



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

КОМІТЕТ З ПИТАНЬ НАУКИ І ОСВІТИ

Р І Ш Е Н Н Я

До протоколу № 100
від 16 січня 2019 року

Про формування регіонального замовлення на підготовку кадрів зкладами професійної (професійно-технічної) освіти міста Дніпра

Причиною, що спонукала винести розгляд питання формування регіонального замовлення на підготовку кадрів зкладами професійної (професійно-технічної) освіти міста Дніпра, є порушення окремими міськими радами міст обласного значення-обласних центрів прав громадян України на доступність і безоплатність професійно-технічної освіти. Зазначені проблеми не мають локального характеру, а періодично виникають у різних містах і мають тенденцію поширюватися, тобто є системними. Тому розв'язання цих проблем потребує політичних рішень на рівні держави.

У 2016 році фінансування професійно-технічної освіти було передано на місцеві бюджети, в тому числі на бюджети міст обласного значення-обласні центри. Відповідно, нормативними документами було встановлено поняття регіонального замовлення, оскільки його обсяги формуються на місцевому рівні.

За останніми статистичними даними із 745 закладів професійної (професійно-технічної) освіти 199 (27%) розташовані в 22 містах-обласних центрах. Решта закладів професійно-технічної освіти також переважно розташовані в містах, за невеликим виключенням закладів освіти, які мають аграрне спрямування. Для підтвердження цього можна навести такі цифри: у 2016 році крім вищевказаних 199 ще 204 заклади професійно-технічної освіти були передані на фінансування містам обласного значення (крім обласних центрів), згодом це рішення було визнано помилковим і ці заклади освіти у 2017 році були передані на фінансування з обласних бюджетів. Тобто, на сьогодні більше половини закладів професійно-технічної освіти розташовані у великих містах обласного значення.

Логіка розміщення (побудови) закладів професійно-технічної освіти у великих населених пунктах полягала в необхідності забезпечення:

- доступності освіти для молоді з навколишнього регіону завдяки розвиненій інфраструктурі міст (зручний доїзд до місця навчання, належні умови проживання в гуртожитках);
- якості освіти, на яку впливає, зокрема, можливість формування більш потужного контингенту, а за тим: створення потужної навчально-матеріальної бази і кадрового потенціалу, в чому мають перевагу великі міста.

Разом з тим, після передачі фінансування закладів професійно-технічної освіти містам обласного значення-обласним центрам у окремих міських рад стало формуватися бачення, що потрібно фінансувати лише видатки на освіту членів міської громади, тобто жителів міста, і лише для потреб комунальних підприємств. Але, як правило, міських жителів у контингенті учнів закладів професійно-технічної освіти лише близько третини.

До Комітету неодноразово надходила інформація з міст Хмельницького, Чернігова, Тернополя та інших про виникнення ситуацій із запереченнями органів місцевого самоврядування фінансування за рахунок місцевих бюджетів професійно-технічної освіти громадян з інших регіонів.

Крім того, фінансування професійно-технічної освіти окремі представники місцевої влади вважають зайвим тягарем, видатки на яку всіляко намагаються скоротити.

Такі дії органів місцевого самоврядування призводять до загострення ситуації в державі, на яку звертають увагу представники реального сектору економіки, стосовно нестачі робітничих кадрів для забезпечення розвитку економіки. Це може стати серйозною загрозою національній безпеці країни.

Верховна Рада України (Постанова Верховної Ради України “Про Рекомендації парламентських слухань на тему “Професійна освіта як складова забезпечення кваліфікованого кадрового потенціалу України: проблеми та шляхи вирішення” від 7 вересня 2016 року № 1493-VIII), Комітет з питань науки і освіти у своїх рішеннях (Рішення Комітету з питань науки і освіти: Про виконання Рекомендацій парламентських слухань на тему: “Професійна освіта як складова забезпечення кваліфікованого кадрового потенціалу України: проблеми та шляхи вирішення”, схвалених Постановою Верховної Ради України від 7 вересня 2016 року № 1493-VIII, протокол № 59 від 22 березня 2017 року; “Про результати, стан і проблеми вступної кампанії 2017 року до вищих і професійно-технічних навчальних закладів України”, протокол № 70 від 4 жовтня 2017 року; “Про роботу органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування Волинської області щодо дотримання законодавства України про освіту для забезпечення функціонування та якості дошкільної, загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої освіти”, протокол № 74 від 24 листопада 2017 року; “Про попередні підсумки вступної кампанії до закладів вищої, фахової передвищої та професійно-технічної освіти України у 2018 році”, протокол № 92 від 5 вересня 2018 року) неодноразово звертали увагу Кабінету Міністрів України на необхідність врегулювання функцій міських рад міст обласного значення – обласних центрів з управління державними закладами

професійно-технічної освіти, що розташовані на їх території, в тому числі, з метою забезпечення виконання положень статті 53 Конституції України щодо виконання державних гарантій стосовно доступності і безоплатності професійної (професійно-технічної) освіти для громадян України.

Найбільш гостра ситуація виникла у місті Дніпрі.

До Комітету надійшли звернення від Дорожньої профспілкової організації Придніпровської залізниці, Дніпропетровської обласної організації Всеукраїнської асоціації працівників професійно-технічної освіти, Дніпропетровської обласної організації профспілки працівників житлово-комунального господарства, місцевої промисловості, побутового обслуговування України, закладів професійно-технічної освіти міста Дніпра щодо хибності, на їх думку, моделі фінансування освіти у закладах професійно-технічної освіти, які знаходяться на території міст, за рахунок бюджетів міст, що призведе у майбутньому до закриття цих закладів освіти.

За інформацією Дніпропетровської обласної державної адміністрації (лист від 27.09.2018 № 31-3717/0/2-18) у квітні 2018 року із залученням представників різних структурних підрозділів облдержадміністрації, профспілок, обласної ради, об'єднань громадян, міської ради м. Дніпро, роботодавців було сформовано проект регіонального замовлення на 2018 рік на підготовку фахівців та робітничих кадрів у закладах професійної (професійно-технічної) освіти, що розташовані на території м. Дніпро, обсягом 2999 осіб. Проект регіонального замовлення розглянуто 24.07.2018р. на засіданні Ради професійно-технічної освіти та подано на погодження до Дніпровської міської ради.

Проте Дніпровська міська рада наполягала на зменшенні регіонального замовлення до 1065 осіб, орієнтуючись лише на потреби комунальних підприємств міста в робітничих кадрах. Причому при розподілі вищезазначеного регіонального замовлення на підготовку кадрів 8 закладам професійно-технічної освіти із 13-и, що розташовані в місті Дніпро, зовсім не було доведено регіонального замовлення.

На спільній нараді департаментів освіти і науки Дніпропетровської облдержадміністрації та гуманітарної політики Дніпровської міської ради, яка відбулася 02.08.2018 р., з метою виконання статті 53 Конституції України (право громадян на здобуття професійно-технічної освіти відповідно до їх покликань, інтересів та здібностей) було досягнуто рішення щодо невеликого збільшення регіонального замовлення в обсязі 1752 особи проти сформованого у квітні - в обсязі 2999 осіб, що майже вдвічі менше.

За інформацією Дніпропетровської обласної державної адміністрації (лист від 09.01.2019 № 136/0/211-19), Дніпровська міська рада офіційно підтвердила свої пропозиції до обсягів регіонального замовлення в розрізі закладів освіти лише 30.08.2018 р. листом за № 9/6-1878.

Несвоєчасне доведення обсягів регіонального замовлення стало причиною конфліктної ситуації. Вона полягає в тому, що приймальні комісії закладів освіти міста Дніпра в серпні 2018 року прийняли на навчання на 301 особу більше (всього – 2051), ніж було доведено регіональним замовленням. Міська рада

запропонувала цих учнів перевести на дуальну (дистанційну) форму навчання без додаткового фінансування або навчання за кошти роботодавців, що на сьогодні є неможливим. Таким чином, органами місцевого самоврядування допущено невиконання положень статті 53 Конституції України щодо прав громадян України на доступність і безоплатність професійно-технічної освіти в державних і комунальних навчальних закладах.

Крім того, проблемою є те, що доведене регіональне замовлення на підготовку кадрів за кілька днів до початку навчального року, яке є удвічі менше від схваленого у квітні 2018 року, припало на час основних відпусток педагогічних працівників, яких позбавили роботи через зменшення набору учнів. Це порушує чинне законодавство, адже згідно з Кодексом законів про працю та умовами колективних договорів адміністрація має повідомити про суттєві зміни в умовах праці працівників або звільнення за два місяці.

На теперішній час триває процедура формування регіонального замовлення на підготовку кадрів у 2019 році. Адміністрація закладів професійної (професійно-технічної) освіти, педагогічні колективи здійснюють підготовчу роботу: аналіз потреб ринку праці, підготовку документації, навчально-матеріальної бази та кадрового потенціалу. Закладами освіти прогнозні показники прийому на 2019 рік вже надіслані до відповідних органів влади. Але залишається загроза ще більшого зменшення регіонального замовлення міськими радами.

Разом з тим, про стійке зростання попиту на кваліфікованих робітників постійно заявляють роботодавці. Для прикладу, нещодавно до Комітету листом від 20.12.2018 року за №122 звернулось об'єднання організацій роботодавців Харківської області "ГРАНІТ" з тривогою, що приріст вакансій не може перекрити результати роботи з підготовки і перепідготовки осіб закладів професійної (професійно-технічної) освіти. Вони пропонують у рамках реалізації заходів діючої Генеральної угоди проведення на національному рівні круглого столу сторін соціального діалогу з проблем підготовки робітничих кадрів для реального сектору економіки.

На противагу вищезазначеному, замовлення на підготовку кадрів, яке фінансують міські бюджети постійно скорочується. Це стосується фактично майже усіх міст.

Така ситуація в майбутньому призведе до скорочення контингенту учнів закладів професійно-технічної освіти, втрати педагогічних працівників професійного циклу, вивільнення приміщень і скорочення мережі таких закладів освіти попри гостру потребу економіки у робітничих кадрах.

Міністерство освіти і науки України проінформувало, що воно звернулося до Міністерства економічного розвитку та торгівлі України та Міністерства фінансів України щодо надання роз'яснень стосовно фінансування підготовки кваліфікованих робітників у закладах професійної (професійно-технічної) освіти, що розташовані на території міст обласного значення – обласних центрів (лист МОН від 24.07.2018 № 1/12-5771).

За інформацією Міністерства фінансів України (лист до Міністерства освіти і науки України від 03.09.2018 № 07010-07-5/23092), дане питання унормовано Бюджетним кодексом України.

Міністерство фінансів України роз'яснює, що пунктом 20¹ Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу України встановлено, що з обласних бюджетів можуть здійснюватися видатки, визначені підпунктом “е” пункту 2 частини першої статті 89 цього Кодексу, у частині підготовки кадрів на умовах регіонального замовлення для потреб усієї області. Це здійснюється за зверненням міської ради (міста обласного значення – обласного центру), а обласна рада приймає рішення про передачу коштів на здійснення таких видатків міській раді (міста обласного значення – обласного центру) та затверджує в обласному бюджеті обсяги міжбюджетних трансфертів з обласного бюджету міському бюджету (міста обласного значення – обласного центру). При цьому обсяги зазначених міжбюджетних трансфертів визначаються за формою, яка затверджується відповідною обласною радою у додатку до рішення про обласний бюджет.

Міністерство освіти і науки України рекомендувало Дніпропетровській облдержадміністрації скористатися механізмом міжбюджетних трансфертів, який передбачено пунктом 20¹ Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу України (лист до Дніпропетровської облдержадміністрації від 19.09.2018 № 1/11-9906).

На думку експертів у сфері освіти, вищезазначене положення не раціональне і суперечить освітньому законодавству, де зазначено, що управління у сфері професійної (професійно-технічної) освіти здійснюється на обласному рівні (Закони України “Про освіту”, “Про професійно-технічну освіту”). Про хибність передачі повноважень з управління та утримання закладів професійно-технічної освіти на рівень громад (міст, ОТГ) свідчить світовий досвід низки країн колишнього соціалістичного табору, де такі кроки призвели до повного або часткового знищення системи підготовки робітничих кадрів.

Крім того, майнові комплекси закладів професійно-технічної освіти за законодавством передаються на рівень області, а не до громади міста. Більша частина контингенту учнів професійно-технічних навчальних закладів не є мешканцями міста. Але передбачене фінансове забезпечення професійно-технічної освіти за рахунок міських бюджетів обумовлює функції з управління, обсяг яких кожною міською радою трактується на власний розсуд, оскільки ці управлінські функції законодавчо не передбачені. Є приклади втручання міських рад в штатні розписи закладів освіти (які є типовими), коригування навчальних планів у бік зменшення строку навчання, нав'язування аутсорсингу тощо. Це свідчить про недостатній рівень кваліфікації працівників міських рад у сфері управління професійно-технічною освітою і відсутності зацікавленості в її розвитку.

Система управління закладами професійної (професійно-технічної) освіти залишається до кінця неврегульованою, підзаконні нормативні акти мають узагальнений обтічний характер, положення яких трактуються неоднозначно.

У численних зверненнях громадян до Комітету висловлюються переконання, що професійна освіта, яка покликана забезпечувати економіку країни робітничими кадрами, - має загальнодержавне значення, і її проблеми повинні вирішуватися системно, комплексно в інтеграції з іншими ланками освіти, економічними кластерами і соціальними запитами суспільства. Проблеми забезпечення поточних потреб окремого регіону кваліфікованими кадрами – це лише частина завдань системи професійної освіти.

Комітет турбує, що з часу прийняття Закону України “Про освіту” минуло півтора року, але Кабінетом Міністрів України до цих пір не схвалена презентована Урядом Концепція реалізації державної політики у сфері професійної освіти “Сучасна професійна освіта” на період до 2027 року, не внесений на розгляд Верховної Ради України проект Закону України “Про професійну (професійно-технічну) освіту”. Це ті стратегічні документи, які могли б унормувати правові, організаційні, фінансові та інші аспекти діяльності системи професійної (професійно-технічної) освіти та які спонукали б до розроблення відповідних механізмів у підзаконних актах.

Враховуючи вищезазначене та пропозиції учасників засідання, Комітет вирішив:

1. Рекомендувати Верховній Раді України:

Прискорити розгляд проектів Законів України, внесених Кабінетом Міністрів України, для подальшого врегулювання формування регіонального замовлення:

- “Про внесення змін до Закону України “Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів” (реєстр. № 8269 від 13.04.2018)
- “Про внесення змін до деяких законів України щодо регіонального замовлення на підготовку фахівців та робітничих кадрів” (реєстр. № 5547 від 16.12.2016 р.)

2. Рекомендувати Комітету з питань науки і освіти:

Внести в порядку законодавчої ініціативи проект Закону України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо фінансування регіонального замовлення на підготовку фахівців та робітничих кадрів за рахунок видатків, що здійснюються з обласних бюджетів”.

3. Рекомендувати Кабінету Міністрів України:

3.1. Прискорити внесення до Верховної Ради України проекту Закону України “Про професійну (професійно-технічну) освіту”.

3.2. Внести зміни до методичних рекомендацій щодо формування регіонального замовлення на підготовку фахівців та робітничих кадрів, схвалених Розпорядженням КМУ від 14 грудня 2016 р. № 994-р, з метою його

удосконалення, зокрема, щодо порядку формування, строків та механізму фінансування такого замовлення міськими радами міст обласного значення шляхом міжбюджетних трансфертів з міського бюджету (міста обласного значення-обласного центру) обласному бюджету.

3.3. Внести зміни до розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 831-р “Питання управління державними закладами професійної (професійно-технічної) освіти, підпорядкованими Міністерству освіти і науки” з метою приведення його у відповідність до статті 66 Закону України “Про освіту” стосовно повноваження органів місцевого самоврядування, Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

3.4. Розробити та впровадити методичку фінансування закладів професійної (професійно-технічної) освіти з визначенням вартості підготовки одного учня за кожною професією та рівнем кваліфікації, загального контингенту та інших впливових показників.

3.5. Розглянути необхідність визначення у бюджеті та податковій базі конкретних джерел надходжень коштів на фінансування закладів професійної (професійно-технічної) освіти.

3.6. З наступного бюджетного періоду запровадити субвенцію на підготовку кадрів у закладах професійної (професійно-технічної) освіти для врегулювання проблемних питань забезпечення виконання статті 53 Конституції України щодо державної гарантії доступності і безоплатності професійно-технічної освіти.

3.7. До остаточного врегулювання системи управління закладами професійної (професійно-технічної) освіти України з 1 липня 2019 року на базі кількох визначених регіонів запровадити пілотний проект по поверненню управлінських функцій з рівня міста-обласного центру на обласний рівень. Передбачити забезпечення фінансування з обласного бюджету за рахунок міжбюджетного трансферту з міського бюджету регіонального замовлення для потреб роботодавців міста – платників податків в обсягах і строках, визначених навчальними планами та програмами професійної (професійно-технічної) освіти, а також бюджетного законодавства.

3.8. Вирішити питання щодо фінансування підготовки усіх прийнятих у 2018 році учнів закладами професійно-технічної освіти міста Дніпра.

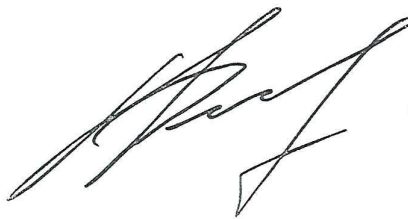
4. Місцевим органам державної виконавчої влади, органам місцевого самоврядування

Не допускати звуження конституційних прав громадян на професійну (професійно-технічну) освіту щодо гарантій її доступності і безоплатності.

5. Рішення Комітету направити до Кабінету Міністрів України, місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування.

6. Контроль за виконанням цього Рішення покласти на Голову підкомітету з питань позашкільної, професійної (професійно-технічної), фахової передвищої освіти та освіти дорослих Констанкевич І.М.

**Перший заступник
Голови Комітету**



О.В. Співаковський