної власності, створеними за рахунок бюджетних коштів; встановити обов'язкові процедури оцінювання, передачі та комерціалізації об'єктів права інтелектуальної власності, включно з вимогами щодо визначення розміру роялті; обов'язкові вимоги щодо врегулювання конфлікту інтересів під час прийняття рішень про розпорядження майновими правами; передбачити обов'язкове розкриття інформації про передачу прав та комерціалізацію результатів досліджень в обсязі, що не містить інформації з обмеженим доступом; включити дотримання зазначених вимог до умов фінансування, моніторингу та оцінювання виконання наукових проєктів.

Керівникам ЗВО та наукових установ затвердити внутрішні положення щодо управління та комерціалізації майнових прав інтелектуальної власності відповідно до вимог МОН; забезпечити проведення незалежного оцінювання вартості об'єктів права інтелектуальної власності перед їх передачею або ліцензуванням; забезпечити врегулювання конфлікту інтересів під час прийняття рішень щодо комерціалізації результатів досліджень; забезпечити прозорий документований порядок прийняття рішень щодо передачі майнових прав та укладення ліцензійних договорів; забезпечити ведення обліку об'єктів права інтелектуальної власності, укладених договорів та доходів від їх комерціалізації.

14. МОЖЛИВИЙ ВИБІРКОВИЙ ДОПУСК КОМПАНІЙ ДО НАДАННЯ ПОСЕРЕДНИЦЬКИХ ПОСЛУГ ІЗ НАБОРУ І СУПРОВОДУ ІНОЗЕМЦІВ

Опис корупційного ризику

Організація вступу та навчання іноземців в Україні регулюється Законом України «Про вищу освіту», щорічним порядком прийому на навчання для здобуття вищої освіти, а також спеціальними актами МОН і КМУ. Базовим спеціальним актом є наказ МОН від 01.11.2013 № 1541 «Деякі питання організації набору та навчання (стажування) іноземців та осіб без громадянства»[30], яким затверджено порядок організації набору і навчання та порядок видачі і реєстрації запрошень. Порядок прийому на навчання для здобуття вищої освіти в 2026 році, затверджений наказом МОН від 26.02.2026 № 373[31], визначає особливості прийому іноземців, можливість очного та дистанційного вступу, вимоги до вступних випробувань, ідентифікації вступника й оформлення електронного запрошення. Постановою КМУ від 28.06.2024 № 758[32] запроваджено Єдину міжвідомчу інформаційну систему для іноземців та осіб без громадянства, які бажають навчатися в Україні, що має забезпечити цифровізацію подання документів, взаємодії із ЗВО та оформлення запрошень.

Наведені нормативно-правові акти переважно визначають повноваження ЗВО, процедуру прийняття рішення щодо вступника та особливості документообігу. Водночас вони не створюють цілісного, уніфікованого й достатньо прозорого механізму добору, допуску, перевірки доброчесності та поточного контролю так званих посередників – суб'єктів, які фактично здійснюють набір іноземців, рекламують українські освітні програми, приймають або переказують платежі, організовують подання документів, візовий супровід, прибуття та комунікацію із ЗВО тощо. Відповідно до пп. 4–5 наказу МОН від 01.11.2013 № 1541 «Деякі питання організації набору та навчання (стажування) іноземців та осіб без громадянства» заклади можуть залучати суб'єктів господарювання (резидентів та нерезидентів) на підставі укладених із закладами освіти договорів щодо надання послуг з набору іноземців як кандидатів на навчання. ЗВО, що уклали договори із суб'єктами господарювання щодо надання послуг з набору іноземців як кандидатів на навчання, протягом п'яти робочих днів з дати набрання чинності цими договорами подають уповноваженому державному підприємству інформацію щодо укладених договорів в електронному вигляді для ведення обліку суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність з набору іноземців на навчання в Україні, та узагальнення інформації про стан надання освітніх послуг іноземцям. Проте за відсутності вичерпних критеріїв та відкритої процедури відбору посередник може отримувати доступ до такого ринку на підставі індивідуального рішення, рекомендації іноземного партнера, договору із ЗВО або фактичного визнання його МОН чи уповноваженою державною установою. Це формує значний обсяг адміністративної та управлінської дискреції.

Корупційний ризик полягає у можливості посадових осіб МОН, підпорядкованих йому підприємств та установ, а також керівництва ЗВО вибірково допускати до надання послуг із набору і супроводу іноземців окремі компанії без відкритого конкурсу, однакових кваліфікаційних вимог і належної перевірки їх власників, кінцевих бенефіціарів, ділової репутації, пов'язаності з працівниками ЗВО і реальної спроможності надавати заявлений обсяг послуг. Непублічність підстав включення компанії до переліку рекомендованих або прийнятних посередників, відсутність мотивованого рішення про допуск чи відмову, строку такого допуску, підстав виключення та процедури оскарження створюють умови для надання необґрунтованих переваг пов'язаним або лояльним суб'єктам.

Посередницькі послуги можуть охоплювати пошук і консультування вступників, переклад та подання документів, оформлення запрошення, візовий і міграційний супровід, організацію прибуття, поселення, комунікацію зі ЗВО та подальше адміністративне супроводження студента. Частина цих дій може бути безоплатно здійснена самим закладом освіти або через державну цифрову систему. Проте інформаційна асиметрія, мовний бар'єр і залежність іноземця від посередника дозволяють нав'язувати додаткові платежі, приховувати їх структуру, спрямовувати вступника лише до визначеного ЗВО або вимагати оплату за дії, які за своєю суттю є адміністративними функціями ЗВО. За таких умов можливі неформальні домовленості про розподіл платежів, виплату «комісії» працівникам ЗВО, завищення ціни супроводу, дублювання послуг або повернення посереднику частини плати, формально внесеної як плата за навчання.

30 Наказ МОН від 01.11.2013 № 1541 «Деякі питання організації набору та навчання (стажування) іноземців та осіб без громадянства». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z2004-13#Text.

31 Наказ МОН від 26.02.2026 № 373 «Про затвердження Порядку прийому на навчання для здобуття вищої освіти в 2026 році». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0374-26#Text.

32 Постанова КМУ від 28.06.2024 № 758 «Деякі питання прийому та навчання (стажування) у закладах професійної (професійно-технічної), фахової передвищої, вищої освіти України іноземців та осіб без громадянства». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/758-2024-%D0%BF#Text.

Окремим проявом ризику є укладення ексклюзивних чи безконкурентних договорів із посередниками, винагорода яких визначається не на підставі калькуляції фактично наданих послуг, а як значна частка від вартості навчання кожного залученого студента. Така модель створює спільний фінансовий інтерес посередника і посадових осіб ЗВО у максимальному зарахуванні та утриманні іноземців, у тому числі тих, які не відповідають академічним або мовним вимогам. Чим більша кількість формально зарахованих осіб і чим довше вони зберігають статус студентів, тим більшим є дохід ЗВО та винагорода посередника. Це може зумовлювати толерування порушень під час вступу, оцінювання, переведення на наступний курс і атестації.

Кейс 1

За повідомленням видання «Наші гроші» від 29.01.2026, один із ЗВО уклав без проведення тендеру договір на 23,90 млн грн щодо набору та супроводження студентів із Китайської Народної Республіки. Винагорода українського посередника була визначена в розмірі 40 % коштів, що сплачувалися за навчання. Видання зазначило, що в межах спільного проєкту навчалися 622 студенти, а освітній процес здійснювався англійською мовою за авіаційними напрямами, які передбачають істотну лабораторну та практичну складову. Також зверталася увага на розбіжність між оприлюдненою університетом інформацією щодо можливості підготовки іноземців за спеціальністю «Авіоніка» та даними про фактичне навчання за цим напрямом. Наведені відомості самі по собі не доводять вчинення корупційного правопорушення, однак є індикаторами, що потребують перевірки обґрунтованість безконкурентного вибору контрагента, пропорційність винагороди, фактичний обсягу послуг, реальність практичної підготовки, мова навчання та досягнення студентами результатів освітньої програми[33].

Другим взаємопов'язаним компонентом ризику є можливість фактичної підміни освітньої послуги продажем статусу студента або документа про освіту. Відповідно до п. 6 наказу МОН від 01.11.2013 № 1541 конкурсний відбір іноземців на навчання для здобуття вищої освіти (крім осіб, які приймаються на навчання для здобуття вищої освіти нарівні з громадянами України) проводиться за результатами вступного іспиту для іноземців з урахуванням специфіки освітньої програми (спеціальності), на яку здійснюється прийом. Оцінка вступного іспиту для іноземців є єдиною складовою конкурсного бала для цієї категорії вступників. Вступний іспит для іноземців – форма оцінювання в ЗВО, яка передбачає письмове або тестове оцінювання рівня підготовленості вступника з одного або декількох предметів, навчальних дисциплін або спеціальності чи спеціальностей для міждисциплінарної освітньої програми (іноземці та особи без громадянства, які складають вступний іспит для іноземців, не складають інших вступних випробувань) (п. 6. розділу І Порядку прийому на навчання для здобуття вищої освіти у 2026 році). Для організації дистанційного набору іноземців на навчання для здобуття вищої освіти ЗВО проводить ідентифікацію особи та вступні випробування (при прийомі на навчання для здобуття вищої освіти) у дистанційному форматі із забезпеченням їх відеозапису (в тому числі з екрану пристрою вступника). Відеозапис вступного випробування зберігається після проведення вступного іспиту для іноземців протягом п'яти років у ЗВО, а посилання на цей запис вноситься до Єдиної бази (п. 4 розділу VII Порядку прийому на навчання для здобуття вищої освіти у 2026 році).

Фінансова залежність ЗВО від надходжень за контрактами з іноземцями, особливо коли частина цих коштів виплачується посереднику, може стимулювати керівників, працівників міжнародних відділів, деканатів, викладачів та членів екзаменаційних комісій не реагувати на відсутність реального навчання, систематичне невідвідування занять або недосягнення обов'язкових результатів освітньої програми.

Ризик є особливо високим щодо програм, у яких практична складова не може бути повноцінно замінена дистанційним форматом, наприклад, медицина, фармація, авіація, інженерія, будівництво, транспорт, природничі та технічні спеціальності. Якщо здобувачі постійно перебувають за межами України або не мають доступу до лабораторій, клінічних баз, тренажерів, обладнання, виробничої практики та очної роботи з викладачем, виникає обґрунтований сумнів у можливості досягнення програмних результатів. Прийом іноземців на навчання може проводитись очно та/або дистанційно. При цьому відповідно до п. 3 наказу МОН від 01.11.2013 № 1541 навчання іноземців за дистанційною формою здобуття освіти здійснюється у випадках, передбачених законодавством, за винятком навчання за спеціальностями галузі знань «22. Охорона здоров'я».

Окремі чинники пов'язані з дистанційним оцінюванням. За відсутності надійної ідентифікації студента, синхронного усного компонента, відеофіксації та збереження цифрових слідів неможливо належно під-

33 Наші гроші. Харківський авіаінститут за гроші вчить китайців будувати літаки і поверне їхній фірмі 40 % річної оплати. URL: https://nashigroshi.org/2026/01/29/kharkivskyy-aviainstytut-za-hroshi-vchyt-kytaytsiv-buduvaty-litaky-i-poverne-ikhniy-firmi-40-richnoi-oplaty/.

твердити, хто саме виконав письмову роботу або складав іспит, чи використовувалися стороння допомога, генеративні системи штучного інтелекту або підставна особа. Дискреційне виставлення оцінок без уніфікованих критеріїв і можливості подальшого аудиту створює умови для неправомірного сприяння окремим студентам та приховування фактичної відсутності знань.

Самостійним індикатором ризику є недостатнє володіння мовою освітнього процесу. Зарахування особи, яка не здатна розуміти лекції, працювати з навчальними матеріалами, виконувати завдання й усно відповідати мовою програми, свідчить або про формальність вступного іспиту на знання мови, або про подальше проведення навчання іншою мовою. Це може використовуватися для приховування нездатності студентів навчатися задекларованою мовою та для збереження платоспроможного контингенту.

Суб'єкти корупційного ризику

Посадові особи МОН, керівництво ЗВО, науково-педагогічні працівники, компанії-посередники, іноземні заклади освіти та інші партнери українських ЗВО, іноземні вступники та студенти.

Джерело корупційного ризику

Неповнота нормативного регулювання статусу посередників та особливостей укладення договорів із ними, недостатність багатомовної офіційної інформації про вступ до ЗВО та умови навчання, що змушує абітурієнтів звертатися до посередників, недосконаліть правового нормативного регулювання особливостей дистанційної освіти іноземців.

Шляхи подолання корупційного ризику

МОН:

- нормативно визначити статус посередника у сфері набору іноземців, вичерпні кваліфікаційні, фінансові та інші критерії допуску, підстави для відмови або виключення із ЗВО;
- запровадити відкритий електронний реєстр із відомостями про власників і бенефіціарів, пов'язаних осіб, партнерські ЗВО, договори, тарифи, кількість залучених осіб, скарги, результати перевірок та вжиті заходи;
- встановити заборону прихованих комісій і платежів за саме зарахування, оцінку чи видачу диплома, визначити вимоги до економічного обґрунтування винагороди посередників, особливо коли вона становить частку плати за навчання;
- публікувати агреговану статистику щодо вступу, оплати, відрахування і завершення навчання іноземців у конкретному ЗВО, програм і посередників;
- запровадити ризик-орієнтований моніторинг програм із великою кількістю іноземців, високою часткою дистанційного навчання, низьким рівнем відрахувань, аномально високою успішністю або значними виплатами посередникам.

ЗВО:

- забезпечити реальну можливість прямого та безоплатного подання документів іноземцями до ЗВО без залучення посередників;
- відбирати посередників на конкурентних засадах, проводити перевірку ділової репутації, власників, бенефіціарів, можливого конфлікту інтересів, пов'язаності з працівниками ЗВО, ринкової вартості послуг тощо;
- для програм, у яких практична підготовка є критичною, визначити мінімальний обсяг очної участі, перелік робіт, що не можуть бути зараховані дистанційно, та стандартизовані докази їх виконання.

15. МОЖЛИВІ ЗЛОВЖИВАННЯ ПІД ЧАС ВСТУПУ ДО АСПІРАНТУРИ І ДОКТОРАНТУРИ

Опис корупційного ризику

Підготовка докторів філософії та докторів наук є невід'ємною складовою державної політики у сфері розвитку науки, кадрового забезпечення ЗВО та наукових установ. Водночас особливості правового регулювання вступу до аспірантури і докторантури, особливо в умовах правового режиму воєнного стану, сформували низку корупційних ризиків, що негативно впливають як на забезпечення принципу рівного доступу до освіти, так і на ефективність використання бюджетних коштів. Найбільш вразливими сферами залишаються, зокрема, проведення вступних випробувань, розподіл місць державного замовлення, прийняття рішень про зарахування, використання навчання як підстави для отримання відстрочки від мобілізації, відсутність чітких критеріїв вступу до докторантури, недосконалість механізму підготовки кадрів через відсутність інституту цільової аспірантури.

Порядок підготовки докторів філософії визначається Законом України «Про вищу освіту», Порядком підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук, Порядком прийому на навчання для здобуття вищої освіти, який щороку затверджує МОН.

До 2024 р. переважна більшість вступних випробувань проводилася безпосередньо ЗВО. Саме університети самостійно визначали зміст вступних іспитів, формували екзаменаційні комісії, оцінювали відповіді вступників, затверджували рейтингові списки та приймали рішення про зарахування. Фактично всі ключові етапи конкурсного відбору перебували у виключній дискреції самого ЗВО. Подібна модель створювала джерело корупційного ризику, позаяк відсутність незалежного зовнішнього оцінювання не дозволяла об'єктивно перевірити правильність виставлених балів, забезпечити однакові критерії оцінювання для всіх вступників та ефективно оскаржити результати вступних випробувань.

Особливо високими були ризики штучного заниження результатів окремих вступників, необґрунтованого завищення балів окремим кандидатам, маніпулювання рейтинговими списками, непрозорого розподілу бюджетних місць, створення переваг окремим вступникам через зміну критеріїв оцінювання після проведення іспитів, використання вступної кампанії як інструменту неформального впливу або отримання неправомірної вигоди тощо.

Ситуація суттєво ускладнилася після введення правового режиму воєнного стану, адже відповідно до чинного законодавства навчання в аспірантурі за денною формою є підставою для надання відстрочки від призову на військову службу під час мобілізації. За таких умов саме факт зарахування набув не лише освітнього, а й істотного соціально-правового значення для військовозобов'язаних чоловіків. Як наслідок, значно зросла кількість охочих вступити до аспірантури не з метою здійснення наукової діяльності, а виключно для отримання права на відстрочку. За відсутності незалежного контролю університет отримав можливість фактично впливати на прийняття рішення щодо набуття права на відстрочку від мобілізації, що створює додаткові стимули для неправомірного впливу на членів приймальних та екзаменаційних комісій.

Починаючи зі вступної кампанії 2024 р., МОН було суттєво реформовано процедуру вступу до аспірантури шляхом запровадження обов'язкового складання Єдиного вступного іспиту (ЄВІ), результати якого використовуються всіма ЗВО. Запровадження ЄВІ істотно зменшило дискреційні повноваження університетів та забезпечило єдині правила оцінювання; стандартизовані завдання; анонімність перевірки; однакові умови конкурсу для всіх вступників; можливість об'єктивного формування рейтингових списків; суттєве зниження ризику маніпуляцій результатами вступних випробувань. Фактично частину джерел корупційного ризику було усунуто із процедур, що зазвичай реалізовувалися ЗВО, шляхом передачі оцінювання незалежній системі, яка має значно вищий рівень прозорості та контролю.

Разом з тим ЗВО й надалі зберігають значний обсяг дискреційних повноважень щодо проведення співбесід, оцінювання дослідницької пропозиції, визначення наукової відповідності вступника, розподілу місць державного замовлення між спеціальностями, ухвалення остаточного рішення про зарахування. Крім того, законодавство не встановлює єдиних критеріїв оцінювання мотиваційних листів, дослідницьких пропозицій та співбесід, що формує простір для маніпуляцій і зловживань під час проведення вступної кампанії. Отож, ЄВІ значно знизив, але повністю не усунув корупційних ризиків у цій системі координат.

На практиці навіть за однакових конкурсних результатів остаточне рішення щодо кількості бюджетних місць за окремими освітньо-науковими програмами значною мірою залежить від внутрішніх рішень ЗВО.

Відсутність прозорих критеріїв такого розподілу створює ризики концентрації бюджетних місць на окремих кафедрах; необґрунтованого збільшення або зменшення обсягів прийому; непрозорого визначення конкурсних пропозицій, а також створення переваг окремим вступникам. Особливо небезпечними такі ризики є в умовах, коли навчання на бюджетній денній формі одночасно надає право на відстрочку від мобілізації.

Сам собою механізм відстрочки відповідає принципу забезпечення безперервності підготовки наукових кадрів. Водночас поєднання права на відстрочку із непрозорими процедурами конкурсного відбору істотно підвищує корупційні ризики. Фактично будь-яка непрозора процедура вступу потенційно стає механізмом впливу на прийняття рішення щодо набуття особою статусу здобувача освіти та пов'язаного з ним права на відстрочку. За таких умов навіть незначна дискреція екзаменаційної комісії може створювати передумови для виникнення конфлікту інтересів, неправомірного впливу, зловживання службовими повноваженнями або одержання неправомірної вигоди.

Окремої уваги потребує відсутність інституту цільової аспірантури. Наявна модель підготовки докторів філософії фактично не пов'язує державне замовлення із реальними кадровими потребами держави, університетів та наукових установ. Особливо гостро ця проблема проявляється у сфері суспільних та гуманітарних наук, де існує постійна потреба у підготовці викладачів, науковців, судових експертів, державних службовців та інших висококваліфікованих фахівців. Відсутність цільової аспірантури призводить до того, що бюджетні місця використовуються без урахування довгострокових кадрових потреб держави. Крім того, держава фактично не має механізмів гарантування того, що особа, яка навчалася за кошти державного бюджету, після завершення підготовки працюватиме у державному секторі або в закладі, який потребує відповідного фахівця. Натомість відновлення інституту цільової аспірантури дозволило б істотно знизити мотивацію вступу виключно з метою отримання відстрочки від мобілізації, оскільки навчання було б пов'язане з виконанням визначених державою або замовником зобов'язань щодо подальшої професійної діяльності.

Водночас чинний механізм розподілу місць державного замовлення між ЗВО також не забезпечує достатнього рівня прозорості. Хоча МОН запроваджено систему критеріїв конкурсного відбору виконавців державного замовлення, остаточний розподіл бюджетних місць здійснюється конкурсною комісією МОН. При цьому у відкритому доступі не оприлюднюються індивідуальні результати оцінювання ЗВО за кожним із критеріїв, порядок їх застосування, протоколи засідань конкурсної комісії, результати голосування її членів та мотиви відхилення від розрахункових показників (якщо такі були). Як наслідок, ЗВО позбавлені можливості перевірити правильність застосування критеріїв та обґрунтованість визначених для них обсягів державного замовлення.

На відміну від аспірантури, процедура вступу до докторантури сьогодні залишається значно менш формалізованою. Чинне законодавство не встановлює єдиних загальнодержавних критеріїв конкурсного відбору до докторантури. ЗВО самостійно визначають порядок оцінювання наукових досягнень кандидатів, рівень готовності докторської дисертації, критерії оцінювання наукових результатів та ухвалюють рішення про зарахування. Через це виникають ризики прийняття суб'єктивних рішень щодо зарахування окремих осіб без належної оцінки їхньої готовності до виконання докторського дослідження.

Додаткове джерело корупційного ризику пов'язане із тим, що докторанти бюджетної форми навчання отримують державну стипендію та інші гарантії, однак чинне законодавство практично не містить ефективних механізмів відповідальності за безпідставне невиконання індивідуального плану підготовки, істотне відставання від його виконання, наслідком чого є неготовність результатів наукового пошуку до захисту протягом тривалого часу після завершення нормативного строку перебування в докторантурі або фактичне припинення наукової роботи.

В умовах дії правового режиму воєнного стану аналогічно виникає ризик використання вступу до докторантури не як інструменту підготовки докторів наук, а як способу отримання відстрочки від мобілізації. За відсутності прозорих конкурсних процедур такі обставини можуть створювати підвищений ризик зловживань як з боку окремих вступників, так і з боку ЗВО.

Отже, запровадження у 2024 р. ЄВІ стало важливим етапом підвищення прозорості вступу до аспірантури та суттєво обмежило можливості для маніпулювання результатами вступних випробувань. Водночас чинна модель конкурсного відбору досі зберігає значний обсяг дискреційних повноважень ЗВО, насамперед під час проведення співбесід, оцінювання дослідницьких пропозицій, розподілу місць державного замовлення та прийняття рішень про зарахування. Ще менш врегульованою залишається процедура вступу до докторантури. В умовах дії правового режиму воєнного стану, коли навчання в аспірантурі та докторан-

турі пов'язане з правом на відстрочку від мобілізації, будь-яка непрозорість процедур відбору істотно підвищує ймовірність корупційних зловживань. Їх мінімізація потребує комплексного вдосконалення нормативного регулювання, подальшої стандартизації процедур конкурсного відбору, розширення використання незалежного оцінювання, відновлення інституту цільової аспірантури та запровадження дієвого контролю за результативністю підготовки наукових кадрів.

Суб'єкти корупційного ризику

МОН, ЗВО та наукові установи, приймальні комісії, екзаменаційні комісії та наукові підрозділи, вступники до аспірантури та докторантури.

Джерела корупційного ризику

Недосконалість правового регулювання процедур вступу до аспірантури та докторантури, а також надмірний обсяг дискреційних повноважень ЗВО.

Шляхи подолання

МОН доцільно:

- удосконалити процедуру конкурсного відбору до аспірантури, зокрема максимально уніфікувати процедури вступу до аспірантури; законодавчо визначити єдині критерії оцінювання співбесід, дослідницьких пропозицій та інших складових конкурсного відбору; передбачити можливість незалежного апеляційного перегляду результатів вступних випробувань; максимально розширити використання стандартизованих інструментів оцінювання за аналогією з ЄВІ;

- забезпечити прозорий розподіл місць державного замовлення, зокрема встановити єдині прозорі критерії розподілу місць державного замовлення; оприлюднювати обґрунтування розподілу бюджетних місць між спеціальностями; запровадити публічний моніторинг використання місць державного замовлення; забезпечити відкритість рейтингових списків вступників із зазначенням усіх конкурсних балів;

- запобігати використанню аспірантури та докторантури виключно як підстави для отримання відстрочки від мобілізації, зокрема забезпечити постійний моніторинг фактичного виконання індивідуальних планів підготовки аспірантів; встановити обов'язкове щорічне підтвердження виконання освітньої та наукової складових підготовки; забезпечити інформаційну взаємодію між ЄДЕБО, ЗВО та державними органами щодо актуального статусу здобувача;

- сприяти відновленню інституту цільової аспірантури на підставі державного або регіонального замовлення для конкретних ЗВО, наукових установ, органів державної влади та інших державних інституцій для суспільних і гуманітарних наук;

- удосконалити правове регулювання докторантури шляхом встановлення єдиних мінімальних вимог до конкурсного відбору вступників до докторантури; запровадження незалежної експертної оцінювання наукових здобутків претендентів на зарахування; нормативного визначення критеріїв оцінювання ступеня готовності докторської дисертації до захисту та необхідності завершення роботи над нею у докторантурі; встановлення чітких підстав щодо припинення державного фінансування у разі систематичного невиконання індивідуального плану без поважних причин; запровадження щорічного моніторингу результативності докторантури із оприлюдненням інформації про кількість зарахованих осіб, захищених докторських дисертацій, строки підготовки та ефективність використання бюджетних коштів.

16. МОЖЛИВЕ ВИКОРИСТАННЯ ПРАВА НА НАДБАВКУ ЗА НАУКОВИЙ СТУПІНЬ БЕЗ РЕАЛЬНОГО ЗДІЙСНЕННЯ НАУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Опис корупційного ризику

За офіційними даними НАЗЯВО, у 2024 р. в Україні було призначено 3 969 публічних захистів і внесено 3 915 повідомлень про результати захисту дисертацій на здобуття наукового ступеня[34]. Відповідно до даних, розміщених на офіційній сторінці МОН у 2025 р.[35], офіційно оприлюднено 964 повідомлення щодо захистів дисертацій кандидатів та докторів наук. Таким чином, щорічно українське наукове середовище отримує не менш ніж тисячу осіб із науковим ступенем.

Відповідно до Закону України «Про вищу освіту» доктор філософії – це освітній і водночас науковий ступінь, що здобувається на третьому рівні вищої освіти на основі ступеня магістра. Особа має право здобувати ступінь доктора філософії під час навчання в аспірантурі (ад'юнктурі). Особи, які професійно здійснюють наукову, науково-технічну або науково-педагогічну діяльність за основним місцем роботи, мають право здобувати ступінь доктора філософії поза аспірантурою, зокрема під час перебування у творчій відпустці, за умови успішного виконання відповідної освітньо-наукової програми та публічного захисту дисертації у разовій спеціалізованій вченій раді.

Згідно зі ст. 28[1] Закону України «Про наукову та науково технічну діяльність» доктор наук – це науковий ступінь, що здобувається особою на основі ступеня доктора філософії (кандидата наук) за науковою спеціальністю та передбачає набуття найвищих компетентностей у галузі розроблення і впровадження методології дослідницької роботи, проведення оригінальних досліджень, отримання наукових результатів, що забезпечують розв'язання важливої теоретичної або прикладної проблеми, мають загальнонаціональне або світове значення та опубліковані у наукових виданнях.

Вже на стадії підготовки та захисту відповідних дисертацій як аспірантом, так і докторантом законодавство визначає ці обидві категорії здобувачів наукового ступеня вченими, тобто особами, які проводять фундаментальні та (або) прикладні наукові дослідження і отримують наукові та (або) науково-технічні (прикладні) результати. Цілком логічно, що здобуття у майбутньому, після успішного захисту відповідного дисертаційного дослідження статусу доктора філософії чи доктора наук, у разі бажання вченого продовжувати свою кар'єру, має супроводжуватися здійсненням наукової діяльності.

Законодавство у сфері наукової діяльності містить визначення такого роду професійної діяльності, наукова діяльність – це інтелектуальна творча діяльність, спрямована на одержання нових знань та (або) пошук шляхів їх застосування, основними видами якої є фундаментальні та прикладні наукові дослідження.

Тож отримання особою, яка має науковий ступінь, вигоди у формі матеріальної винагороди від свого статусу повинне презюмувати здійснення ним прикладних наукових досліджень та отримання внаслідок такої діяльності наукових результатів.

Чинне законодавство не встановлює вимоги щодо обов'язкового провадження наукової діяльності вченого, який має науковий ступінь, у науковій установі, а ідентифікує цю активність за функціональним критерієм і досягнутим науковим результатом – це наукове знання, набуте у процесі фундаментальних або прикладних наукових досліджень і зафіксоване на носіях інформації. Науковий результат може бути у формі звіту, опублікованої наукової статті, наукової доповіді, наукового повідомлення про НДР, монографічного дослідження, наукового відкриття, проєкту нормативно-правового акта, нормативного документа або науково-методичних документів, підготовка яких потребує проведення відповідних наукових досліджень або містить наукову складову, тощо.

Отже, науковий результат може бути отриманий вченим самостійно внаслідок здійснення, наприклад, підприємницької діяльності; за місцем офіційної роботи (працевлаштування) вченого, яке не обов'язково має бути науковою установою; державним службовцем в установі або органі, що фінансується за бюджетні кошти, тощо.

Законодавство передбачає додаткові гарантії оплати праці працівників, які мають науковий ступінь. Так, питання упорядкування оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бю-

34 Річний звіт НАЗЯВО за 2024 рік. URL: https://naqa.gov.ua/wp-content/uploads/2025/03/Річний-звіт-НА-за-2024.pdf.

35 Повідомлення щодо захистів дисертацій докторів та кандидатів наук. URL: https://mon.gov.ua/nauka/nauka-2/atestatsiya-kadriv-vishchoi-kvalifikatsii/povidomlennya-shchodo-zakhistiv-disertatsiy-doktoriv-ta-kandidativ-nauk.

джетної сфери врегульовані постановою КМУ від 30.08.2002 № 1298 «Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери»[36]. Зокрема п. 3 вказаної постанови встановлюється надбавка за науковий ступінь доктора наук у граничному розмірі 25 % посадового окладу (ставки заробітної плати), а доктора філософії (кандидата наук) – у граничному розмірі 15 % посадового окладу (ставки заробітної плати). Постанова визначає, що вказані доплати встановлюються працівникам, якщо їх діяльність за профілем збігається з наявним науковим ступенем. Відповідність вченого звання, наукового, освітньо-творчого ступеня профілю діяльності працівника на займаній посаді визначається керівником установи, закладу або організації. Документи, що засвідчують наявність наукового ступеня, повинні відповідати нормам та вимогам, передбаченим законодавством.

Варто підкреслити, що законодавчі тенденції останніх 10 років характеризуються відходом від формального підходу до надання додаткової винагороди працівникам, які мають науковий ступінь, однак характер їх посадових обов'язків не має ознак наукової чи науково-дослідної діяльності. Так, з 2016 р. право на отримання надбавки втратили більшість державних службовців та працівників патронатної служби, з 2017 р. – працівники органів податкової міліції, з 2020 р. – службовці органів прокуратури.

Незважаючи на це, випадки використання працівниками наукового ступеня для отримання додаткової доплати не є поодинокими. Така ситуація набула поширення серед суддів, таким правом користуються також нотаріуси державних нотаріальних контор, працівники окремих правоохоронних органів тощо. Так зване нецільове використання права на надбавку, яке не має наукової складової, а натомість має фінансовий інтерес здобувача, своєю чергою, може призводити до того, що здобувачі наукового ступеня самостійно не виконують освітньо-наукової програми, користуються послугами третіх осіб для підготовки наукових публікацій та дисертаційного дослідження, а вибрані теми дисертаційних досліджень мають формальний напрям, який не є перспективним та не містить ані прикладної, ані наукової новизни.

Одним із показових прикладів описаного ризику є справа судді районного суду, члена ВККСУ, яка на час дослідження є предметом розгляду Вищого антикорупційного суду України.

Кейс 1

Вбачається із обвинувального акта, що ОСОБА_4, маючи статус судді та судді у відставці, тобто бувши службовою особою, зловживаючи службовим становищем (можливостями та гарантіями, пов'язаними із статусом судді), шляхом подання копії диплома доктора філософії в галузі права про призначення довічного грошового утримання судді у відставці заволодів бюджетними коштами в загальній сумі 576 540,89 грн, які передбачені на виплату суддівської винагороди та довічного грошового утримання судді у відставці. Внаслідок вказаних протиправних дій ОСОБА_4 в період з 21.04.2015 по 01.04.2025 Територіальне управління Державної судової адміністрації України та Головне управління Пенсійного фонду України перерахували йому грошові кошти у вигляді доплати за науковий ступінь до суддівської винагороди та довічного грошового утримання судді у відставці в загальній сумі, що згідно з п. 4 примітки до ст. 185 КК України є великим розміром[37].

Іншим прикладом, який може свідчити про отримання наукового ступеня без мети здійснення наукової діяльності, а також формальний характер виконання освітньо-наукової програми є ситуація із однією із суддів окружного адміністративного суду.

Кейс 2

У 2016 р. на співбесіді під час кваліфікаційного оцінювання у ВККСУ суддя не могла пригадати прізвища свого наукового керівника (назвала ім'я іншої особи), значення терміна «acquis communautaire», який мав безпосередній стосунок до теми її дисертації, та інших деталей. Суддя не змогла відповісти на це питання, також не змогла згадати прізвище опонента кандидатської дисертації та видань, у яких публікувала свої статті. Тема наукової роботи також звучала дещо інакше, ніж вона назвала. У роботі кандидатка майже не посилається на західні закордонні джерела. Тема дисертації не належала до сфери професійного інтересу кандидатки, на той момент судді, і не була актуальна на момент захисту, оскільки була написана на основі вже застарілих

36 Постанова КМУ від 30.08.2002 №1298 «Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1298-2002-%D0%BF#Text.

37 Ухвала Вищого антикорупційного суду від 27.03.2026 у справі № 991/1755/26. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/135212477.

джерел. Наукова робота кандидатки містить ознаки плагіату[38].

Кейс 3

30.10.2025 ВККСУ проводила співбесіду з кандидатом на посаду судді апеляційного суду під час якої кандидат повідомив, що написав дві дисертації для чинних суддів – ОСОБА_1 і ОСОБА_2. За попередньою домовленістю та за плату кандидат протягом трьох років здійснював підготовку дисертацій, публікацій та тез наукових конференцій для двох суддів, які пізніше успішно захистили дисертації на озвучені кандидатом під час співбесіди теми[39].

Кейс 4

У грудні 2025 р. Дорадча група експертів, яка здійснює функції допоміжного органу при проведенні конкурсу на посаду судді до КСУ, проводила співбесіду із кандидатом на посаду судді КСУ – діючим головою одного із апеляційних судів. У 2022 р. кандидат захистив дисертацію для здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Попри те, що суддя з 2012 р. здійснює судочинство в адміністративному суді, темою його дисертації став напрям кримінального права та кримінології. Як випливає із відеозапису співбесіди з кандидатом, було встановлено, що список джерел, використаних у ході підготовки дисертації, містить сумнівних авторів, робота судді має ознаки плагіату та в значному обсязі відтворює роботу іншого науковця, який захищав дисертацію з майже аналогічною назвою у 2008 р.[40].

Суб'єкт корупційного ризику

Керівники органів та установ, які фінансуються за кошти державного бюджету, а також працівники таких органів та установ, які безпосередньо не займаються науковою або науково-технічною діяльністю.

Джерело корупційного ризику

Недосконаліть нормативного регулювання процедури встановлення надбавки за науковий ступінь працівникові, який має науковий ступінь, але не здійснює наукової діяльності.

Шляхи подолання корупційного ризику

Міністерству юстиції України ініціювати внесення змін до нормативних актів, які регулюють умови оплати праці відповідних працівників[41], які б скасовували доплати за науковий ступінь працівникам, які безпосередньо не здійснюють наукової діяльності відповідно до своїх посадових обов'язків.

38 Громадська рада доброчесності. Висновок про невідповідність кандидата на посаду судді критеріям доброчесності та професійної етики. URL: https://grd.gov.ua/wp-content/uploads/2025/06/2025_06_12_Parnenko_vysnovok_bliurenyy_4.4-1.5-2.2-4.6-6.5.pdf.

39 Засідання ВККСУ від 30.10.2025 (59-та хвилина запису). URL: https://www.youtube.com/live/7TCCcKV2ObY.

40 Дорадча група експертів. Співбесіда з кандидатом на посаду судді КСУ від 05.12.2025 URL: https://www.youtube.com/watch?v=Ui4VgRXY4aE.

41 Постанова КМУ від 11.09.2007 № 1123 «Про умови оплати праці працівників державних нотаріальних контор та державних нотаріальних архівів». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1123-2007-%D0%BF#Text; Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text; Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII «Про Державне бюро розслідувань». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text; постанова КМУ від 21.08.2019 № 767 «Деякі питання оплати праці працівників Державного бюро розслідувань». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/767-2019-%D0%BF#Text; Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII «Про Національне антикорупційне бюро України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text; постанова КМУ від 30.08.2017 №704 «Про грошове забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та деяких інших осіб». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/704-2017-%D0%BF#Text.

17. МОЖЛИВІ ЗЛОВЖИВАННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З ФОРМУВАННЯМ І ДІЯЛЬНІСТЮ НАГЛЯДОВИХ РАД

Опис корупційного ризику

За міжнародними та європейськими стандартами у сфері вищої освіти інституційна автономія є однією з фундаментальних передумов належного функціонування університетів, забезпечення академічної свободи і незалежності ЗВО від неналежного зовнішнього впливу. Зокрема, *Magna Charta Universitatum*[42] визначає інтелектуальну та моральну автономію університету як необхідну умову виконання його суспільної місії та наголошує, що інституційна автономія має визнаватися і захищатися державою. Аналогічний підхід закріплений у Рекомендації CM/Rec (2012)7 Комітету Міністрів Ради Європи, відповідно до якої академічна свобода та інституційна автономія є основоположними цінностями європейської системи вищої освіти, а органи державної влади повинні утримуватися від необґрунтованого втручання у внутрішнє управління ЗВО, забезпечуючи належний баланс між публічною відповідальністю держави та самоврядуванням університетів[43].

Ці підходи отримали подальший розвиток у документах Європейського простору вищої освіти, зокрема *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*[44] та Болонських комюніке, які ґрунтуються на тому, що ефективне забезпечення якості освіти можливе лише за умови реальної інституційної автономії, академічної свободи та участі академічної спільноти в управлінні університетом. Водночас *European University Association* у межах *University Autonomy Scorecard*[45] розглядає організаційну, кадрову, фінансову та академічну автономію як взаємопов'язані складові єдиної системи університетського самоврядування.

Отже, кадрова автономія, що охоплює формування органів управління, призначення керівництва та визначення осіб, відповідальних за управління ЗВО, є невід'ємною складовою інституційної автономії. Саме можливість університетської спільноти брати визначальну участь у прийнятті кадрових рішень за європейськими стандартами є однією з ключових гарантій незалежності університету, його підзвітності та захисту від неналежного зовнішнього впливу.

У ст. 42 Закону України «Про вищу освіту» закріплено виборну модель обрання керівника ЗВО, яка поєднує високі кваліфікаційні вимоги до кандидата із забезпеченням визначальної участі академічної спільноти у прийнятті кадрового рішення. Закон передбачає, що кандидат на посаду ректора повинен володіти державною мовою відповідно до встановленого рівня, мати науковий ступінь і вчене звання (для мистецьких закладів – відповідні спеціальні вимоги), стаж роботи на посадах науково-педагогічних працівників не менше десяти років, а для державних і комунальних ЗВО – також бути громадянином України. Водночас Законом встановлено низку обмежень щодо осіб, які не можуть бути обрані чи призначені на цю посаду, зокрема у зв'язку з наявністю непогашеної судимості або інших визначених законом обставин.

Відповідно до ст. 42 Закону керівник ЗВО обирається шляхом таємного голосування, а визначальну участь у виборах забезпечує академічна спільнота – не менш як 75 % осіб, які мають право брати участь у голосуванні, повинні становити наукові, науково-педагогічні та педагогічні працівники закладу. Така модель відображає принципи університетського самоврядування та кадрової автономії, відповідно до яких рішення про обрання ректора приймається насамперед академічною спільнотою, яка надалі безпосередньо взаємодіє з керівником і несе відповідальність за реалізацію освітньої та наукової місії університету.

Водночас постановою КМУ від 06.09.2024 № 1029[46] запроваджено експериментальний проєкт щодо розвитку автономії окремих ЗВО, яким для учасників проєкту встановлено спеціальну модель корпоративного управління. На відміну від моделі, передбаченої ст. 42 названого Закону, у межах експериментального проєкту ключові кадрові рішення щодо формування керівництва ЗВО віднесено до повноважень наглядової

42 Magna Charta Observatory, *Magna Charta Universitatum 2020* (12 March 2020). URL: https://www.magna-charta.org/magna-charta-universitatum/mcu2020.

43 Committee of Ministers, Recommendation CM/Rec(2012)7 to Member States on the Responsibility of Public Authorities for Academic Freedom and Institutional Autonomy (20 June 2012). URL: https://search.coe.int/cm?i=09000016805ca6f8.

44 European Association for Quality Assurance in Higher Education and others, *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG)* (Brussels 2015). URL: https://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf.

45 Enora Bennetot Pruvot, Thomas Estermann and Nino Popkhadze, *University Autonomy in Europe IV: The Scorecard 2023* (European University Association 2023). URL: https://www.eua.eu/downloads/publications/eua%20autonomy%20scorecard.pdf.

46 Постанова КМУ від 06.09.2024 № 1029 «Про реалізацію експериментального проєкту щодо розвитку автономії деяких закладів вищої освіти». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1029-2024-%D0%BF.

ради. Зокрема, наглядова рада проводить конкурс на посаду керівника ЗВО, обирає кандидата на цю посаду, подає МОН документи для укладення з ним контракту, а також затверджує кандидатури проректорів, деканів факультетів та/або навчально-наукових інститутів.

Формування наглядових рад здійснюється за спеціальною процедурою, визначеною постановою. Для цього МОН утворює комітет з відбору членів наглядових рад, який проводить конкурс, розглядає документи кандидатів, проводить співбесіди, формує перелік рекомендованих кандидатів та подає МОН пропозиції щодо затвердження персонального складу наглядових рад.

На виконання постанови наказом МОН від 07.10.2024 № 1428 утворено комітет з відбору членів наглядових рад учасників експериментального проекту щодо розвитку автономії деяких ЗВО у складі шести осіб (далі – комітет)[47]. Аналіз професійного досвіду членів комітету свідчить, що більшість із них не мають безпосереднього досвіду роботи в системі вищої освіти України або досвіду участі в університетському самоврядуванні. Водночас процедура діяльності комітету врегульована лише загальними положеннями[48] та не передбачає чіткої методики оцінювання кандидатів, системи бального оцінювання, оприлюднення результатів оцінювання чи мотивування переваги одних кандидатів над іншими. За таких умов формування наглядових рад значною мірою залежить від дискреційних рішень комітету, що створює передумови для непрозорого добору їхнього складу.

Члени наглядової ради не є членами трудового колективу ЗВО, не обираються університетською спільнотою та не несуть перед нею безпосередньої інституційної відповідальності за наслідки ухвалених кадрових і управлінських рішень. Водночас саме наглядова рада визначає кандидата на посаду керівника ЗВО, бере участь у формуванні управлінської команди ЗВО і здійснює повноваження щодо погодження його структури, системи управління людськими ресурсами й інших стратегічних рішень. За таких умов кадрові рішення, які відповідно до загальної моделі названого Закону мають ухвалюватися за визначальної участі академічної спільноти, фактично концентруються в органі, сформованому за зовнішньою процедурою та не підзвітному університетському колективу.

Така конструкція створює корупційний ризик зовнішнього впливу на добір керівника ЗВО та формування його управлінської команди, зокрема шляхом просування на керівні посади осіб, лояльних або афілійованих із суб'єктами, які мають можливість впливати на формування наглядової ради. Наслідком цього може стати використання повноважень керівництва університету в інтересах окремих осіб чи груп, а не ЗВО з отриманням контролю над розпорядженням його майном, бюджетними коштами, кадровими ресурсами та іншими активами.

Суб'єкти корупційного ризику

МОН, комітет з відбору членів наглядових рад, члени наглядових рад ЗВО – учасники експериментального проєкту, керівники ЗВО, призначені в межах реалізації експериментального проєкту.

Джерело корупційного ризику

Невідповідність положень постанови КМУ від 06.09.2024 № 1029 «Про реалізацію експериментального проекту щодо розвитку автономії деяких ЗВО» вимогам Закону України «Про вищу освіту», ст. 92 Конституції України.

Шляхи подолання

МОН доцільно оголосити проведення виборів ректора в ЗВО – учасниках експерименту відповідно до вимог Закону України «Про вищу освіту».

47 Наказ МОН від 07.10.2024 № 1428 «Про утворення та затвердження складу комітету з відбору членів наглядових рад учасників експериментального проекту щодо розвитку автономії деяких закладів вищої освіти». URL: https://mon.gov.ua/npa/pro-utvorennia-ta-zatverdzhennia-skladu-komitetu-z-vidboru-chleniv-nahliadovykh-rad-uchasnykiv-eksperymentalnoho-proektu-shchodo-rozvytku-avtonomii-deiakykh-zakladiv-vyshchoi-osvity.

48 Наказ МОН від 01.11.2024 № 1568 «Про затвердження порядку обрання членів наглядових рад закладів вищої освіти – учасників експериментального проєкту щодо розвитку автономії деяких закладів вищої освіти». URL: https://mon.gov.ua/static-objects/mon/uploads/public/672/918/119/6729181197a51146128860.pdf.

III. РИЗИКИ, ПОВ'ЯЗАНІ З ДІЯЛЬНІСТЮ НАЗЯВО

18. МОЖЛИВІ ЗЛОВЖИВАННЯ ЧЕРЕЗ НЕЗАСТОСУВАННЯ МЕХАНІЗМУ КОНКУРСНОГО ВІДБОРУ ТА ПРИЗНАЧЕННЯ ОНОВЛЕНОГО СКЛАДУ НАЗЯВО ПІСЛЯ СПЛИВУ СТРОКІВ ПОВНОВАЖЕНЬ

Опис корупційного ризику

НАЗЯВО є незалежним постійно діючим колегіальним органом, створеним Законом України «Про вищу освіту» як ключовий елемент системи зовнішнього забезпечення якості вищої освіти. НАЗЯВО наділене виключними повноваженнями щодо акредитації освітніх програм, акредитації незалежних установ оцінювання якості вищої освіти, формування вимог до внутрішніх систем забезпечення якості освіти, здійснення постакредитаційного моніторингу, а також виконання інших владних функцій, від яких безпосередньо залежить діяльність усіх ЗВО України.

Правові засади формування НАЗЯВО визначені ст. 19 Закону України «Про вищу освіту», чинна редакція якої передбачає сучасну модель формування цього органу через відкритий конкурсний відбір. Відповідно до ч.ч. 1–2 ст. 19 Закону України «Про вищу освіту» НАЗЯВО складається із 23 членів, які призначаються КМУ на підставі рішення Конкурсної комісії за результатами відкритого конкурсного відбору. Строк повноважень члена НАЗЯВО становить три роки. Він визначений законодавцем не випадково, а як одна з інституційних гарантій незалежності органу. Регулярна зміна складу цього органу має забезпечувати оновлення професійного середовища, недопущення концентрації повноважень в одних і тих самих осіб, мінімізацію ризиків виникнення стійких неформальних зв'язків із суб'єктами акредитації та підтримання довіри до рішень НАЗЯВО.

Перший склад НАЗЯВО після перезавантаження системи забезпечення якості вищої освіти був сформований КМУ у 2019 р. після проведення конкурсного відбору відповідно до оновленої редакції ст. 19 Закону України «Про вищу освіту». Цей склад запровадив функціонування сучасної системи акредитації освітніх програм в Україні. Водночас трирічний строк повноважень зазначеного складу НАЗЯВО завершився у 2022 році. Незважаючи на це, новий конкурсний відбір КМУ не був проведений, а новий склад НАЗЯВО не був сформований.

Така ситуація безпосередньо пов'язана із введенням правового режиму воєнного стану та необхідністю забезпечення безперервності діяльності органів державної влади. Водночас відповідні законодавчі рішення мали тимчасовий та винятковий характер і були спрямовані на недопущення припинення діяльності державних органів, а не на безстрокове продовження повноважень їх складу. Сам по собі правовий режим воєнного стану не скасовує необхідності дотримання принципу строковості здійснення публічної влади.

Посилання на правовий режим воєнного стану як на підставу для відкладення проведення конкурсу вже не може вважатися достатнім та обґрунтованим. Починаючи з 2022 р. Україна забезпечила проведення конкурсних процедур щодо обрання / призначення керівництва низки ключових незалежних державних інституцій, таких як НАЗК, НАБУ, САП, БЕБ, ВРП, КСУ тощо. Їх спільною рисою стало широке застосування відкритих конкурсів за участю міжнародних експертів, які проводили перевірку професійної компетентності, етики та доброчесності кандидатів. Таким чином, правовий режим воєнного стану не є перешкодою для проведення відкритих конкурсів щодо формування незалежних державних інституцій, якщо такі інституції мають стратегічне значення. НАЗЯВО належить до таких органів, оскільки від його діяльності залежить функціонування всієї системи забезпечення якості вищої освіти України та виконання державою міжнародних зобов'язань у межах Європейського простору вищої освіти.

Відповідно до Закону України «Про вищу освіту» голова НАЗЯВО обирається його членами зі свого складу та затверджується (призначається) КМУ, тому його легітимність безпосередньо залежить від легітимності складу НАЗЯВО. Перший голова НАЗЯВО був обраний відповідно до вимог ст. 19 Закону України «Про вищу освіту» та затверджений КМУ після формування нового складу цього органу у 2019 році. Після завершення його повноважень діяльність НАЗЯВО характеризувалася практикою покладення виконання обов'язків голови на окремих членів НАЗЯВО. Хоча така практика сама по собі не суперечить законодавству як тимчасовий механізм забезпечення безперервності діяльності органу, її тривале застосування без одночасного проведення конкурсу щодо формування нового складу НАЗЯВО призводить до обходу закладеного законодавцем принципу строковості здійснення владних повноважень. Таким чином, проблема полягає не в са-

мому інституті виконання обов'язків, а у його використанні як довготривалої альтернативи повноцінному перезавантаженню незалежного органу.

За відсутності проведення нового конкурсу тимчасовий механізм перетворився на постійну модель функціонування НАЗЯВО, що суперечить самій логіці ст. 19 Закону України «Про вищу освіту», яка передбачає періодичне оновлення персонального складу НАЗЯВО через відкритий конкурс. Це зумовлює низку корупційних ризиків. По-перше, тривале перебування одних і тих самих осіб у складі органу, який ухвалює рішення щодо акредитації освітніх програм, об'єктивно збільшує ризик формування сталих неформальних взаємовідносин між членами НАЗЯВО, експертами та представниками ЗВО. По-друге, відсутність періодичної ротації істотно послаблює один із ключових запобіжників інституційної незалежності, закладений самим законодавцем через встановлення трирічного строку повноважень. По-третє, тривале непроведення конкурсного відбору позбавляє інших представників академічної спільноти рівного доступу до участі в діяльності НАЗЯВО, що не повною мірою відповідає принципам відкритості, конкурентності та рівності можливостей, які закладені у ст. 19 Закону України «Про вищу освіту». По-четверте, концентрація повноважень у незмінному складі органу створює передумови для виникнення конфлікту інтересів та зниження рівня суспільної довіри до результатів акредитаційних процедур, особливо з огляду на те, що рішення НАЗЯВО безпосередньо впливають на право ЗВО здійснювати освітню діяльність за відповідними освітніми програмами.

Особливого значення наведений ризик набуває з огляду на євроінтеграційні зобов'язання України. Європейські стандарти та рекомендації із забезпечення якості вищої освіти (ESG 2015) ґрунтуються на необхідності інституційної незалежності органів забезпечення якості, їх відкритості, прозорості та регулярного оновлення процедур управління. Тривале функціонування органу без оновлення його складу потенційно негативно впливає на сприйняття незалежності системи забезпечення якості як всередині держави, так і міжнародними партнерами.

Суб'єкти корупційного ризику

КМУ, НАЗЯВО.

Джерела корупційного ризику

Непроведення нового конкурсного відбору складу НАЗЯВО.

Шляхи подолання

МОН доцільно:

- розробити та подати до КМУ зміни до Закону України «Про вищу освіту», що передбачають обов'язок КМУ оголошувати конкурс не пізніше ніж за шість місяців до завершення строку повноважень чинного складу НАЗЯВО; неможливість необмеженого продовження повноважень членів НАЗЯВО після закінчення строку їх призначення; чітке нормативне врегулювання порядку виконання обов'язків голови НАЗЯВО із визначенням максимально допустимого строку перебування особи у статусі виконуючого обов'язки; обов'язкову перевірку кандидатів на відповідність критеріям професійної компетентності, етики, доброчесності та відсутності конфлікту інтересів;

- розпочати процедуру формування нового персонального складу Конкурсної комісії з відбору членів НАЗЯВО та підготувати проєкт розпорядження КМУ про затвердження її персонального складу.

19. НЕДОСТАТНЯ ПРОЗОРІСТЬ ПРОЦЕДУР ПРИЗНАЧЕННЯ СКЛАДУ ЕКСПЕРТНОЇ ГРУПИ ТА РОЗПОДІЛУ СПРАВ У ГАЛУЗЕВІЙ ЕКСПЕРТНІЙ РАДІ

Опис корупційного ризику

Однією з ключових гарантій функціонування системи зовнішнього забезпечення якості вищої освіти є незалежність та неупередженість осіб, які здійснюють акредитаційну експертизу освітніх програм. Саме експертна група фактично формує первинну оцінку освітньої програми, результати якої надалі аналізуються ГЕР та НАЗЯВО. З огляду на це процедура формування експертної групи, призначення її керівника, а також визначення доповідача ГЕР повинна відповідати принципам законності, прозорості, рівності, неупередженості та виключати будь-яку можливість дискреційного чи вибіркового впливу на результати акредитації.

Процедура акредитації, яка змістовно охоплює діяльність експертної групи та ГЕР, регулюється насамперед Законом України «Про вищу освіту», Положенням про акредитацію освітніх програм, затвердженим наказом МОН від 15.05.2024 № 686, Положенням про експерта та експертну групу НАЗЯВО, затвердженим протоколом НАЗЯВО від 27.08.2024 № 15 (65) (далі – Положення), Положенням про галузеві експертні ради, затвердженим протоколом НАЗЯВО від 10.02.2022 № 2 (7), із подальшими змінами та іншими внутрішніми актами НАЗЯВО.

Положення визначає загальні засади діяльності експертів, порядок їх відбору до Реєстру експертів, формування експертних груп та оцінювання якості їх роботи. Безумовно, порівняно з початковими етапами становлення системи акредитації чинне регулювання має низку позитивних аспектів. До них, зокрема, належать запровадження відкритого конкурсного відбору кандидатів до Реєстру експертів; встановлення мінімальних кваліфікаційних вимог до різних категорій експертів; проходження обов'язкового навчання, тестування та тренінгів; закріплення критеріїв оцінювання кандидатів; визначення типових випадків конфлікту інтересів; проведення щорічного оцінювання роботи експертів; можливість виключення експертів із Реєстру у разі порушення етичних норм або антикорупційного законодавства. Водночас аналіз Положення свідчить про можливі корупційні ризики, які виникають під час формування експертних груп і призначення доповідачів із числа членів ГЕР.

1. Недостатньо чітка та прозора процедура формування експертних груп

Чинне нормативне регулювання містить лише загальні правила формування експертної групи та не визначає алгоритму добору конкретних експертів із Реєстру. Фактично Положення містить лише декілька загальних вимог, зокрема: а) експерт має бути фахівцем відповідної або суміжної спеціальності; б) здобувач повинен навчатися на відповідному рівні освіти; в) під час акредитації докторських програм (третього освітньо-наукового рівня) один із експертів має бути доктором наук; г) у експертів не повинно бути конфлікту інтересів; д) члени ГЕР не можуть входити до складу експертної групи. Водночас, встановлюючи загальні вимоги, Положення не закріплює процедури призначення конкретних експертів для здійснення конкретної акредитації.

Норми Положення не встановлюють порядку підготовки відповідного рішення (хто і яким чином пропонує (вносить) кандидатури, формує рейтинг тощо); які критерії для цього застосовуються; чи беруться до уваги навантаження експертів, а також їхня минула участь у попередніх акредитаціях інших освітніх програм конкретного ЗВО; чи застосовується принцип випадковості через використання технологій автоматизованого розподілу; чи існують реальні та ефективні механізми перевірки заінтересованими сторонами законності формування експертної групи тощо.

Фактично можна говорити про необмежену дискрецію НАЗЯВО щодо визначення персонального складу експертної групи, адже нормативні акти не встановлюють чітких правил прийняття рішення. У результаті виникає ситуація, коли однаковим критеріям можуть відповідати десятки експертів, однак обираються лише окремі з них без будь-якого зрозумілого та відкритого алгоритму.

2. Необхідність нормативного врегулювання процедури та критеріїв визначення голови експертної групи

Не менш серйозною прогалиною є неврегульованість процедури визначення керівника експертної групи. Положення передбачає, що експертна група складається з керівника та двох експертів, залишаючи незрозумілим, хто саме визначає керівника та які вимоги до нього висуваються; чи має бути в нього мінімальний професійний та/або акредитаційний досвід; значення його позитивного рейтингу і академічної репутації тощо.

Фактично будь-який експерт із Реєстру, окрім, мабуть, здобувача освіти відповідного рівня, що однак прямо не заборонено Положенням, може бути призначений керівником експертної групи незалежно від кількості проведених акредитацій, практичного досвіду організації роботи групи чи рівня оцінки його діяльності. Водночас саме на голову експертної групи покладаються вкрай важливі завдання, зокрема він організовує роботу експертів, готує програму візиту, визначає необхідність витребування додаткових документів, розподіляє роботу і сфери відповідальності між членами групи, координує підготовку остаточного звіту за результатами акредитаційного візиту, фіналізує зміст експертного висновку[49].

Отже, саме від професійності, доброчесності та незалежності голови експертної групи значною мірою залежить результат усієї акредитації. Попри це чинне Положення взагалі не містить окремих вимог до цієї особи. Такий нормативний підхід не відповідає принципам належного врядування та формує сприятливі умови для можливих зловживань, пов'язаних з призначенням керівниками експертних груп осіб без достатнього досвіду або тих, хто користується довірою чи прихильністю посадових осіб НАЗЯВО. Особливо небезпечним є те, що відсутність нормативних критеріїв унеможливлює перевірку обґрунтованості такого призначення.

3. Недостатня прозорість процедур визначення, розподілу чи перерозподілу навантаження між експертами

Ще одним суттєвим недоліком чинного регулювання є відсутність будь-яких правил щодо розподілу акредитаційних справ між експертами. Положення не встановлює максимальної кількості акредитацій, яку може проводити один експерт протягом року, мінімального інтервалу між ними, критеріїв визначення та забезпечення рівномірного розподілу навантаження тощо. На практиці це створює ризики концентрації значної кількості акредитацій у невеликої групи експертів. Подібна практика породжує декілька негативних наслідків. По-перше, виникає ризик формування неформальних зв'язків між окремими експертами та ЗВО. По-друге, створюються умови для виникнення так званого пулу експертів, які систематично залучаються до проведення найбільш значущих або резонансних акредитацій. По-третє, відсутність ротації поступово нівелює принцип незалежності зовнішнього оцінювання, закладеного у Стандартах і рекомендаціях щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти (ESG 2015). Крім того, концентрація значної кількості акредитацій у вузького кола експертів істотно підвищує корупційні ризики, оскільки саме ці особи набувають реального і визначального впливу на результати зовнішнього оцінювання якості вищої освіти конкретного ЗВО.

4. Недостатня прозорість процедури визначення доповідача ГЕР

Після завершення роботи експертної групи акредитаційна справа передається на розгляд відповідної ГЕР. Саме на цьому етапі відбувається професійний аналіз матеріалів акредитаційної експертизи, оцінюються висновки експертної групи, заперечення ЗВО (за наявності), після чого формується експертний висновок НАЗЯВО щодо результатів акредитації. Таким чином, доповідач ГЕР є однією з ключових фігур у процедурі акредитації, оскільки саме він здійснює вивчення матеріалів акредитаційної справи, формує проєкт висновку ГЕР, презентує матеріали іншим членам ради, формує зміст професійної дискусії під час засідання тощо. Хоча остаточне рішення ухвалюється колегіально, саме доповідач визначає логіку аналізу матеріалів справи та акцентує на тих чи інших обставинах.

Попри це, чинне нормативне регулювання не встановлює прозорої процедури визначення доповідача з числа членів ГЕР, яка б передбачала чіткі критерії його призначення, порядок розподілу акредитаційних справ між членами ГЕР, забезпечення рівномірності розподілу навантаження, реалізацію принципу випадковості через використання технологій автоматизованого розподілу справ.

Фактично рішення про визначення доповідача приймається в межах внутрішньої організації роботи ГЕР, що залишає значний простір для дискреції. Подібний підхід суперечить сучасним принципам належного врядування. У будь-якій процедурі, де від конкретної посадової особи залежить підготовка проєкту рішення, порядок призначення такої особи повинен бути максимально об'єктивним. Натомість чинна модель не дозволяє перевірити: чому конкретна справа була передана саме цьому члену ГЕР; чи були інші члени ради, які відповідали необхідним вимогам, і з яких мотивів їх кандидатури відхилили; чи аналізувалася і бралася до уваги завантаженість різних членів ГЕР; чи враховувався попередній досвід роботи цього члена ГЕР із відповідним ЗВО тощо. Відсутність відповідей на ці запитання створює умови для формування сумнівів у неупередженості процедури навіть за відсутності реальних порушень. Тому дискреційні повноваження щодо визначення доповідача мають бути максимально обмежені шляхом встановлення чітких процедурних правил.

49 Положення про експерта та експертну групу Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти https://naqa.gov.ua/wp-content/uploads/2025/07/%D0%94%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%BE%D0%BA-6.pdf

Аналіз нормативних актів, що регулюють акредитацію освітніх програм, дозволяє зробити висновок, що найбільшою системною проблемою чинної моделі є відсутність автоматизованого механізму розподілу акредитаційних справ, як наслідок, практично на кожному етапі існують ризики протиправного втручання. Запровадження автоматизованої системи розподілу акредитаційних справ у такому контексті може розглядатися як один із базових інструментів мінімізації корупційних ризиків, оскільки вона забезпечить випадковий добір експертів із Реєстру; автоматичну перевірку на існування конфлікту інтересів; рівномірний розподіл навантаження; автоматичне визначення керівника експертної групи та доповідача з членів відповідної ГЕР за наперед встановленими критеріями; повну фіксацію алгоритму розподілу із можливістю його подальшого аудиту. Автоматизація процесів формування експертних груп та визначення доповідачів здатна істотно зменшити вплив людського фактора, мінімізувати дискреційні повноваження посадових осіб НАЗЯВО та забезпечити реалізацію принципів відкритості, рівності й неупередженості у сфері зовнішнього забезпечення якості вищої освіти.

Проведений аналіз свідчить, що чинне нормативне регулювання діяльності експертів НАЗЯВО загалом створює належну основу для формування Реєстру експертів, визначення базових кваліфікаційних вимог до них та організації акредитаційної експертизи. Водночас найбільш уразливими з точки зору виникнення корупційних ризиків залишаються ті етапи акредитаційного процесу, які пов'язані із реалізацією дискреційних повноважень посадових осіб НАЗЯВО та членів ГЕР, зокрема формування персонального складу експертних груп, визначення голови експертної групи, розподіл акредитаційних справ між членами ГЕР.

Системний характер зазначених недоліків свідчить про необхідність комплексного реформування відповідних процедур шляхом нормативного обмеження дискреційних повноважень, цифровізації процесів розподілу акредитаційних справ, запровадження чітких критеріїв прийняття кадрових рішень та посилення процесуальних гарантій незалежності всіх учасників акредитаційної експертизи. Мінімізація корупційних ризиків у сфері акредитації освітніх програм потребує переходу від моделі, що значною мірою ґрунтується на дискреційних рішеннях, до моделі, заснованої на чітких нормативних критеріях, автоматизованому розподілі справ, цифровізації процедур та відкритості інформації. Пріоритетними напрямами реформування мають стати: нормативне визначення порядку формування експертних груп, підвищення вимог до експертів, забезпечення процесуальної незалежності експертів із числа здобувачів вищої освіти, автоматизований розподіл акредитаційних справ між експертними групами та членами ГЕР, а також запровадження дієвих механізмів внутрішнього антикорупційного контролю. Реалізація цих заходів сприятиме підвищенню довіри до процедур акредитації, забезпеченню їх об'єктивності, неупередженості та відповідності принципам належного врядування і європейським стандартам забезпечення якості вищої освіти.

Суб'єкти корупційного ризику

НАЗЯВО, секретаріат НАЗЯВО, члени галузевої експертної ради, голова галузевої експертної ради, члени експертної групи, керівник експертної групи.

Джерела корупційного ризику

Фрагментарність нормативного регулювання процедур визначення членів експертної групи та її голови, а також доповідача галузевої експертної ради при проведенні конкретної акредитації, що створює умови для реалізації дискреційних повноважень уповноважених суб'єктів без чітких правових критеріїв та процедурних гарантій.

Шляхи подолання корупційного ризику

НАЗЯВО доцільно:

- доповнити Положення про акредитацію освітніх програм нормами щодо принципів формування експертних груп (незалежності, випадковості, рівномірності навантаження тощо); передбачити застосування автоматизованого розподілу експертів; встановити вимоги до керівника експертної групи (наприклад, проходження спеціального навчання; проведення визначеної мінімальної кількості акредитацій; відсутність дисциплінарних стягнень; відсутність конфлікту інтересів тощо); передбачити обов'язковість автоматизованого розподілу акредитаційних справ між членами ГЕР;

- цифровізувати процедури, передбачивши формування єдиної інформаційної системи НАЗЯВО, яка забезпечуватиме автоматичне формування експертних груп, розподіл акредитаційних справ, визна-

чення голови експертної групи, призначення доповідача ГЕР, а також електронний аудит усіх процедур, формування відкритої статистики щодо участі експертів в акредитаціях;

- запровадити здійснення внутрішнього антикорупційного контролю через проведення щорічного аудиту процедур формування експертних груп; моніторингу повторного залучення експертів; аналізу рівномірності навантаження експертів; перевірки випадків концентрації акредитацій у окремих експертів або членів ГЕР; періодичного перегляду внутрішніх організаційно-управлінських процедур з урахуванням результатів антикорупційного моніторингу.

20. МОЖЛИВІСТЬ ВПЛИВУ НА ЧЛЕНА ЕКСПЕРТНОЇ ГРУПИ / ЧЛЕНА ГАЛУЗЕВОЇ ЕКСПЕРТНОЇ РАДИ, ЩО ПРОВОДИТЬ АКРЕДИТАЦІЮ, З БОКУ КЕРІВНИЦТВА ЗВО, У ЯКОМУ ВІН ПРАЦЮЄ

Опис корупційного ризику

Відповідно до Закону України «Про вищу освіту» акредитація освітніх програм здійснюється НАЗЯВО. Практична реалізація акредитаційної процедури передбачає залучення експертних груп, проведення акредитаційної експертизи, підготовку експертного висновку, розгляд матеріалів ГЕР та прийняття остаточного рішення НАЗЯВО.

Експерти та члени ГЕР формально діють як незалежні учасники акредитаційної процедури. Водночас науково-педагогічні працівники, які входять до складу експертних груп та ГЕР, перебувають у трудових правовідносинах із ЗВО або науковими установами. Вони підпорядковуються керівництву власного університету, яке здійснює щодо них організаційно-управлінські повноваження, визначає умови оплати праці, преміювання, розподіл академічного (педагогічного) навантаження, підтримку наукової діяльності, призначення на адміністративні посади, участь у міжнародних проєктах тощо.

У сучасних глобалізаційних умовах ЗВО перебувають у постійній взаємодії між собою через спільні освітні та наукові проєкти, діяльність консорціумів, міжуніверситетські договори, спільні конференції та академічні обміни, роботу спеціалізованих вчених рад, кадрові призначення, професійні асоціації, неформальні професійні зв'язки керівників університетів тощо. За цих обставин не можна виключити ситуації, коли керівництво ЗВО, що проходить акредитацію, звертається безпосередньо або через особисті контакти до керівництва університету, у якому працює член експертної групи чи член ГЕР, з проханням вплинути на результати акредитаційної експертизи.

Специфіка цього корупційного ризику полягає в тому, що вплив може здійснюватися не безпосередньо на експерта, а через його керівництво, від якого він залежить як найманий працівник. Форми такого впливу можуть бути різними, зокрема може йтися про усні рекомендації щодо бажаного результату акредитації, прямий психологічний тиск або шантаж, натяки на необхідність підтримання партнерських відносин між університетами, використання службової залежності, обіцянки професійного сприяння тощо. Особливо корупціогенними ймовірно можуть бути випадки, коли ректори, проректори, декани підтримують сталі професійні або особисті контакти, університети реалізують спільні проєкти, між закладами існує взаємний інтерес щодо проходження майбутніх акредитацій або коли представники керівництва входять до складу одних і тих самих консультативних чи дорадчих органів.

Чинне законодавство переважно регулює питання конфлікту інтересів самого експерта, однак практично не враховує ситуацій, коли джерелом впливу виступає роботодавець експерта або члена ГЕР. У більшості випадків формального конфлікту інтересів у розумінні Закону України «Про запобігання корупції» може не виникати. Водночас є реальний ризик неправомірного впливу[50] на неупередженість експертної оцінки через службову залежність особи.

Отже, корупційний ризик полягає у можливості використання керівництвом ЗВО адміністративного впливу на працівників власного університету, які залучені НАЗЯВО до проведення акредитації інших ЗВО, через використання службової залежності, професійної підпорядкованості чи міжінституційних домовленостей, що може призвести до викривлення результатів акредитаційної процедури.

Суб'єкти корупційного ризику

НАЗЯВО, керівництво ЗВО, який проходить акредитацію, керівництво ЗВО, у якому працює експерт або член ГЕР.

Джерело корупційного ризику

Недоліки нормативного регулювання у випадку втручання в діяльність експерта або члена ГЕР з боку керівництва ЗВО, у якому він працює.

50 Під неправомірним впливом слід розуміти будь-які дії чи бездіяльність, спрямовані на схилення експерта або члена ГЕР до прийняття необ'єктивного рішення поза межами встановленої процедури.

Шляхи подолання корупційного ризику

НАЗЯВО доцільно удосконалити внутрішні нормативні акти, зокрема:

- внести зміни до Положення про експерта та експертну групу та Положення про галузеві експертні ради, передбачивши окремий розділ щодо гарантій незалежності експерта (члена ГЕР) від будь-якого адміністративного впливу, у тому числі з боку керівництва ЗВО, у якому він працює, а також обов'язок експерта або члена ГЕР повідомляти НАЗЯВО про випадки адміністративного чи іншого тиску з боку керівництва або будь-яких третіх осіб;

- закріпити спеціальну процедуру реагування НАЗЯВО у випадку отримання інформації про можливий адміністративний вплив на експерта або члена ГЕР;

- удосконалити регулювання інституту конфлікту інтересів, адже чинне регулювання орієнтоване переважно на приватний інтерес експерта, але не охоплює ризиків, що виникають через службову залежність від керівництва ЗВО та міжінституційний адміністративний вплив.

21. НЕДОСТАТНЬО ЕФЕКТИВНИЙ МЕХАНІЗМ КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ АКАДЕМІЧНОЇ ДОБРОЧЕСНОСТІ, ЩО МОЖЕ ПРИЗВОДИТИ ДО ЗЛОВЖИВАННЯ ПОВНОВАЖЕННЯМИ

Опис корупційного ризику

Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про вищу освіту» академічна доброчесність – сукупність етичних принципів та визначених Законом України «Про освіту», цим Законом та іншими законами України правил, якими мають керуватися учасники освітнього процесу під час навчання, викладання та провадження наукової (творчої) діяльності з метою забезпечення довіри до результатів навчання та/або наукових (творчих) досягнень.

Це дослідження сконцентроване на аналізі стану контролю академічної доброчесності в частині плагіату під час здобуття наукового ступеня та виконання відповідних освітньо-наукових програм та підготовки дисертації.

Як випливає із положень ст. 1 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність», наукова діяльність – інтелектуальна творча діяльність, спрямована на одержання нових знань та (або) пошук шляхів їх застосування, основними видами якої є фундаментальні та прикладні наукові дослідження. Відповідно до положень ст. 42 цього ж Закону центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері наукової і науково-технічної діяльності забезпечує інтеграцію вітчизняної науки у світовий науковий простір та Європейський дослідницький простір із збереженням і захистом національних пріоритетів.

Підвищення якості та важливості вищої освіти є однією з умов для фактичного залучення України до Європейського дослідницького простору згідно зі ст. 431 Угоди про Асоціацію[51].

На практиці такі законодавчі положення та зобов'язання держави мали б означати підвищену увагу до забезпечення високого рівня академічної доброчесності, спрямовану на створення дієвих механізмів боротьби з плагіатом, контроль за достовірністю наукових досліджень, запобігання фабрикаціям і фальсифікаціям у сфері фундаментальних і прикладних досліджень тощо.

Після ратифікації Угоди про Асоціацію в Україні було створено НАЗЯВО (2015)[52], внесено зміни до Закону України «Про вищу освіту» (ст. 42 «Академічна доброчесність»), упроваджено у практику використання ЗВО антиплагіатних систем, у тому числі з використанням інструментів штучного інтелекту; прийнято Закон України «Про академічну доброчесність» (2025 р.).

Відповідно до звіту НАЗЯВО[53] у 2024 р. до цього органу надійшло 49 скарг / повідомлень щодо наявності фактів академічного плагіату, фабрикації або фальсифікації у захищених в Україні дисертаціях на здобуття наукових ступенів кандидата наук (23 скарги) і доктора наук (26 скарг). Протягом 2024 р. за зверненням НАЗЯВО до МОН Атестаційною колегією МОН не було прийнято жодного рішення про позбавлення наукового ступеня, 24 скарги були залишені без розгляду. НАЗЯВО за 3 скаргами прийнято рішення про звернення до МОН для позбавлення наукового ступеня, за 10 скаргами – зупинено процедуру перевірки.

Відповідно до звіту НАЗЯВО[54] у 2025 р. цим органом було опрацьовано 50 скарг / повідомлень щодо наявності фактів академічного плагіату. За результатами розгляду скарг агентством прийнято 10 рішень щодо виявлення плагіату в дисертаційних дослідженнях; у 8 випадках НАЗЯВО зупинено дію своїх же рішень; також у 8 випадках НАЗЯВО було заборонено вчиняти дії щодо розгляду справи за скаргою про наявність фактів академічного плагіату.

Практика зупинення НАЗЯВО проваджень щодо розгляду скарг / повідомлень про порушення академічної доброчесності найбільш контроверсійна у досліджуваній сфері правовідносин. 23.04.2024 НАЗЯВО зупинило розгляд скарг за дисертаціями, захищеними до 06.09.2014. Підставою для такого рішення стало звернення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 17.07.2024. Як випливає із відкритих

51 Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27.06.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.

52 Постанова КМУ від 15.04.2015 № 244 «Про утворення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-2015-п#Text.

53 Річний звіт НАЗЯВО за 2024 рік. URL: https://naqa.gov.ua/wp-content/uploads/2025/03/Річний-звіт-НА-за-2024.pdf.

54 Річний звіт НАЗЯВО за 2025 рік. URL: https://naqa.gov.ua/wp-content/uploads/2026/04/Річний-звіт-Національного-агентства-2025.pdf.

джерел[55], 17.07.2024 останній направив до НАЗЯВО лист щодо правової невизначеності дії закону про академічну доброчесність у часі при перевірці та розгляді скарг і повідомлень про плагіат у докторських (кандидатських) дисертаціях, захищених до 06.09.2014.

03.06.2025 Верховний Суд у складі Касаційного адміністративного суду прийняв постанову у справі № 560/8264/24, у якій сформував правову позицію такого змісту. 23.02.1994 набрав чинності Закон України від 23.12.1993 № 3792-XII «Про авторське право і суміжні права», який у ст. 13 визначав особистим (немайновим) правом автора вимагати визнання свого авторства, згадування його імені у зв'язку з використанням твору, якщо це практично можливо; Кодекс наукової етики Української федерації вчених (2005 р.) та Етичний кодекс ученого України (2009 р.), хоча й не є нормативно-правовими актами, але підтверджують, що плагіат вважався порушенням етичних норм у науковій спільноті незалежно від часу захисту наукової роботи. Плагіат завжди визнавався порушенням етичних норм у сфері науки та освіти, і збереження скомпрометованої роботи (з плагіатом, фабрикацією чи фальсифікацією) як зразка для інших суперечило б принципам академічної доброчесності. Виявлення плагіату в наукових роботах, захищених до 2014 р., не є ретроспективним застосуванням відповідальності, а радше інструментом для захисту порушених авторських прав та забезпечення академічної доброчесності у теперішньому часі, оскільки академічна відповідальність перебуває в етичній площині[56]. Таке рішення суду стало підставою для відновлення з 25.06.2025 роботи НАЗЯВО з перевірки скарг / заяв щодо порушення академічної доброчесності.

Разом із цим 25.06.2025 Верховний Суд у складі Касаційного адміністративного суду прийняв постанову у справі № 440/4500/24, у якій норми Закону України «Про авторське право і суміжні права» не застосував. Таким чином, з'явилась нова правова позиція, відповідно до якої термін «академічний плагіат» виник лише у 2014 р., а отже, факти виявлення плагіату у захищених до 2014 р. дисертаціях не можуть тлумачитися НАЗЯВО як академічна недоброчесність[57]. 15.07.2025 НАЗЯВО зупинило розгляд скарг / заяв щодо порушення академічної доброчесності до законодавчого врегулювання вказаного питання та/або виконання Верховним Судом завдання із забезпечення сталості судової практики.

Варто зазначити, що судова практика щодо досліджуваного ризику загалом різна.

Кейс 1

25.04.2018 Одеський окружний адміністративний суд розглянув судову справу за адміністративним позовом ОСОБА_1 до МОН, визнав протиправним та скасував п. 7 наказу МОН «Про затвердження рішень Атестаційної колегії Міністерства щодо присудження наукових ступенів і присвоєння вчених звань» стосовно позбавлення наукового ступеня доктора медичних наук. Незважаючи на те, що комісія «виявила у дисертації численні текстові запозичення, використання ідей, наукових матеріалів інших авторів без посилання на відповідні джерела», суд констатував, що «позивач приклала значних зусиль для отримання наукового звання за процедурою, яка була визначена законом з дотриманням усіх необхідних умов та на жодному з етапів захисту дисертації їй не було зроблено зауважень, які б перешкоджали отриманню цього наукового звання»[58]. І хоча рішення суду першої інстанції було скасоване Верховним Судом у зв'язку із порушенням строків позовної давності, зазначений приклад ілюструє, що практика вирішення спорів цієї категорії залишається неуніфікованою.

Кейс 2

24.12.2025 Харківський окружний адміністративний суд розглянув адміністративну справу за позовом ОСОБА_1 до НАЗЯВО та скасував рішення Комітету з питань етики НАЗЯВО. Суд дійшов висновку, що відповідач наділений повноваженнями здійснювати перевірку на предмет наявності / відсутності академічного плагіату дисертацій осіб, диплом доктора чи кандидата наук яким вже видано. Аналіз наведеного законодавства та нормативних актів свідчить про те, що НАЗЯВО наділене чіткими функціями та повноваженнями у сфері забезпечення академічної доброчесності включно з розглядом звернень щодо академічного плагіату, фабрикації та фальсифікації

55 Павлюк А. НАЗЯВО призупинило розгляд скарг про плагіат у дисертаціях, старших за 10 років: науковці проти. Українська правда. URL: https://life.pravda.com.ua/society/naukovci-vistupili-proti-prizupinennya-rozglyadu-skarg-pro-plagiat-u-disertaciyah-zahishchenih-do-2014-go-302993/.

56 Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 03.06.2025 у справі № 560/8264/24. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/127846893.

57 Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 25.06.2025 у справі № 440/4500/244. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/128436027.

58 Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 25.04.2018 у справі № 815/87/18. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/73809793.

у дисертаціях. Ці повноваження визначені законами України «Про освіту», «Про вищу освіту», «Про наукову і науково-технічну діяльність», а також Порядком № 1197. Разом із цим суд зазначив, що Верховний Суд у постанові від 03.06.2025 у справі № 560/8264/24 наголошував, що суди адміністративної юрисдикції не мають повноважень перевіряти наявність чи відсутність академічного плагіату в дисертації, оскільки це є дискреційними повноваженнями (функцією) НАЗЯВО[59]*. На час підготовки дослідження рішення суду першої інстанції, яке було оскаржене НАЗЯВО в апеляційному порядку, не набрало законної сили, розгляд судової справи триває.*

Таким чином, аналіз судової практики свідчить, що наразі не сформувалася усталена судова практика щодо оскаржень рішень у досліджуваній сфері.

01.02.2026 набрав чинності Закон України «Про академічну доброчесність». Закон введено в дію через шість місяців з дня його опублікування, тобто 31.07.2026. Відповідно до названого Закону:

1. у разі встановлення наявності академічного плагіату, фабрикації, фальсифікації, іншого порушення академічної доброчесності, вчиненого до набрання чинності цим Законом, до суб'єктів академічної діяльності застосовується та міра відповідальності, яка на момент вчинення такого порушення академічної доброчесності була визначена законом;
2. перевірка дисертацій, кваліфікаційних робіт на здобуття наукових ступенів, ступенів вищої освіти, присуджених до набрання чинності цим Законом, може проводитися виключно на предмет дотримання вимог, чинних на день захисту відповідної дисертації, кваліфікаційної роботи;
3. розгляд скарг, що надійшли до уповноважених суб'єктів до набрання чинності цим Законом, здійснюється і завершується відповідно до процедур, що діяли до дня набрання чинності цим Законом, крім скарг щодо порушення академічної доброчесності в дисертаціях на здобуття наукового ступеня, відповідальність за яке не була встановлена законом на момент вчинення порушення;
4. внесені зміни в Закон України «Про авторське право і суміжні права», відповідно до яких дія цього закону не поширюється на відносини щодо застосування заходів реагування на порушення академічної доброчесності;
5. зобов'язано КМУ прийняти нормативно-правові акти, необхідні для реалізації цього Закону.

Згідно з офіційним роз'ясненням НАЗЯВО від 17.02.2026[60] у 2026 р. у зв'язку із прийняттям Закону України «Про академічну доброчесність» НАЗЯВО здійснює і завершує перевірку та розгляд скарг / повідомлень, отриманих до 01.02.2026, з 01.02.2026 не приймає скарг щодо академічного плагіату, а з 31.07.2026 розпочне розгляд скарг на бездіяльність або рішення уповноважених органів про позбавлення або відмову у позбавленні відповідного ступеня.

Таким чином, можна констатувати, що у 2026 р. діяльність щодо контролю за дотриманням академічної доброчесності фактично не здійснюватиметься, а механізми та можливі практики виявлення та контролю за академічною доброчесністю будуть лише напрацьовуватися.

Суб'єкт корупційного ризику

Члени НАЗЯВО; представники ЗВО та наукових установ; судді, що розглядають відповідну категорію спорів.

Джерело корупційного ризику

Відсутність прозорого та об'єктивного механізму проведення перевірки за дотриманням академічної доброчесності, контролю за її результатами, виконанням рішення та судового контролю через усталену судову практику.

Шляхи подолання корупційного ризику

МОН та НАЗЯВО доцільно закріпити в нормативно-правових актах, прийнятих на виконання Закону України «Про академічну доброчесність», чіткі механізми та критерії, які забезпечать ідентифікацію і доведення фактів порушення академічної доброчесності.

59 Рішення Харківського окружного адміністративного суду від 24.12.2025 у справі № 520/25715/25. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/132879629.

60 Роз'яснення щодо змін у прийнятті та розгляді НАЗЯВО скарг / повідомлень щодо фактів академічного плагіату, фабрикації, фальсифікації у зв'язку із прийняттям та набранням чинності Закону України «Про академічну доброчесність» від 18.12.2025. URL: https://naqa.gov.ua/wp-content/uploads/2026/02/Додаток-9-до-протоколу-№-3-94-від-17.02.2026.pdf.

22. НЕДОСТАТНЯ ЧІТКІСТЬ ТА ПРОЗОРІСТЬ КРИТЕРІЇВ ПРЕМІЮВАННЯ ПРАЦІВНИКІВ НАЗЯВО

Опис корупційного ризику

НАЗЯВО є центральним органом системи зовнішнього забезпечення якості вищої освіти в Україні. Через це особливого значення набуває прозорість та об'єктивність процедур матеріального стимулювання керівництва НАЗЯВО, адже будь-яка невизначеність у питаннях розподілу фінансових ресурсів може створювати передумови для неефективного чи необґрунтованого використання коштів, конфлікту інтересів, вибіркового заохочення окремих посадових осіб та, як наслідок, підриву довіри до системи забезпечення якості вищої освіти.

Преміювання членів НАЗЯВО, його посадових осіб здійснюється на підставі Закону України «Про вищу освіту», постанов Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2002 р. № 1298 «Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери», від 27 липня 2016 р. № 567 «Деякі питання діяльності Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти» та від 3 квітня 2019 р. № 392 «Деякі питання оплати праці працівників Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти», Статуту НАЗЯВО та Положення про доплати, надбавки та преміювання працівників НАЗЯВО, яке є додатком до Колективного договору. Саме це Положення визначає загальні підстави, джерела та порядок встановлення надбавок, доплат, премій, матеріальної допомоги та інших видів заохочення.

Результати аналізу Положення свідчать, що документ фактично не встановлює прозорого механізму визначення розміру премій, а лише проголошує, що преміювання здійснюється залежно від «особистого трудового внеску» та «загальних результатів роботи» цього органу, однак не містить жодного нормативного визначення цих понять, показників оцінювання, методики їх вимірювання чи порядку документального підтвердження. Поняття «особистий трудовий внесок», «персональний вклад», «ініціатива працівника», «загальні результати роботи НАЗЯВО» залишаються оцінними категоріями, які не мають законодавчого або внутрішнього нормативного наповнення. За відсутності конкретних критеріїв вони тлумачаться довільно посадовою особою, яка ухвалює рішення про преміювання.

Особливу увагу привертає зміст п. 19 Положення, відповідно до якого конкретний розмір премії визначається керівником Секретаріату або Головою НАЗЯВО з урахуванням посадового окладу та персонального внеску працівника. Разом із тим Положення не встановлює шкали преміювання, мінімальних або максимальних відсотків премії, порядку її розрахунку, співвідношення між досягнутими результатами та відсотком премії, обов'язкового письмового мотивування рішення, вимоги оцінювання діяльності працівника тощо. Отже, Положення фактично наділяє посадових осіб широкою дискрецією під час визначення розміру премій без належних процедурних запобіжників.

Окрім цього, підвищеної уваги потребує п. 17 Положення, який прямо встановлює, що сума премії, яка може бути нарахована працівнику протягом календарного року, не обмежується мінімальними або максимальними розмірами. Така конструкція є нетиповою для внутрішніх положень про оплату праці суб'єктів публічного сектору. За відсутності граничних меж великі обсяги публічних коштів можуть концентруватися та розподілятися у вигляді премій окремим посадовим особам, фактичний розмір винагороди істотно перевищуватиме посадовий оклад, девальвуються механізми запобігання непропорційному розподілу фонду оплати праці. Цей фактор набуває визначального значення в умовах фінансування НАЗЯВО також з огляду на можливість використання для премій коштів спеціального фонду, сформованого, зокрема, із внесків ЗВО за проведення акредитації освітніх програм.

Положення встановлює, що преміювання може здійснюватися за рахунок коштів як загального, так і спеціального фонду. Водночас документ не визначає того, які саме види коштів (цільових надходжень) спеціального фонду можуть використовуватися для преміювання; які обмеження існують щодо такого їх використання; який відсоток спеціального фонду може бути спрямований на оплату праці; чи можуть кошти, отримані від акредитації освітніх програм, використовуватися для преміювання керівництва; хто це контролює. Враховуючи, що спеціальний фонд формується за рахунок коштів, сплачених ЗВО за акредитацію, відсутність порядку використання цих коштів породжує ризики їх спрямування переважно на матеріальне стимулювання керівництва замість розвитку системи забезпечення якості освіти.

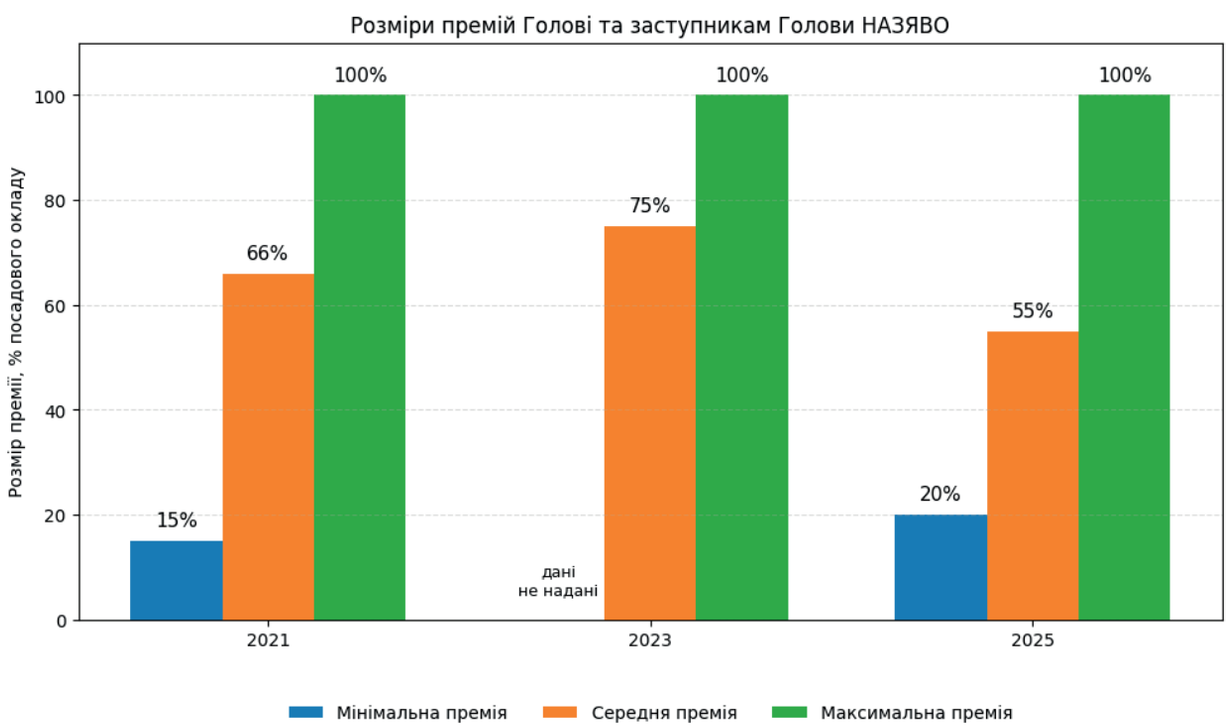
Крім того, варто звернути увагу на те, що Положення не ставить у залежність преміювання керівництва НАЗЯВО від досягнення конкретних результатів (показників) діяльності цього органу, позаяк не беруться

до уваги якість організації акредитацій, строки розгляду акредитаційних справ, виконання рекомендацій міжнародних експертів, рівень задоволеності учасників акредитаційних процедур, кількість скасованих судом рішень НАЗЯВО, результати зовнішнього аудиту діяльності агентства тощо. Таким чином, документ фактично не містить переліку показників ефективності (KPI), критеріїв оцінювання діяльності, порядку визначення рівня виконання показників, методики оцінювання тощо. Отже, преміювання насправді відокремлене та не залежить від оцінювання ефективності діяльності самого органу.

Відповідь НАЗЯВО на запит НАЗК підтверджує, що порядок і розміри преміювання заступників Голови затверджуються саме Головою НАЗЯВО відповідно до постанови КМУ від 30.08.2002 № 1298 «Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери». У відповіді відсутня будь-яка інформація щодо застосування конкретних критеріїв оцінювання діяльності, системи показників ефективності або методики визначення відсотка премії. Наведені у відповіді статистичні дані демонструють значну варіативність розмірів премій.

Кейс 1

За інформацією, наданою НАЗЯВО, у 2021 р. було ухвалено 11 рішень про преміювання Голови та заступників Голови НАЗЯВО. Загальна сума премій становила 507,3 тис. гривень. Максимальний розмір премії складав 100 % посадового окладу, мінімальний – 15 %, середній – 66 %. НАЗЯВО не повідомило, за якими саме критеріями одній особі встановлювалася премія у максимальному розмірі, а іншій – 15 %. Відсутність таких критеріїв не дозволяє перевірити об'єктивність використання бюджетних коштів. Натомість у 2023 р. було ухвалено 5 рішень про преміювання, однак середній розмір премії зріс до 75 %, а максимальний знову становив 100 %. Водночас НАЗЯВО не надало інформації про показники діяльності, які б обґрунтовували таке збільшення середнього розміру премій порівняно з іншими роками. У 2025 р. кількість рішень про преміювання зросла до 15, а загальна сума виплачених премій досягла 665,1 тис. гривень. При цьому максимальний розмір премії залишився 100 %, мінімальний – 20 %, середній – 55 %. Відсутність нормативно визначеної шкали преміювання не дає можливості встановити, чому за однакових умов різниця між мінімальними та максимальними преміями становить більше ніж 5 разів.



Середній розмір премій на рівні 66 % посадового окладу та можливість їх виплати у розмірі до 100 % фактично перетворюють преміювання із стимулюючого механізму на одну з основних складових заробітної плати. Такий підхід не узгоджується з рекомендаціями OECD та SIGMA[61], відповідно до яких посадовий оклад має бути основною складовою винагороди, а премії – обмеженим, об'єктивно обґрунтованим і винятковим інструментом заохочення за досягнення конкретних результатів діяльності. Значна частка премії у струк-

61 OECD, *Salary Systems in Public Administration and Their Reforms* (SIGMA Papers No 24, OECD Publishing 2024).

турі оплати праці посилює дискреційні повноваження керівника щодо визначення фактичного розміру винагороди та за відсутності чітких критеріїв створює передумови для зловживань.

Окремо слід звернути увагу на суттєву диспропорцію у матеріальному забезпеченні різних учасників системи забезпечення якості вищої освіти. Голова та заступники Голови НАЗЯВО працюють на постійній основі, отримують заробітну плату, можуть отримувати премію, матеріальну допомогу та інші виплати. Натомість інші члени НАЗЯВО виконують свої обов'язки відповідно до цивільно-правових договорів. Крім того, члени ГЕР, які провадять фаховий аналіз матеріалів акредитаційних справ, готують проєкт висновку ГЕР, формують рекомендації щодо результатів акредитації та забезпечують значну частину експертної роботи НАЗЯВО, також працюють за цивільно-правовим договором, і їх оплата праці за одну справу наразі становить 3028 грн до оподаткування. Подібна диспропорція в оплаті праці фактично може знижувати мотивацію висококваліфікованих фахівців, зокрема і тих, які беруть участь як експерти в акредитації, надалі брати участь у конкурсі на члена ГЕР, адже їх оплата праці за одну акредитацію фактично в 4 рази вища, аніж оплата праці доповідача – члена ГЕР. Це також може підвищувати вразливість членів ГЕР до неправомірного впливу з боку заінтересованих осіб або ЗВО.

Така модель породжує відчутний соціально-економічний дисбаланс між особами, які керують системою забезпечення якості, та особами, які фактично виконують основний обсяг експертної роботи. За відсутності справедливого та зрозумілого механізму винагороди всередині системи суб'єктів, що проводять процес акредитації, може створюватися відчуття нерівності, стимулювати їх до пошуку альтернативних джерел матеріального заохочення та підвищувати вразливість до неправомірного впливу з боку заінтересованих ЗВО. Водночас відсутність чітких правил преміювання керівництва НАЗЯВО створює ризик концентрації фінансових ресурсів у вузькому колі посадових осіб за рахунок коштів, які формуються, зокрема, із внесків ЗВО за проведення акредитації.

Результати аналізу свідчать, що чинна модель преміювання працівників НАЗЯВО характеризується значним обсягом дискреційних повноважень керівництва, відсутністю нормативно визначених критеріїв оцінювання результатів роботи, необмеженістю розмірів преміювання, недостатньою прозорістю використання коштів державного бюджету та спеціального фонду, а також істотною диспропорцією між матеріальним забезпеченням керівництва НАЗЯВО та інших ключових учасників системи забезпечення якості вищої освіти – членів ГЕР. Сукупно ці обставини створюють системний корупційний ризик, який може призводити до неефективного використання бюджетних ресурсів і коштів, сплачених ЗВО за акредитацію освітніх програм, формувати умови для вибіркового матеріального стимулювання окремих посадових осіб, послаблювати незалежність експертного середовища та негативно впливати на довіру до процедур зовнішнього забезпечення якості вищої освіти.

Суб'єкти корупційного ризику

НАЗЯВО, Голова НАЗЯВО, заступники Голови НАЗЯВО, керівник Секретаріату НАЗЯВО, члени галузевих експертних рад (ГЕР).

Джерела корупційного ризику

Недостатня нормативна визначеність критеріїв преміювання працівників НАЗЯВО у Положенні про доплати, надбавки та преміювання працівників НАЗЯВО, широкі дискреційні повноваження Голови НАЗЯВО при розподілі коштів державного бюджету та спеціального фонду без достатніх механізмів прозорості, підзвітності та контролю.

Шляхи подолання корупційного ризику

НАЗЯВО:

- підготувати проєкт змін до постанов КМУ, які регулюють оплату праці керівництва НАЗЯВО, визначивши обов'язковість застосування прозорих та вимірюваних критеріїв преміювання виключно за результатами оцінювання досягнення затверджених показників ефективності; граничний річний обсяг преміювання керівництва НАЗЯВО у вигляді фіксованої частки посадового окладу або фонду оплати праці; особливий порядок використання коштів спеціального фонду НАЗЯВО;

- внести зміни до Положення НАЗЯВО про доплати, надбавки та преміювання працівників, передбачивши у ньому чіткий перелік критеріїв преміювання, систему кількісних показників оцінювання ре-

зультатів роботи, порядок визначення особистого внеску працівника; встановити максимальні розміри щомісячного, квартального та річного преміювання; визначити окремий порядок використання коштів спеціального фонду, беручи до уваги пріоритетне використання коштів спеціального фонду на розвиток системи забезпечення якості вищої освіти, цифровізацію акредитаційних процедур, навчання експертів, розвиток інформаційних систем та підвищення якості експертної діяльності;

- усунути диспропорцію між оплатою праці керівництва НАЗЯВО, членів ГЕР та експертних груп;

- внести зміни до Положення про експерта та експертну групу та Положення про галузеві експертні ради, передбачивши окремий розділ щодо гарантій незалежності експерта (члена ГЕР) від будь-якого адміністративного впливу, у тому числі з боку керівництва ЗВО, в якому він працює, а також обов'язок експерта або члена ГЕР повідомляти НАЗЯВО про випадки адміністративного чи іншого тиску з боку керівництва або будь-яких третіх осіб;

- закріпити спеціальну процедуру реагування НАЗЯВО у випадку отримання інформації про можливий адміністративний вплив на експерта або члена ГЕР;

- удосконалити регулювання інституту конфлікту інтересів, адже чинне регулювання орієнтоване переважно на приватний інтерес експерта, але не охоплює ризиків, що виникають через службову залежність від керівництва ЗВО та міжінституційний адміністративний вплив.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження свідчить, що сфера вищої освіти України залишається вразливою до численних корупційних ризиків, які охоплюють як систему державного управління, так і діяльність самих ЗВО. Їх виникнення обумовлене поєднанням подекуди значних дискреційних повноважень органів управління, недостатньою прозорістю окремих процедур, декларативністю окремих механізмів підзвітності, а також відсутністю належних запобіжників від зловживань.

Попри декларування МОН курсу на підвищення прозорості та відкритості, результати проведеного аналізу свідчать, що значна кількість системних проблем залишається невирішеною. У певних випадках удосконалення процедур, ймовірно, може мати формальний характер, що потребує подальшого посилення відкритості, підзвітності та обґрунтованості управлінських рішень. Ще одним напрямом, який потребує посилення антикорупційних запобіжників, є діяльність НАЗЯВО.

Не менш складною залишається ситуація і на рівні ЗВО. Попри розширення інституційної автономії, в окремих ЗВО можуть зберігатися непрозорі процедури ухвалення управлінських рішень, недостатній рівень внутрішнього контролю, формальний характер окремих процедур забезпечення академічної доброчесності та інші ризики, які можуть негативно вплинути на ефективність використання державних ресурсів і якість управління.

Водночас вища освіта залишається одним із ключових стратегічних ресурсів держави. Саме ЗВО формують інтелектуальний потенціал країни, забезпечують розвиток науки, інновацій та людського капіталу, без яких неможливі повоєнне відновлення, економічний розвиток та європейська інтеграція України. Саме тому сфера вищої освіти повинна стати прикладом доброчесного, професійного та відкритого врядування.

Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що неподолання виявлених корупційних ризиків матиме не лише поточні управлінські, а й довгострокові стратегічні наслідки. Збереження непрозорих процедур розподілу бюджетного фінансування, ухвалення кадрових і організаційних рішень, ліцензування, акредитації та конкурсного відбору наукових проєктів сприятиме неефективному використанню обмежених державних ресурсів, продовження існування неефективної мережі ЗВО та подальшому розриву між обсягами фінансування і фактичними результатами діяльності. Це негативно впливатиме на якість підготовки нових поколінь фахівців, спроможність університетів здійснювати актуальні та конкурентоспроможні дослідження, послаблюватиме позиції українських ЗВО, стимулюватиме відтік здобувачів і науково-педагогічних працівників та ускладнюватиме відновлення людського й наукового потенціалу держави в умовах післявоєнної відбудови.

Системне збереження таких ризиків також підриватиме довіру до МОН, НАЗЯВО та органів управління ЗВО. За відсутності зрозумілих критеріїв, належного обґрунтування рішень і доступу до інформації навіть формально законні рішення можуть сприйматися як вибіркові або упереджені. Наслідком стане зниження легітимності державної політики у сфері вищої освіти, посилення конфліктів всередині академічного середовища та спротиву реформам, зокрема оптимізації мережі закладів, удосконаленню системи фінансування і зовнішнього забезпечення якості.

У стратегічному вимірі неподолання ризиків може створити загрозу невідповідності системи вищої освіти завданням європейської інтеграції України. Недостатня прозорість, слабка підзвітність і обмежена ефективність внутрішнього контролю суперечать принципам належного врядування, доброчесності та ефективного управління публічними фінансами. Це може негативно впливати на міжнародну репутацію українських закладів, їхню участь у програмах ЄС, доступ до міжнародного фінансування та довіру іноземних партнерів до результатів акредитації, конкурсів і наукової діяльності.

Юридичні наслідки полягають передусім у зростанні кількості оскаржень управлінських рішень у судовому та адміністративному порядку. Рішення, ухвалені без чітких критеріїв, належного мотивування, дотримання принципів рівності, пропорційності та неупередженості, можуть визнаватися протиправними і скасовуватися. Це стосується, зокрема, ліцензування, акредитації, розподілу фінансування, реорганізації закладів, конкурсного відбору проєктів, преміювання та інших рішень, що безпосередньо впливають на права закладів і працівників.

Відсутність належного нормативного регулювання та внутрішнього контролю може також спричиняти фінансово-правові наслідки, зокрема встановлення порушень бюджетного законодавства, неефективного або нецільового використання коштів, застосування заходів впливу органами державного фінансово-

го контролю, відшкодування збитків і притягнення посадових осіб до дисциплінарної, адміністративної, цивільно-правової, а за наявності відповідних підстав і кримінальної відповідальності. Окремим наслідком може стати виникнення конфлікту інтересів і порушення антикорупційних обмежень у випадках, коли рішення щодо фінансування, преміювання, конкурсного відбору чи кадрових призначень приймаються за участю заінтересованих осіб.

Ключові рекомендації Національного агентства щодо мінімізації корупційних ризиків в межах компетенції:

МОН:

- запровадити обов'язкове оприлюднення на офіційному вебсайті повного масиву вхідних даних щодо кожного закладу, значень усіх застосованих коефіцієнтів і проміжних розрахунків з правом ЗВО подати обґрунтовані заперечення до затвердження остаточного розподілу;

- запровадити спеціалізоване програмне забезпечення для виконання розрахунків за Формулою розподілу видатків державного бюджету між ЗВО замість використання стандартних офісних програм, передбачивши механізми захисту від несанкціонованого втручання, журналізацію змін, диференціацію прав доступу та можливість ретроспективного аудиту;

- внести зміни до Методичних рекомендацій з розподілу резерву видатків державного бюджету між закладами вищої освіти, затверджених наказом МОН від 07.06.2024 № 823 (у редакції наказу від 28.10.2025 № 1419), що передбачає вичерпний перелік підстав для надання коштів із резерву, обов'язковий перелік документів, що підтверджують заявлену потребу, зважені критерії ранжування заявок із бальною шкалою, обов'язкове письмове обґрунтування рішення щодо кожної заявки, вимоги щодо відсутності конфлікту інтересів, мінімальної частки незалежних членів і ротації складу комісії, поіменне голосування та підписання протоколу всіма присутніми членами комісії, граничні строки розподілу резерву протягом бюджетного року, верхню межу частки резерву, яку може отримати один ЗВО, принцип остаточності рішень із вичерпним переліком підстав для їх перегляду, оприлюднення заявок, протоколів, обґрунтувань визначених сум і звітів закладів про результативність використання коштів;

- нормативно врегулювати процедуру реорганізації ЗВО шляхом визначення вичерпного переліку об'єктивних кількісних критеріїв, порогових значень і строків прийняття рішень, а також установлення вимог щодо прозорості процедури, обґрунтування як проведення, так і непроведення реорганізації та врегулювання конфлікту інтересів;

- підвищити прозорість процедур ліцензування освітньої діяльності, підготувавши проєкт змін до постанови КМУ від 30.12.2015 № 1187 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності» у частині закріплення обов'язку МОН оприлюднювати на офіційному вебсайті повний пакет матеріалів ліцензійної справи та у частині закріплення конкретних строків, протягом яких МОН зобов'язане ухвалити рішення про звуження ліцензованого обсягу;

- підвищити прозорість і об'єктивність конкурсного фінансування наукових проєктів шляхом удосконалення процедур експертного оцінювання, оприлюднення кошторисів профінансованих проєктів у частині, що не містить інформації з обмеженим доступом, і запровадження ризик-орієнтованого аудиту наукових результатів та виконання проєктів;

- удосконалити Порядок формування Переліку наукових фахових видань України, затвердивши чітку методику нарахування балів за кожним критерієм; переглянути систему оцінювання наукових фахових видань, забезпечивши пропорційність ваги окремих критеріїв і недопущення ситуації, за якої виконання обмеженої кількості критеріїв автоматично забезпечує досягнення прохідного бала;

- затвердити та оприлюднити нормативні й методичні документи, що регулюють діяльність Комісії з питань етики наукових публікацій та формування Переліку наукових фахових видань України, зокрема Положення про Комісію, Регламент її роботи, методичні рекомендації щодо оцінювання видань і персональний склад Комісії;

- розробити та направити КМУ законопроєкт щодо вдосконалення порядку призначення виконуючого обов'язків ректора, передбачивши вимоги до кандидата, аналогічні вимогам до керівника ЗВО,

обмеження повноважень виконуючого обов'язків щодо визначення пріоритетів освітньої та наукової діяльності, кадрових рішень, фінансових зобов'язань і розпорядження майном;

- забезпечити відповідальне і послідовне застосування положень Закону України «Про вищу освіту» і Методичних рекомендацій щодо особливостей виборчої системи та порядку обрання керівника ЗВО з боку засновника шляхом неухильного дотримання визначених строків оголошення конкурсу та призначення виборів;

- підготувати проєкт змін до постанови КМУ від 11.04.2012 № 296 «Про затвердження Порядку укладення державними підприємствами, установами, організаціями, а також господарськими товариствами, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, договорів про спільну діяльність та управління майном», передбачивши чіткі критерії оцінювання договорів про спільну діяльність, зокрема критерії визначення їхньої економічної доцільності та вигідності для держави, порядок оцінювання бізнес-плану, критерії відбору приватного партнера, вимоги щодо обов'язкового врахування стратегії розвитку ЗВО, плану розвитку його матеріально-технічної бази та впливу проєкту на освітню, наукову й інноваційну діяльність, вимоги до мотивування рішення про погодження або відмову в погодженні договору;

- внести зміни до Положення про Комісію з майнових питань підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління МОН, встановивши граничні строки розгляду документів щодо списання державного майна, періодичність проведення засідань Комісії, обов'язок інформування заявників про стан розгляду документів, а також персональну відповідальність посадових осіб за безпідставне порушення встановлених строків;

- підготувати проєкт змін до Порядку списання об'єктів державної власності, затвердженого постановою КМУ від 08.11.2007 № 1314, передбачивши граничні строки прийняття управлінських рішень;

- розробити та затвердити порядок контролю за проведенням реорганізації та ліквідації підпорядкованих закладів освіти, установ і організацій, передбачивши граничні строки виконання основних етапів процедури припинення, обов'язковий моніторинг її перебігу, публічний облік юридичних осіб, що перебувають у стані припинення, та встановивши персональну відповідальність посадових осіб МОН і голів комісій з припинення за безпідставне затягування завершення процедури;

- підготувати проєкт змін до постанови КМУ від 19.05.2021 № 497 «Про атестацію здобувачів ступеня фахової передвищої освіти та ступенів вищої освіти на першому (бакалаврському) та другому (магістерському) рівнях у формі єдиного державного кваліфікаційного іспиту», передбачивши відкритий конкурсний порядок добору авторів і рецензентів тестових завдань та визначивши кваліфікаційні вимоги до них, критерії відбору, підстави включення та виключення з реєстру розробників тестових завдань; оприлюднення персонального складу авторів і рецензентів після завершення додаткової сесії ЄДКІ для забезпечення громадського та академічного контролю за недопущенням конфлікту інтересів авторів та рецензентів; незалежний аудит банку тестових завдань;

- ***спільно з Державною установою «Науково-методичний центр вищої та фахової передвищої освіти»*** запровадити обов'язкове декларування конфлікту інтересів для авторів, рецензентів, членів робочих груп і фахових комісій; встановити заборону на участь авторів і рецензентів тестових завдань у комерційних курсах, тренінгах та інших платних програмах підготовки до ЄДКІ, а також у підготовці відповідних комерційних посібників протягом періоду їх залучення до розроблення тестових завдань;

- підготувати проєкт змін до постанови КМУ від 12.01.2022 № 44 «Про затвердження Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради ЗВО, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії», передбачивши обов'язок членів разової спеціалізованої вченої ради, офіційних опонентів і рецензентів до початку здійснення своїх повноважень подавати письмову декларацію про відсутність реального чи потенційного конфлікту інтересів, а також обов'язок невідкладно повідомляти про виникнення такого конфлікту під час проведення атестації, адже чинний Порядок містить вимоги щодо відсутності конфлікту інтересів, однак не передбачає обов'язку його персонального декларування;

- удосконалити критерії формування разових спеціалізованих вчених рад, передбачивши оцінювання професійної компетентності, незалежності та відсутності конфлікту інтересів;

- розробити та подати на розгляд КМУ проєкт закону щодо запровадження адміністративної відповідальності за здійснення на платній основі діяльності з підготовки, написання або виготовлення дисертацій, кваліфікаційних та інших академічних творів для подання їх від імені іншої особи, а також за посередництво у наданні таких послуг;

- ***спільно з НАЗЯВО та НФДУ*** розробити ризик-орієнтовану систему перевірки виконання кваліфікаційних вимог у сфері наукової та науково-педагогічної діяльності, яка передбачатиме перевірку не лише наявності документів, а й достовірності відомостей, що в них містяться;

- ініціювати внесення зміни до положень про державні академічні стипендії та премії, передбачивши мінімальні обов'язкові вимоги до внутрішньої процедури визначення кандидатур у ЗВО;

- затвердити типове положення про порядок висунення кандидатур на призначення державних академічних стипендій та премій, яким передбачити відкритий конкурсний відбір; єдині критерії та методику оцінювання кандидатів; обов'язкову участь представників адміністрації, науково-педагогічних працівників та органів студентського самоврядування у роботі конкурсної комісії; обов'язкове декларування та врегулювання конфлікту інтересів членів комісії; оприлюднення оголошення про конкурс, кандидатур, критеріїв оцінювання, рейтингових результатів та мотивованих рішень; можливість подання заперечень щодо результатів відбору;

- ***спільно із НФДУ*** розробити та затвердити єдині мінімальні вимоги до управління майновими правами інтелектуальної власності, створеними за рахунок бюджетних коштів; встановити обов'язкові процедури оцінювання, передачі та комерціалізації об'єктів права інтелектуальної власності, включно з вимогами щодо визначення розміру роялті; обов'язкові вимоги щодо врегулювання конфлікту інтересів під час прийняття рішень про розпорядження майновими правами; передбачити обов'язкове розкриття інформації про передачу прав та комерціалізацію результатів досліджень в обсязі, що не містить інформації з обмеженим доступом; включити дотримання зазначених вимог до умов фінансування, моніторингу та оцінювання виконання наукових проєктів;

- нормативно визначити статус посередника у сфері набору іноземців, вичерпні кваліфікаційні, фінансові та інші критерії допуску, підстави для відмови або виключення із ЗВО;

- запровадити відкритий електронний реєстр із відомостями про власників і бенефіціарів, пов'язаних осіб, партнерські ЗВО, договори, тарифи, кількість залучених осіб, скарги, результати перевірок та вжиті заходи;

- встановити заборону прихованих комісій і платежів за саме зарахування, оцінку чи видачу диплома, визначити вимоги до економічного обґрунтування винагороди посередників, особливо коли вона становить частку плати за навчання;

- публікувати агреговану статистику щодо вступу, оплати, відрахування і завершення навчання іноземців у конкретному ЗВО, програм і посередників;

- запровадити ризик-орієнтований моніторинг програм із великою кількістю іноземців, високою часткою дистанційного навчання, низьким рівнем відрахувань, аномально високою успішністю або значними виплатами посередникам;

- удосконалити процедуру конкурсного відбору до аспірантури, зокрема максимально уніфікувати процедури вступу до аспірантури; законодавчо визначити єдині критерії оцінювання співбесід, дослідницьких пропозицій та інших складових конкурсного відбору; передбачити можливість незалежного апеляційного перегляду результатів вступних випробувань; максимально розширити використання стандартизованих інструментів оцінювання за аналогією з ЄВІ;

- забезпечити прозорий розподіл місць державного замовлення, зокрема встановити єдині прозорі критерії розподілу місць державного замовлення; оприлюднювати обґрунтування розподілу бюджетних місць між спеціальностями; запровадити публічний моніторинг використання місць державного замовлення; забезпечити відкритість рейтингових списків вступників із зазначенням усіх конкурсних балів;

- запобігати використанню аспірантури та докторантури виключно як підстави для отримання відстрочки від мобілізації, зокрема забезпечити постійний моніторинг фактичного виконання індивідуальних планів підготовки аспірантів; встановити обов'язкове щорічне підтвердження виконання освітньої та наукової складових підготовки; запровадити обов'язок ЗВО відраховувати аспіранта у разі систематичного невиконання індивідуального плану без поважних причин; забезпечити інформаційну взаємодію між ЄДЕБО, ЗВО та державними органами щодо актуального статусу здобувача;

- сприяти відновленню інституту цільової аспірантури на підставі державного або регіонального замовлення для конкретних ЗВО, наукових установ, органів державної влади та інших державних інституцій для суспільних і гуманітарних наук;

- удосконалити правове регулювання докторантури шляхом встановлення єдиних мінімальних вимог до конкурсного відбору вступників до докторантури; запровадження незалежної експертної оцінювання наукових здобутків претендентів на зарахування; нормативного визначення критеріїв оцінювання ступеня готовності докторської дисертації до захисту та необхідності завершення роботи над нею у докторантурі; встановлення чітких підстав щодо припинення державного фінансування у разі систематичного невиконання індивідуального плану без поважних причин; запровадження щорічного моніторингу результативності докторантури із оприлюдненням інформації про кількість зарахованих осіб, захищених докторських дисертацій, строки підготовки та ефективність використання бюджетних коштів;

- удосконалити критерії формування разових спеціалізованих вчених рад, передбачивши оцінювання професійної компетентності, незалежності та відсутності конфлікту інтересів;

- розробити та подати на розгляд КМУ проєкт закону щодо запровадження адміністративної відповідальності за здійснення на платній основі діяльності з підготовки, написання або виготовлення дисертацій, кваліфікаційних та інших академічних творів для подання їх від імені іншої особи, а також за посередництво у наданні таких послуг;

- удосконалити критерії формування разових спеціалізованих вчених рад, передбачивши оцінювання професійної компетентності, незалежності та відсутності конфлікту інтересів;

- оголосити проведення виборів ректора в ЗВО – учасниках експерименту відповідно до вимог Закону України «Про вищу освіту»;

- розробити та подати до КМУ зміни до Закону України «Про вищу освіту», що передбачають обов'язок КМУ оголошувати конкурс не пізніше ніж за шість місяців до завершення строку повноважень чинного складу НАЗЯВО; неможливість необмеженого продовження повноважень членів НАЗЯВО після закінчення строку їх призначення; чітке нормативне врегулювання порядку виконання обов'язків голови НАЗЯВО із визначенням максимально допустимого строку перебування особи у статусі виконуючого обов'язків; обов'язкову перевірку кандидатів на відповідність критеріям професійної компетентності, етики, доброчесності та відсутності конфлікту інтересів;

- розпочати процедуру формування нового персонального складу Конкурсної комісії з відбору членів НАЗЯВО та підготувати проєкт розпорядження КМУ про затвердження її персонального складу;

- ***спільно з НАЗЯВО*** закріпити в нормативно-правових актах, прийнятих на виконання Закону України «Про академічну доброчесність», чіткі механізми та критерії, які забезпечать ідентифікацію і доведення фактів порушення академічної доброчесності;

МОН спільно з Міністерством економіки та довкілля України:

- установити єдиний прозорий механізм оплати праці наукових керівників, рецензентів і офіційних опонентів за рахунок коштів державного бюджету або ЗВО;

МОН разом з Міністерством фінансів України:

- підготувати проєкт змін до постанови КМУ від 24.12.2019 № 1146 у частині встановлення вимоги обов'язкової наукової економіко-математичної експертизи Формули та періодичного перегляду її параметрів із залученням Національної академії наук України та незалежних експертів;

Міністерству юстиції України:

- підготувати законопроєкт із внесення змін до Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» у частині встановлення відповідальності посадових осіб ліцензійного органу за систематичне порушення строків розгляду ліцензійних справ;

- ініціювати внесення змін до нормативних актів, які регулюють умови оплати праці відповідних працівників[62], які б скасовували доплати за науковий ступінь працівникам, які безпосередньо не здійснюють наукової діяльності відповідно до своїх посадових обов'язків;

НАЗЯВО:

- доповнити Положення про акредитацію освітніх програм нормами щодо принципів формування експертних груп (незалежності, випадковості, рівномірності навантаження тощо); передбачити застосування автоматизованого розподілу експертів; встановити вимоги до керівника експертної групи (наприклад, проходження спеціального навчання; проведення визначеної мінімальної кількості акредитацій; відсутність дисциплінарних стягнень; відсутність конфлікту інтересів тощо); передбачити обов'язковість автоматизованого розподілу акредитаційних справ між членами ГЕР;

- цифровізувати процедури, передбачивши формування єдиної інформаційної системи НАЗЯВО, яка забезпечуватиме автоматичне формування експертних груп, розподіл акредитаційних справ, визначення голови експертної групи, призначення доповідача ГЕР, а також електронний аудит усіх процедур, формування відкритої статистики щодо участі експертів в акредитаціях;

- запровадити здійснення внутрішнього антикорупційного контролю через проведення щорічного аудиту процедур формування експертних груп; моніторингу повторного залучення експертів; аналізу рівномірності навантаження експертів; перевірки випадків концентрації акредитацій у окремих експертів або членів ГЕР; періодичного перегляду внутрішніх організаційно-управлінських процедур з урахуванням результатів антикорупційного моніторингу;

- внести зміни до Положення про експерта та експертну групу та Положення про галузеві експертні ради, передбачивши окремий розділ щодо гарантій незалежності експерта (члена ГЕР) від будь-якого адміністративного впливу, у тому числі з боку керівництва ЗВО, в якому він працює, а також обов'язок експерта або члена ГЕР повідомляти НАЗЯВО про випадки адміністративного чи іншого тиску з боку керівництва або будь-яких третіх осіб;

- закріпити спеціальну процедуру реагування НАЗЯВО у випадку отримання інформації про можливий адміністративний вплив на експерта або члена ГЕР;

- удосконалити регулювання інституту конфлікту інтересів, адже чинне регулювання орієнтоване переважно на приватний інтерес експерта, але не охоплює ризиків, що виникають через службову залежність від керівництва ЗВО та міжінституційний адміністративний вплив;

- підготувати проєкт змін до постанов КМУ, які регулюють оплату праці керівництва НАЗЯВО, визначивши обов'язковість застосування прозорих та вимірюваних критеріїв преміювання виключно за результатами оцінювання досягнення затверджених показників ефективності; граничний річний обсяг преміювання керівництва НАЗЯВО у вигляді фіксованої частки посадового окладу або фонду оплати праці; особливий порядок використання коштів спеціального фонду НАЗЯВО;

- внести зміни до Положення НАЗЯВО про доплати, надбавки та преміювання працівників, передбачивши у ньому чіткий перелік критеріїв преміювання, систему кількісних показників оцінювання результатів роботи, порядок визначення особистого внеску працівника; встановити максимальні розміри щомісячного, квартального та річного преміювання; визначити окремий порядок використання

62 Постанова КМУ від 11.09.2007 № 1123 «Про умови оплати праці працівників державних нотаріальних контор та державних нотаріальних архівів». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1123-2007-%D0%BF#Text; Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text; Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII «Про Державне бюро розслідувань». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text; постанова КМУ від 21.08.2019 № 767 «Деякі питання оплати праці працівників Державного бюро розслідувань». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/767-2019-%D0%BF#Text; Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII «Про Національне антикорупційне бюро України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text; постанова КМУ від 30.08.2017 № 704 «Про грошове забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та деяких інших осіб». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/704-2017-%D0%BF#Text.

коштів спеціального фонду, беручи до уваги пріоритетне використання коштів спеціального фонду на розвиток системи забезпечення якості вищої освіти, цифровізацію акредитаційних процедур, навчання експертів, розвиток інформаційних систем та підвищення якості експертної діяльності;

- усунути диспропорцію між оплатою праці керівництва НАЗЯВО, членів ГЕР та експертних груп;
- внести зміни до Положення про експерта та експертну групу та Положення про галузеві експертні ради, передбачивши окремий розділ щодо гарантій незалежності експерта (члена ГЕР) від будь-якого адміністративного впливу, у тому числі з боку керівництва ЗВО, у якому він працює, а також обов'язок експерта або члена ГЕР повідомляти НАЗЯВО про випадки адміністративного чи іншого тиску з боку керівництва або будь-яких третіх осіб;
- закріпити спеціальну процедуру реагування НАЗЯВО у випадку отримання інформації про можливий адміністративний вплив на експерта або члена ГЕР;
- удосконалити регулювання інституту конфлікту інтересів, адже чинне регулювання орієнтоване переважно на приватний інтерес експерта, але не охоплює ризиків, що виникають через службову залежність від керівництва ЗВО та міжінституційний адміністративний вплив;

Рахунковій палаті України:

- проводити щорічний аудит застосування Формули розподілу видатків державного бюджету між ЗВО;

ЗВО:

- затвердити локальні положення про порядок висунення кандидатур на державні академічні стипендії та премії відповідно до типового положення МОН та забезпечити їх неухильне дотримання;
- затвердити внутрішні положення щодо управління та комерціалізації майнових прав інтелектуальної власності відповідно до вимог МОН, забезпечити проведення незалежного оцінювання вартості об'єктів права інтелектуальної власності перед їх передачею або ліцензуванням, забезпечити врегулювання конфлікту інтересів під час прийняття рішень щодо комерціалізації результатів досліджень, забезпечити прозорий документований порядок прийняття рішень щодо передачі майнових прав та укладення ліцензійних договорів, забезпечити ведення обліку об'єктів права інтелектуальної власності, укладених договорів та доходів від їх комерціалізації;
- забезпечити реальну можливість прямого та безоплатного подання документів іноземцями до ЗВО без залучення посередників;
- відбирати посередників на конкурентних засадах, проводити перевірку ділової репутації, власників, бенефіціарів, можливого конфлікту інтересів, пов'язаності з працівниками ЗВО, ринкової вартості послуг тощо;
- для програм, у яких практична підготовка є критичною, визначити мінімальний обсяг очної участі, перелік робіт, що не можуть бути зараховані дистанційно, та стандартизовані докази їх виконання.

