

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішенням Рахункової палати
від 15.12.2015 № 11-5

ЗВІТ **про результати аналізу формування та проведення** **видатків на професійно-технічну освіту за рахунок коштів** **міжбюджетних трансфертів з державного бюджету** **місцевим бюджетам**

Київ 2015

ЗМІСТ

ПРЕАМБУЛА	3
ВСТУП.....	4
I. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОРЯДКУ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ЗАМОВЛЕННЯ НА ПІДГОТОВКУ РОБІТНИЧИХ КАДРІВ ТА СПРЯМУВАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ НА ЙОГО ВИКОНАННЯ.....	5
II. ФОРМУВАННЯ ТА ПРОВЕДЕННЯ ВИДАТКІВ НА ПРОФЕСІЙНО- ТЕХНІЧНУ ОСВІТУ	13
2.1. Обґрунтованість планування у державному та місцевих бюджетах видатків на професійно-технічну освіту	13
2.2. Достатність виділення з місцевих бюджетів коштів для професійно- технічних закладів освіти	16
2.3. Стан дотримання вимог чинного законодавства при використанні бюджетних коштів.....	18
III. ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОГО ЗАМОВЛЕННЯ НА ПІДГОТОВКУ РОБІТНИЧИХ КАДРІВ У ПРОФЕСІЙНО-ТЕХНІЧНИХ ЗАКЛАДАХ, ЩО ФІНАНСУЮТЬСЯ З МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ	19
3.1. Дотримання порядку формування державного замовлення	19
3.2. Стан виконання державного замовлення на підготовку робітничих кадрів	24
IV. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ НАСЛІДКИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПРОФЕСІЙНО-ТЕХНІЧНИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ	28
ВИСНОВКИ.....	33
ПРОПОЗИЦІЇ.....	36
Додаток.....	38

ПРЕАМБУЛА

Підстава: План роботи Рахункової палати на II півріччя 2015 року.

Мета аналізу: оцінка правильності визначення та розподілу у державному бюджеті і місцевих бюджетах обсягів коштів на професійно-технічну освіту, законності та ефективності проведення таких видатків.

Предмет аналізу: видатки місцевих бюджетів за КТКВКМБ 070501 "Професійно-технічні заклади освіти", які у 2014 році враховувалися при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (дотації вирівнювання з державного бюджету місцевим бюджетам за КПКВК 3511050 та кошти, що передаються з місцевих бюджетів до державного бюджету за КТКВКМБ 250301), а у 2015 році здійснювалися за рахунок субвенції на підготовку робітничих кадрів з державного бюджету місцевим бюджетам за КПКВК 2211180 (далі – Субвенція); рух зазначених коштів, механізм управління та контролю за їх використанням у регіонах, нормативно-правові та інші документи, що регулюють питання надання і використання цих коштів; статистична, фінансова, бюджетна звітність та інша інформація про стан виконання державного та місцевих бюджетів у відповідній частині.

Об'єкти аналізу: Міністерство освіти і науки України (далі – МОН, основний об'єкт), Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (далі – Мінекономрозвитку), департаменти освіти і науки Вінницької, Дніпропетровської, Харківської облдержадміністрацій, Вище професійне училище № 7 м. Вінниця, Вище художнє професійно-технічне училище № 5 м. Вінниця, Дніпропетровський регіональний центр професійно-технічної освіти, Дніпропетровське вище професійне училище будівництва, Харківське вище професійне училище № 6, Харківське вище професійне училище сфери послуг.

Запити: Міністерство фінансів України, Вінницький, Дніпропетровський, Харківський центри зайнятості.

Період аналізу: 2014 рік – 9 місяців 2015 року.

Критерії, які використовувалися під час аналізу:

щодо відбору об'єктів аналізу:

- головні органи у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сферах освіти і науки – МОН; формування та виконання державного замовлення – Мінекономрозвитку;

- органи, які реалізують державну політику у відповідній сфері в регіонах – департаменти (управління, відділи) освіти і науки обласних держадміністрацій;

- навчальні заклади, які надають послуги з професійно-технічної освіти за державним замовленням;

щодо визначення періоду, що підлягав аналізу: видатки місцевих бюджетів, що є предметом аналізу, у 2014 році враховувалися при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, а у 2015 році здійснювалися з державного бюджету у вигляді Субвенції;

щодо критеріїв оцінки:

законність – стан дотримання вимог законодавства з питань формування та розподілу обсягів коштів на професійно-технічну освіту, проведення цих видатків;

ефективність – забезпечення прав учнів професійно-технічних навчальних закладів (далі – ПТНЗ) на належні умови навчання, здобуття певного рівня освіти, професійну орієнтацію та підготовку для успішного працевлаштування за набутою професією; економність використання виділених коштів за умов максимального задоволення поточних потреб ПТНЗ; рівень працевлаштування їх випускників за фахом або їх вступу до вищих навчальних закладів; оцінка підприємствами досліджених регіонів якості підготовки робітничих кадрів;

результативність – формування держзамовлення на підготовку робітничих кадрів на базі потреби ринку праці.

Географічні обмеження: Вінницька, Дніпропетровська, Харківська області.

ВСТУП

Відповідно до ст. 3 Закону України "Про професійно-технічну освіту", професійно-технічна освіта (далі – ПТО) є комплексом педагогічних та організаційно-управлінських заходів, спрямованих на забезпечення оволодіння громадянами знаннями, уміннями і навичками в обраній ними галузі професійної діяльності, розвиток компетентності та професіоналізму, виховання загальної і професійної культури.

Згідно зі ст. 53 Конституції України, держава забезпечує доступність і безоплатність різних видів освіти, зокрема професійно-технічної, в державних і комунальних навчальних закладах та їх розвиток.

Проте проведений у лютому 2014 року Комітетом Верховної Ради України з питань науки і освіти аналіз практики застосування МОН, Мінфіном, місцевими органами виконавчої влади Закону України "Про професійно-технічну освіту" засвідчив, що стан ПТО в Україні незадовільний, одна з причин – невиконання в повному обсязі чинних норм законів у частині її фінансового забезпечення. Зокрема, майже не фінансуються капітальні видатки, хоча вся матеріально-технічна база потребує оновлення. Навчально-виробничі майстерні не оснащуються сучасною технікою, зовсім не виділяються кошти на придбання матеріалів, сировини, інструментів, без чого не може бути якісної професійної підготовки кваліфікованих робітників.

За матеріалами, розглянутими на засіданні Комітету, випуск кваліфікованих робітників в Україні протягом 1992-2013 років скоротився на 46,3 відсотка.

Одночасно залишаються неврегульованими попит і пропозиція робочої сили. Так, на 10 вільних робочих місць у 2013 році претендувало 48 зареєстрованих безробітних. Також існує проблема закріплення працевлаштованих випускників на першому робочому місці: через півроку після працевлаштування за направленням кількість працевлаштованих випускників зменшується аж до 62 відсотків.

З урахуванням цього питання розвитку професійної освіти та ухвалення Закону України "Про професійну освіту" передбачено Коаліційною угодою, укладеною 21.11.2014 учасниками коаліції депутатських фракцій Верховної Ради України VIII скликання.

На підготовку робітничих кадрів за державним замовленням спрямовуються значні обсяги бюджетних коштів. У 2014 році видатки місцевих

бюджетів за цим напрямом становили **4,2 млрд грн**, у тому числі близько 2 млрд грн за рахунок коштів дотації вирівнювання з державного бюджету. З 2015 року змінами, внесеними у грудні 2014 року до Бюджетного кодексу України (далі – Бюджетний кодекс), джерелом здійснення зазначених видатків визначено субвенцію на підготовку робітничих кадрів. Планові обсяги Субвенції на 2015 рік становлять **6 млрд гривень**.

Попередні контрольно-аналітичні заходи Рахункової палати з питання підготовки робітничих кадрів проведено в окремих регіонах у 2009-2010 роках¹, коли ПТНЗ, що перебувають у державній власності, отримували кошти безпосередньо з державного бюджету за відповідною бюджетною програмою МОН.

З цього часу, поряд з переведенням з 2011 року ПТНЗ на утримання за кошти місцевих бюджетів, прийнято низку нормативно-правових актів (у тому числі на виконання пропозицій Рахункової палати²), якими запроваджено окремий порядок формування державного замовлення на підготовку кадрів, зокрема робітничих, їх працевлаштування, обчислення вартості навчання. Місцевими органами влади, за їх інформацією, вживалися заходи щодо моніторингу ринку праці для вивчення регіональних потреб у робітничих кадрах. Але, як зазначено вище, проблема працевлаштування випускників ПТНЗ досі не вирішена.

Отже, тема аналізу актуальна, оскільки ПТНЗ функціонують у змінених умовах, у тому числі фінансування, наявні суспільно значущі проблеми у сфері професійно-технічної освіти.

I. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОРЯДКУ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ЗАМОВЛЕННЯ НА ПІДГОТОВКУ РОБІТНИЧИХ КАДРІВ ТА СПРЯМУВАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ НА ЙОГО ВИКОНАННЯ

✓ Основні засади надання професійно-технічної освіти в Україні

Правові, організаційні, економічні та соціальні засади ПТО врегульовані законами України від 23.05.1991 № 1060 "Про освіту" (далі – Закон про освіту), від 10.02.1998 № 103 "Про професійно-технічну освіту" (далі – Закон про ПТО).

Відповідно до статей 3 і 5 Закону про ПТО професійно-технічна освіта здобувається у державних і комунальних ПТНЗ безоплатно, за рахунок держави, а у державних та комунальних акредитованих вищих професійно-

¹ Аудит ефективності використання коштів державного бюджету України на підготовку робітничих кадрів для підприємств Дніпропетровської області (звіт затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 11.02.2009 № 3-5); аудит ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на підготовку кадрів у ПТНЗ Вінницької та Кіровоградської областей (звіт затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 03.06.2010 № 11-3); аудит ефективності використання коштів державного бюджету, виділених у 2007-2010 роках навчальним закладам Донецької та Луганської областей на підготовку кадрів гірничих професій для підприємств вугільної промисловості (звіт затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 09.11.2010 № 58/22-7).

² Зокрема, постановою Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 № 784 затверджено Порядок працевлаштування випускників професійно-технічних навчальних закладів, підготовка яких проводилася за державним замовленням.

технічних навчальних училищах та центрах професійної освіти – у межах державного замовлення безоплатно, на конкурсній основі.

Одночасно ст. 50 Закону про ПТО передбачено, зокрема, що фінансування професійної підготовки кваліфікованих робітників (первинної професійної підготовки), соціальний захист учнів, слухачів у державних або комунальних ПТНЗ у межах обсягів державного замовлення здійснюються на нормативній основі за рахунок коштів державного або місцевих бюджетів.

Згідно зі ст. 38 Закону про ПТО, випускникам ПТНЗ, які навчались за державним замовленням, держава гарантує надання першого робочого місця відповідно до одержаної професії згідно із законодавством.

Довідково. Відповідно до ст. 15 Закону про ПТО, ч. 6 ст. 41 Закону про освіту випускнику ПТНЗ, який успішно пройшов кваліфікаційну атестацію, присвоюється освітньо-кваліфікаційний рівень "кваліфікований робітник", випускнику, який закінчив відповідний курс навчання в акредитованому вищому професійному училищі, центрі ПТО певного рівня акредитації, – "молодший спеціаліст".

Відповідно до ст. 41 Закону про освіту та ст. 18 Закону про ПТО, визначено **17 основних типів ПТНЗ**: 1) професійно-технічне училище відповідного профілю; 2) професійне училище соціальної реабілітації; 3) вище професійне училище; 4) професійний ліцей; 5) професійний ліцей відповідного профілю; 6) професійно-художнє училище; 7) художнє професійно-технічне училище; 8) вище художнє професійно-технічне училище; 9) училище-агрофірма; 10) вище училище-агрофірма; 11) училище-завод; 12) центр професійно-технічної освіти; 13) центр професійної освіти; 14) навчально-виробничий центр; 15) центр підготовки і перепідготовки робітничих кадрів; 16) навчально-курсний комбінат; 17) навчальний центр.

Згідно з пп. б) п. 7 ч. 1 ст. 87 Бюджетного кодексу видатки на оплату послуг з підготовки кваліфікованих робітників на умовах держзамовлення у ПТНЗ соціальної реабілітації та адаптації державної власності належать до видатків державного бюджету. Для їх здійснення у державному бюджеті щороку затверджується бюджетна програма за КПКВК 2201130, зокрема на 2015 рік – "Підготовка робітничих кадрів у ПТНЗ соціальної реабілітації та адаптації, їх методичне забезпечення". Видатки на надання ПТО рештою ПТНЗ (у частині підготовки кваліфікованих робітників на умовах державного замовлення) належать до видатків бюджету АР Крим, обласних бюджетів, бюджету м. Києва (п. 1 ч. 1 ст. 67, пп. б) п. 2 ч. 1 ст. 90 Бюджетного кодексу).

Отже, законодавством **закріплено державні гарантії та умови безкоштовного набуття учнями і слухачами ПТО за належним кваліфікаційним рівнем, витребуваним економікою країни або певного регіону: забезпечення фінансування за рахунок бюджетних коштів навчання учнів, прийнятих до ПТНЗ за держзамовленням; встановлення вимог до рівня та обсягу надання їм освітніх послуг; гарантування першого робочого місця за набутою професією.**

Механізм формування державного замовлення на підготовку робітничих кадрів визначено Законом України від 20.11.2012 № 5499 "Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів" (далі – Закон про держзамовлення).

Основні повноваження щодо нормативного врегулювання та безпосереднього формування і виконання державного замовлення з підготовки робітничих кадрів у ПТНЗ покладено на Кабінет Міністрів України, Мінекономрозвитку та МОН.

✓ Основні повноваження Кабінету Міністрів України щодо нормативно-правового забезпечення формування та виконання державного замовлення на підготовку робітничих кадрів

Згідно з нормами законів, Кабінет Міністрів України уповноважено, зокрема, затверджувати: 1) Державний перелік професій з підготовки кваліфікованих робітників у ПТНЗ (ст. 31 Закону про ПТО); 2) державний стандарт ПТО (ст. 32 Закону про ПТО); 3) методику розрахунку орієнтовної середньої вартості підготовки одного кваліфікованого робітника (ч. 5 ст. 2 Закону про держзамовлення); 4) Порядок формування державного замовлення, який передбачає, зокрема, механізм складення середньострокового прогнозу (ч. 6 ст. 2 Закону про держзамовлення); 5) щороку державне замовлення (ч. 7 ст. 2 Закону про держзамовлення). Ці вимоги Кабінетом Міністрів України виконано в повному обсязі.

Крім того, постановою Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 № 784 з метою реалізації положень ст. 38 Закону про ПТО щодо гарантування першого робочого місця затверджено Порядок працевлаштування випускників ПТНЗ, підготовка яких проводилася за державним замовленням (далі – Порядок працевлаштування).

Відповідно до зазначеного Порядку, працевлаштування випускників ПТНЗ забезпечується шляхом укладання двосторонніх (між ПТНЗ та замовником робітничих кадрів – юридичною (чи уповноваженою нею) особою або фізичною особою, яка провадить господарську діяльність і використовує найману працю) та багатосторонніх (між ПТНЗ, замовником та учнем, слухачем) договорів.

Згідно з формами таких договорів, затвердженими у Порядку працевлаштування, ПТНЗ зобов'язується якісно підготувати випускників, замовник – забезпечити якісне проведення виробничої практики та виробничого навчання учнів, слухачів; виплату їм заробітної плати за виконані роботи під час виробничого навчання та практики, перерахувати ПТНЗ кошти в обсязі, визначеному договором; **надати фізичній особі роботу відповідно до отриманої професії та рівня кваліфікації з окладом не нижче ніж розмір мінімальної заробітної плати** (передбачено у багатосторонньому договорі); фізична особа (за багатостороннім договором) – оволодіти всіма видами професійної діяльності за професією; прибути після закінчення ПТНЗ на роботу до замовника і відпрацювати обумовлений договором термін.

Довідково. Пунктом 21 Порядку працевлаштування передбачена можливість самостійного працевлаштування випускника ПТНЗ у разі розірвання багатостороннього договору з причин, зазначених у цьому договорі, або невирішення ПТНЗ питання про його працевлаштування. Право осіб, які здобувають професійну освіту, на самостійне працевлаштування після завершення навчання передбачено ст. 40 проекту Закону України "Про професійну освіту".

Але відповідальність замовника за невиконання умов договорів, зокрема за відмову без поважних причин у прийнятті на роботу, визначена у згаданих формах, має формальний характер, що зумовлює ризики непрацевлаштування випускників ПТНЗ, а отже – зниження ефекту від використання бюджетних коштів на їх навчання.

За багатостороннім договором у разі такої відмови замовник зобов'язаний лише компенсувати витрати випускника, що пов'язані з проїздом особи до місця призначення і у зворотному напрямку (за умови направлення особи до іншої місцевості). Витрати бюджетних коштів на навчання такого випускника проігноровано.

Формою двостороннього договору не передбачено відповідних обов'язків замовника щодо працевлаштування випускників.

✓ *Загальний порядок формування державного замовлення на підготовку робітничих кадрів*

Відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону про формування держзамовлення, воно повинно формуватися Мінекономрозвитку за поданням МОН та інших державних замовників з урахуванням середньострокового прогнозу потреби у фахівцях та робітничих кадрах на ринку праці та обсягів видатків Державного бюджету України на зазначені цілі.

Згідно з п. 4 Порядку формування державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15.04.2013 № 306 (далі – Порядок формування держзамовлення), критеріями його формування за робітничими кадрами є задоволення потреб усіх сфер суспільного життя у таких кадрах, підвищення освітнього потенціалу населення (сукупний обсяг кваліфікованих робітників); вартість послуг (орієнтовна середня вартість) з підготовки одного кваліфікованого робітника.

За зазначеним Порядком, формування державного замовлення на відповідний (плановий) рік **має розпочинатися за два роки** із складання **середньострокового прогнозу** потреби у фахівцях та робітничих кадрах на ринку праці на рік, що настає за плановим роком, та наступні два бюджетні періоди (далі – середньостроковий прогноз) і **закінчуватися** його затвердженням рішенням Кабінету Міністрів України, яке має готуватися Мінекономрозвитку **після набрання чинності законом про Державний бюджет України на відповідний (плановий) рік** з урахуванням **орієнтовної середньої вартості** підготовки одного кваліфікованого робітника, **визначеної державними замовниками у році, що передує плановому.**

Однак форма, за якою мають подаватися Мінекономрозвитку прогностичні показники потреби у фахівцях та робітничих кадрах (затверджена додатком 1 до Порядку формування держзамовлення) для формування середньострокового прогнозу, передбачає надання відповідної інформації у розрізі видів економічної діяльності (кодів та назв секцій, розділів, груп, класів згідно з Класифікацією видів економічної діяльності ДК 009:2010, затвердженою наказом Держспоживстандарту від 11.10.2010 № 457) та професій (кодів і назв груп, класів, професійних назв робіт, посад згідно з Класифікатором професій

ДК 003:2010, затвердженим наказом Держспоживстандарту від 28.07.2010 № 327).

Довідково. За Класифікацією видів економічної діяльності ці види розділені на 21 секцію, яка складається із 88 розділів, 272 груп, 615 класів у межах цих секцій.

Класифікатор професій включає 9 розділів, 30 підрозділів, класи, підкласи та групи професій в межах розділів. Зазначений перелік пов'язаний з напрямками економічної діяльності, затвердженими у КВЕД.

У той же час форма, за якою державні замовники мають подавати пропозиції до проекту державного замовлення на підготовку фахівців та робітничих кадрів (затверджена додатками 3-5 до Порядку формування держзамовлення, зокрема для робітничих кадрів – додатком 5), передбачає надання цих даних в розрізі найменувань напрямів підготовки. Зокрема, щодо робітничих кадрів МОН надаються дані за 35 напрямками підготовки.

При цьому відсутній будь-який нормативно-правовий акт, яким визначено перелік таких напрямів або критерії їх визначення, а також механізм прив'язки до конкретних професій.

Утім, відповідно до п. 11 Положення про ПТНЗ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.1998 № 1240, ПТНЗ здійснює прийом учнів, слухачів за професіями згідно з чинним Державним переліком професій з підготовки кваліфікованих робітників у ПТНЗ (постанова Кабінету Міністрів України від 11.09.2007 № 1117), а не за напрямками підготовки.

Отже, **форма**, за якою, відповідно до Порядку формування державного замовлення, **складається та затверджується проект державного замовлення**, зокрема, на підготовку робітничих кадрів **не узгоджена з формою**, за якою на початковому етапі складається **середньостроковий прогноз і яка відповідає особливостям прийому учнів, слухачів до ПТНЗ**. Таким чином, **створені умови для неналежного формування державного замовлення на підготовку кадрів**, зокрема робітничих, оскільки середньостроковий прогноз, згідно із законодавством, є одним із критеріїв, що повинен при цьому враховуватися.

✓ Основні повноваження МОН щодо нормативно-правового та організаційного врегулювання питань, що впливають на фінансове, матеріально-технічне забезпечення та якість підготовки робітничих кадрів у ПТНЗ

Реалізація більшості повноважень щодо нормативно-правового та організаційного врегулювання питань, що впливають на матеріально-технічне забезпечення та якість підготовки робітничих кадрів у ПТНЗ, здійснюється переважно шляхом розроблення та затвердження державних стандартів ПТО з конкретних робітничих професій (далі – ДСПТО), які мають розроблятися та затверджуватися МОН відповідно до ст. 32 Закону про ПТО.

Наказом МОН від 15.05.2013 № 511 затверджено Методику розроблення ДСПТО, згідно з розділом II якої вони повинні містити освітньо-кваліфікаційну характеристику випускника ПТНЗ (повноваження МОН щодо її розроблення передбачено ст. 33 Закону про ПТО); типовий навчальний план підготовки кваліфікованих робітників, типові навчальні програми з навчальних предметів, виробничого навчання і виробничої практики, передбачені типовим навчальним планом (передбачено ст. 34 Закону про ПТО); систему контролю знань, умінь і навичок учнів (слухачів) та критерії кваліфікаційної атестації випускників;

перелік основних обов'язкових засобів навчання, який має містити загальні вимоги до типу обладнання, що дозволяє виконувати програми виробничого навчання (визначення нормативів матеріально-технічного забезпечення ПТНЗ передбачено ст. 7 Закону про ПТО).

Наказами МОН станом на 01.10.2015 затверджено 304 державні освітні стандарти з конкретних професій³, у тому числі 83 – у 2014 році, 43 – у 2015 році. Це становить 73 відс. від загальної кількості робітничих професій, за якими здійснюється підготовка кадрів у ПТНЗ (на початок 2015/2016 навчального року – 415 найменувань професій).

Але не усі стандарти відповідають вимогам щодо їх змісту, визначеному Методикою розроблення ДСПТО. Зокрема, ДСПТО з професії "Верстатник широкого профілю" (код 8211), затверджений наказом МОН від 30.09.2014 № 1092, не містив переліку основних обов'язкових засобів навчання.

На виконання повноважень щодо визначення нормативів фінансового забезпечення ПТНЗ (передбачено ст. 7 Закону про ПТО) МОН спільно з Мінфіном опрацьовано Методику розрахунку орієнтовної середньої вартості, затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 № 346 (далі – Методика розрахунку орієнтовної середньої вартості).

На підтвердження виконання вимог п. 3 цієї Методики щодо затвердження порядку розрахунку вартості підготовки за держзамовленням одного кваліфікованого робітника МОН надано до аналізу Порядок надання платних освітніх послуг державними та комунальними навчальними закладами, затверджений спільним наказом МОН, Мінекономіки та Мінфіну від 23.07.2010 № 736/902/758.

Положення цього Порядку містять вимоги до складових вартості підготовки кваліфікованих робітників, які у цілому аналогічні вимогам до таких складових, визначених Методикою розрахунку орієнтовної середньої вартості, крім декількох видів витрат (оплата послуг банківських установ, підвищення кваліфікації педагогічних та науково-педагогічних працівників, утримання гуртожитків).

Однак, як впливає із назви зазначеного Порядку та п. 3 спільного наказу від 23.07.2010 № 736/902/758, яким затверджено цей Порядок, його дія поширюється тільки на платні послуги, а можливість його застосування у розрахунках вартості підготовки одного кваліфікованого робітника за державним замовленням не визначена. Крім того, в охоплених аналізом регіонах не підтверджено використання цього Порядку при складанні пропозицій до державного замовлення (визначенні орієнтовної вартості) та плануванні видатків на підготовку робітничих кадрів у ПТНЗ.

Отже, МОН на час проведення аналізу в цілому **здійснювалася системна робота з нормативно-правового та організаційного врегулювання питань**, що впливають на фінансове, матеріально-технічне забезпечення та якість підготовки робітничих кадрів у ПТНЗ. Але ДСПТО, які містять вимоги до змісту навчального процесу, у тому числі його матеріально-технічного забезпечення, та освітньо-кваліфікаційного рівня випускників ПТНЗ, **затверджено МОН частково**. Не всі ДСПТО відповідають вимогам щодо їх

³ Окремі з них були Perezатверджені.

змісту. Не забезпечено виконання вимог Методики розрахунку орієнтовної середньої вартості щодо встановлення порядку визначення навчальними закладами, зокрема ПТНЗ, такої вартості для осіб, що навчаються за державним замовленням.

Довідково. Під час проведення аналізу за пропозицією контрольної групи Рахункової палати Державною науковою установою "Інститут модернізації змісту освіти" МОН, яка є розробником ДСПТО, листом від 27.10.2015 № 2.1/10-710 доведено до навчально-методичних (науково-методичних) центрів (кабінетів) ПТО перелік основних обов'язкових засобів навчання до ДСПТО з професії "Верстатник широкого профілю" (код 8211). Крім того, повідомлено, що МОН розробило порядок визначення вартості підготовки кадрів за державним замовленням для окремих типів навчальних закладів. Однак він потребує суттєвого доопрацювання з урахуванням потенційних змін у законодавстві у разі прийняття Закону України "Про професійну освіту".

✓ Основні повноваження Мінекономрозвитку щодо нормативно-правового та організаційного врегулювання питань, що впливають на формування державного замовлення

На виконання п. 7 Порядку формування державного замовлення наказом Мінекономрозвитку від 26.03.2013 № 305 затверджено Методику формування середньострокового прогнозу потреби у фахівцях та робітничих кадрах на ринку праці (далі – Методика формування середньострокового прогнозу).

Формування середньострокового прогнозу за цією Методикою має відбуватися на базі показників додаткової потреби в робочій силі за різними видами економічної діяльності на створення нових робочих місць, розширення існуючих потужностей, а також для заміщення працівників, що вибули, виходячи з тенденцій, починаючи з року запровадження КВЕД (2001 рік).

Для цього, відповідно до Методики, повинні визначатися прогнозні індекси та значення кількості зайнятих за видами економічної діяльності (на базі прогнозних індексів та показників продуктивності праці та валової доданої вартості, визначених Мінекономрозвитку на підставі даних Держстату та власних розрахунків), а також прогнозні частки зайнятих за професіями в загальній кількості зайнятих за видами економічної діяльності, які розраховуються з використанням трендових моделей.

Згідно з п. 1.1. розділу 1 Методики, алгоритм розрахунку середньострокового прогнозу потреби у фахівцях та робітничих кадрах на ринку праці базується на розрахунку кількості зайнятих за видами економічної діяльності на рівні секцій КВЕД, яка необхідна для прогнозування додаткової потреби окремих видів економічної діяльності в робочій силі за професіями на рівні підрозділів за Класифікатором професій. У той же час, як зазначалося раніше, форма, за якою Мінекономрозвитку повинно отримувати від центральних і місцевих органів виконавчої влади прогнозні показники потреби у фахівцях та робітничих кадрах, розширена аж до назв посад.

Середньостроковий прогноз, що здійснюється за таким порядком розрахунку, не дає уяви про потребу ринку праці у конкретних професіях (підкласи за Класифікатором професій), за якими здійснюється підготовка, зокрема у ПТНЗ.

Довідково. Професії (415 найменувань), за якими ПТНЗ здійснює підготовку кадрів у 2015/2016 навчальному році, належать до 16 підрозділів Класифікатора. Наприклад, професія "Виконавець художньо-оформлювальних робіт" (підклас № 3471 класу № 347

"Декоратори, артисти, спортсмени та організатори у сфері культури та мистецтва") належить до **підрозділу № 34 "Інші фахівці"**, який загалом складається із 327 професій. Підготовка працівників за окремими з них, наприклад "Фахівець з біржових операцій" (підклас № 3411, клас № 341 "Фахівці у галузі фінансів і торгівлі"), здійснюється у ВНЗ.

Отже, Методикою формування середньострокового прогнозу, затвердженою Мінекономрозвитку, **звужено показники прогнозу потреби у фахівцях і робітничих кадрах до рівня підрозділів за Класифікатором професій, що не дає можливості чітко визначати потребу в конкретних професіях**, за якими здійснюється їх підготовка, зокрема у ПТНЗ. Складений за такою методикою середньостроковий прогноз є недосконалим, що створює ризики невиконання вимог ст. 2 Закону про формування держзамовлення в частині врахування цього прогнозу при формуванні держзамовлення.

✓ **Засади фінансового забезпечення надання професійно-технічної освіти за рахунок коштів міжбюджетних трансфертів**

Відповідно до положень ст. 90 Бюджетного кодексу (у редакції, чинній у **2014 році**), видатки на підготовку кваліфікованих робітників за держзамовленням відносилися до видатків, що здійснюються з бюджету АР Крим та обласних бюджетів і враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (**дотації вирівнювання та кошти, що передаються з місцевих бюджетів до державного бюджету**).

Обсяг дотації вирівнювання, згідно з п. 3 Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним та місцевими бюджетами (далі – Формула), затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 № 1149 (втратила чинність 11.02.2015), **визначається** за загальним фондом місцевого бюджету як різниця між розрахунковими показниками обсягів видатків та доходів, визначених у порядку, встановленому Формулою. Оскільки, відповідно до частин 2 і 4 ст. 71 Бюджетного кодексу, капітальні видатки є видатками спеціального фонду місцевих бюджетів, видатки, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, є поточними.

Відповідно до ст.ст. 90 і 103³ Бюджетного кодексу (з урахуванням змін, внесених законами України від 28.12.2014 № 79 і від 02.03.2015 № 212), **починаючи з 2015 року**, видатки на професійно-технічну освіту здійснюються з бюджету АР Крим та обласних бюджетів **за рахунок Субвенції**, яка має спрямовуватися на оплату поточних видатків ПТНЗ та інших навчальних закладів державної та комунальної власності, що надають послуги з підготовки кваліфікованих робітників на умовах державного замовлення. У разі забезпечення в повному обсязі потреби в поточних видатках на бюджетний період за рахунок Субвенції та за умови відсутності простроченої бюджетної заборгованості за захищеними видатками Субвенцію дозволено спрямовувати на капітальні видатки. Також дозволено використання Субвенції на реалізацію заходів з оптимізації мережі зазначених закладів.

Постановою Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 7 затверджено Порядок та умови надання субвенції на підготовку робітничих кадрів з державного бюджету місцевим бюджетам, головним розпорядником якої визначено МОН, а на місцевому рівні – структурні підрозділи з питань освіти і науки, визначені рішенням ради про бюджет.

Напрями надання Субвенції відповідають Бюджетному кодексу.

Отже, визначені напрями надання фінансових ресурсів ПТНЗ, сформованих за рахунок міжбюджетних трансфертів, у 2014-2015 роках у цілому зорієнтовано на задоволення їх поточних потреб.

Однак, згідно з п. 3 Методики розрахунку орієнтовної середньої вартості, ПТНЗ мають розраховувати вартість підготовки за державним замовленням одного кваліфікованого робітника з урахуванням витрат, зокрема, на придбання або створення основних засобів, навчального, лабораторного, спортивного, виробничого обладнання, предметів довгострокового користування, оновлення та поповнення бібліотечних фондів, капітальне будівництво, ремонт, реконструкцію та реставрацію приміщень, будівель, споруд, транспортних засобів, що використовуються у навчально-виховному процесі.

Тобто має враховуватися значна частина статей капітальних видатків.

Фінансування капітальних видатків за залишковим принципом створює ризики неналежного матеріально-технічного забезпечення навчального процесу в цих закладах.

Таким чином, нормативно-правовими актами **в цілому врегульовано загальні питання підготовки ПТНЗ робітничих кадрів за державним замовленням.** Утім, визначений механізм цієї підготовки має низку **недоліків і неузгодженостей** у частині складання та врахування при формуванні державного замовлення середньострокового прогнозу потреби в робітничих кадрах; визначення середньої орієнтовної вартості підготовки одного кваліфікованого робітника за державним замовленням; визначення вимог до матеріально-технічного забезпечення навчального процесу у ПТНЗ та фінансування відповідних капітальних видатків; встановлення відповідальності замовників підготовки робітничих кадрів за невиконання обов'язків щодо працевлаштування підготовлених для них випускників ПТНЗ.

Зазначене створює ризики необґрунтованого визначення обсягу видатків на фінансування державного замовлення на підготовку робітничих кадрів для задоволення потреб в них на ринку праці.

II. ФОРМУВАННЯ ТА ПРОВЕДЕННЯ ВИДАТКІВ НА ПРОФЕСІЙНО-ТЕХНІЧНУ ОСВІТУ

2.1. Обґрунтованість планування у державному та місцевих бюджетах видатків на професійно-технічну освіту

Загалом у 2014 році питома вага видатків місцевих бюджетів на виконання держзамовлення з підготовки робітничих кадрів у загальному обсязі видатків загального фонду зведеного бюджету України на освіту скоротилася до 6,3 відс. проти 6,5 відс. у 2013 році.

Планування у державному бюджеті видатків місцевих бюджетів на ПТО (у 2014 році – у складі дотації вирівнювання, у 2015 році – у вигляді Субвенції) здійснювалося Міністерством фінансів України.

При обчисленні розміру дотації вирівнювання на 2014 рік Мінфіном враховано розрахований ним обсяг видатків місцевих бюджетів на професійно-технічну освіту в сумі **4465,1 млн гривень**.⁴

У законі про держбюджет на 2014 рік затверджено загальний обсяг дотації вирівнювання (без розподілу між галузями) – 60,5 млрд гривень. За розрахунками спеціалістів Рахункової палати в цьому обсязі передбачено спрямувати місцевим бюджетам на професійно-технічну освіту 1,8 млрд гривень⁵. На 2015 рік у законі про держбюджет (у першій редакції) Субвенція затверджена в сумі **5839,1 млн гривень**.

Довідково. На запит Рахункової палати від 13.10.2015 № 18-2022 до Мінфіну про надання розрахунку загального обсягу фінансового ресурсу за видатками на професійно-технічну освіту, врахованими при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів на 2014 рік, та за субвенцією на підготовку робітничих кадрів у 2015 році, а також їх розподілу між місцевими бюджетами відповідь не надано.

При цьому МОН, визначене в законі про держбюджет головним розпорядником коштів Субвенції, складання бюджетного запиту з відповідним обґрунтуванням необхідного обсягу та подання його Мінфіну, відповідно до ст. 35 Бюджетного кодексу, не здійснювало, оскільки відповідні зміни до Бюджетного кодексу щодо визначення Субвенції внесено 28.12.2014, тобто після подання бюджетних запитів головними розпорядниками бюджетних коштів. Обсяг Субвенції та розподіл її коштів визначено самостійно Мінфіном без залучення МОН. У результаті обмежено вплив МОН на належне фінансове забезпечення професійно-технічних закладів освіти.

*Довідково. В поданому МОН бюджетному запиті на 2016 рік передбачений обсяг субвенції на підготовку робітничих кадрів становить **6891,2 млн гривень**.*

Відповідно до закону про держбюджет на 2015 рік, Субвенцію розподілено між 24-ма обласними бюджетами і бюджетом м. Києва. При цьому на виконання норм Бюджетного кодексу України у складі Субвенції передбачено резерв коштів, обсяг якого не перевищує 1 відс. її обсягу. Так, із затвердженого обсягу Субвенції (5839,1 млн грн) між бюджетами розподілено 5780,7 млн грн (99 відс.), не розподілено 58,4 млн грн (1 відсоток).

До обсягу Субвенції неодноразово вносилися зміни. Зокрема, законами від 02.03.2015 № 217 затверджений у бюджеті обсяг видатків **зменшено** до 5824,1 млн грн (на 15,0 млн грн); від 17.07.2015 № 648 – до 5802,4 млн грн (на 21,7 млн грн); від 17.09.2015 № 704 видатки **збільшено** до **6008,1 млн грн** (на 205,7 млн грн порівняно з попереднім обсягом та на 169,0 млн грн відносно початкового рівня).

Довідково. Змінами, внесеними законами від 02.03.2015 № 217 і від 17.07.2015 № 648, зменшено загальний нерозподілений обсяг Субвенції, при цьому розподілений ресурс між бюджетами залишився без змін. Так, нерозподілений резерв коштів зменшено з 58,4 до 43,4 млн грн та до 21,7 млн гривень. Останніми змінами від 17.09.2015 № 704 пропорційно збільшено місцевим бюджетам областей обсяги видатків Субвенції на 3,5 відс. (крім

⁴ Зазначені показники доведено Мінфіном до місцевих фінансових органів облдержадміністрацій у розрахункових показниках місцевих бюджетів на 2014 рік.

⁵ Обраховано пропорційно розміру видатків на професійно-технічну освіту в загальних обсягах видатків, що враховувалися при визначенні міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам $(4,4651/141,8) \times 100 = 3,1$ відсотка).

Донецької та Луганської областей – на 1,5 відс. та 1,1 відс. відповідно) і резерв коштів до 44,2 млн грн, розмір якого затверджено зі змінами в межах 1 відсотка.

За даними звітності Казначейства України про виконання місцевих бюджетів, затверджені місцевими радами видатки за загальним фондом у 2014 році за КТКВМБ 070501 "Професійно-технічні заклади освіти" становили **4795,2 млн грн**, або на 330,1 млн грн (7,4 відс.) більше від врахованого Мінфіном обсягу видатків у розрахунках дотації вирівнювання.

На 2015 рік (станом на 01.10.2015) затверджено **5896,2 млн грн**, що на 67,7 млн грн (1,1 відс.) менше визначеного Мінфіном обсягу Субвенції.

Довідково. Затвердження місцевими радами у 2015 році видатків на професійно-технічні заклади освіти в обсягах, які менші визначених у державному бюджеті, пов'язано з тим, що не всіма місцевими радами переглянуто бюджети відповідно до останніх змін, внесених до закону про держбюджет 17.09.2015.

Місцевими фінансовими органами та органами управління освітою визначення обсягу видатків на професійно-технічні заклади освіти загалом та їх розподіл між навчальними закладами здійснювався, виходячи з наявних ресурсів і необхідності задоволення в першу чергу **нагальних поточних потреб** існуючої мережі цих закладів та їх працівників за захищеними статтями видатків (передусім на оплату праці та нарахувань на фонд оплати праці, комунальні послуги та енергоносії, стипендію, харчування та обов'язкові виплати дітям-сиротам і дітям, позбавленим батьківського піклування).

Формування бюджетних запитів у професійно-технічних закладах освіти здійснювалося не на підставі реальної потреби в коштах, а виходячи з лімітів, доведених департаментами освіти і науки місцевих держадміністрацій.

Як наслідок, при затвердженні кошторисів досліджених типів закладів деякими керівниками не враховувалися окремі видатки для забезпечення законних прав учнів.

Так, Вищим художнім професійно-технічним училищем № 5 м. Вінниця та ДНЗ "Вище професійне училище № 7" м. Вінниця в порушення вимог п. 1 постанови Кабінету Міністрів України від 18.08.1994 № 565 "Про порядок повного державного утримання та забезпечення учнів державних професійних навчально-виховних закладів безкоштовним харчуванням і стипендією" при плануванні видатків на 2014 та 2015 роки **не передбачено** та, відповідно, **не здійснено витрат** на безкоштовне одноразове харчування учнів ПТНЗ, які проживають у сім'ях (крім учнів із числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування). У результаті цього порушені права учнів цих закладів, встановлені ст. 37 Закону про ПТО, на матеріальне забезпечення в період навчання на умовах і в порядку, встановлених Кабінетом Міністрів України.

За розрахунками спеціалістів Рахункової палати, додаткова потреба Вищого художнього професійно-технічного училища № 5 м. Вінниця в коштах для забезпечення безкоштовного одноразового харчування 440 учнів у 2014 році, 419 учнів у 2015 році становила **471,0 тис. грн** і **593,7 тис. грн** відповідно.

Одночасно з незабезпеченням учнів, які проживають у сім'ях, безкоштовним одноразовим харчуванням у порушення вимог п. 16 Порядку призначення і виплати стипендій, затвердженого постановою Кабінету

Міністрів України від 12.07.2004 № 882, зазначеним закладом нараховано стипендію у зменшеному на 20 відс. розмірі у 2014 році 180 учням, протягом 9 місяців 2015 року – 138 учням. У результаті ці учні недоотримали стипендії на загальну суму **63,4 тис. грн і 36,4 тис. грн** відповідно.

Так само у ДНЗ "Вище професійне училище № 7" м. Вінниця орієнтовна додаткова потреба в коштах для забезпечення безкоштовним одноразовим харчуванням 687 учнів у 2014 році та 633 учнів у 2015 році становила **1033,4 тис. грн і 1589,7 тис. грн** відповідно. Сума зменшеної стипендії у 2014 році становила **115,1 тис. грн**, за 9 місяців 2015 року – **70,9 тис. гривень**.

Пояснень з приводу цих порушень посадовими особами навчальних закладів не надано.

Крім того, Вищим художнім професійно-технічним училищем № 5 м. Вінниця при плануванні видатків на харчування учнів у вихідні, святкові та канікулярні дні не враховано норми п. 4 примітки додатка 4 до постанови Кабінету Міністрів України від 22.11.2004 № 1591 "Про затвердження норм харчування у навчальних та дитячих закладах оздоровлення та відпочинку" в частині збільшення витрат на харчування у ці дні на 10 відс. для придбання свіжих овочів і фруктів. У результаті учнями із числа дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, недоотримано компенсації у 2014 році - **7,3 тис. грн**, за 9 місяців 2015 року – **7,8 тис. гривень**.

За поясненням головного бухгалтера цього закладу Ваховської О.Є., недоплата виникла у зв'язку з відсутністю в бухгалтерії зазначеної постанови.

Таким чином, обґрунтувань визначеного обсягу Субвенції Мінфіном не надано, його розрахунок здійснено за відсутності відповідних пропозицій МОН. У результаті створено ризики необґрунтованого визначення потреби в цих коштах і, як наслідок, неодноразового внесення змін до обсягів Субвенції протягом року.

Передбачення місцевими радами видатків на утримання ПТНЗ без урахування особливостей функціонування цих закладів **призвело до порушення керівниками двох закладів Вінницької області прав учнів, гарантованих ст. 37 Закону України "Про професійно-технічну освіту", в частині забезпечення їх безкоштовним одноразовим харчуванням, належним розміром стипендії, через що учнями недоотримано безоплатних послуг та коштів майже на 4,0 млн гривень.**

2.2. Достатність виділення з місцевих бюджетів коштів для професійно-технічних закладів освіти

За даними Казначейства України, видатки загального фонду місцевих бюджетів за КТКВМБ 070501 "Професійно-технічні заклади освіти" у **2014 році** становили **4240,7 млн грн**, або 88,4 відс. затверджених розписом призначень (4795,2 млн гривень).

Відповідно, не профінансовано 554,5 млн грн (11,6 відс. затвердженого ресурсу), з них на місцеві бюджети АР Крим, м. Севастополя, Донецької та Луганської областей припадає 475,1 млн гривень.

За рештою місцевих бюджетів (за винятком бюджетів зазначених чотирьох регіонів) їх виконання у частині видатків на ПТНЗ становило **97,9 відс.** (із затверджених 3736,3 млн грн використано 3636,9 млн грн), що

призвело до утворення станом на 01.01.2015 **кредиторської заборгованості** в сумі **18,0 млн грн**, у тому числі 6,8 млн грн – з придбання предметів, матеріалів, обладнання та інвентарю; 4,8 млн грн – з оплати послуг (крім комунальних); 4,4 млн грн – з оплати комунальних послуг та енергоносіїв; 0,3 млн грн – стипендії; 1,7 млн грн – з інших статей видатків.

За **січень-вересень 2015 року** на заклади професійно-технічної освіти було витрачено **3707,8 млн грн**, або **62,9 відс.** затверджених на рік бюджетних призначень (табл. 1).

Таблиця 1

**Показники обсягів видатків загального фонду місцевих бюджетів
на професійно-технічні заклади освіти за 9 міс. 2015 року**

млн грн

Область	Затверджено розписом місцевих бюджетів з урахуванням змін	Виконано	Залишилося до кінця року	Відсоток виконання
Всього по Україні	5896,2	3707,8	2188,4	62,9
у т.ч. у досліджених областях:	991,8	690,1	301,7	69,6
Вінницька	273,7	190,3	83,4	69,5
Дніпропетровська	446,9	312,9	134,0	70,0
Харківська	271,2	186,9	84,3	68,9

Видатки загального фонду місцевих бюджетів на утримання досліджених закладів орієнтовані здебільшого **на оплату праці працівникам з нарахуваннями, стипендій і комунальних послуг та енергоносіїв**. Зокрема, у 2014 році касові видатки на оплату праці з нарахуваннями становили 2582,0 млн грн (**61 відс.** у загальному обсязі видатків загального фонду), стипендії – 965,4 млн грн (**20,5 відс.**), оплату комунальних послуг та енергоносіїв – 431,8 млн грн (**10,2 відсотка**). На 2015 рік обсяг видатків на оплату праці з нарахуваннями затверджено в сумі 3445,8 млн грн (**62,1 відс.**), стипендії – 1177,1 млн грн (**20 відс.**), оплату комунальних послуг та енергоносіїв – 804,2 млн грн (**10 відсотків**).

У загальному обсязі видатків місцевих бюджетів за КТКВМБ 070501 **питома вага касових видатків спеціального фонду була незначною** та становила у 2014 році – **7,1 відс.** (323,4 млн грн, з них 44,7 млн грн. – капітальні), за 9 місяців 2015 року – **8,5 відс.** (346,6 млн грн, з них 47,9 млн грн – капітальні).

Значну частку в складі спеціального фонду за даними, зібраними під час аналізу в органах управління освітою, становлять надходження за платне навчання та освітні послуги, благодійні внески. Надходження від виробничої практики учнів мають найменшу питому вагу.

Таким чином, у 2014 році у цілому забезпечено використання коштів місцевих бюджетів, передбачених для фінансування закладів професійно-технічної освіти. Місцеві бюджети за загальним фондом у частині таких видатків (за винятком АР Крим, м. Севастополя, Донецької та Луганської областей) **виконано на 97 відсотків**. Однак спрямування коштів переважно на

поточні потреби не сприяє розвитку матеріально-технічної бази цих навчальних закладів.

2.3. Стан дотримання вимог чинного законодавства при використанні бюджетних коштів

Керівниками окремих ПТНЗ не забезпечено дотримання вимог чинного законодавства, зокрема:

➤ Вищим художнім професійно-технічним училищем № 5 м. Вінниця та ДНЗ „Вище професійне училище № 7 м. Вінниця” у грудні 2014 року від постачальника тепла КП ВМР "Вінницяміськтеплоенерго" прийнято та оплачено акти здавання-прийняття виконаних робіт, частина яких на суму **189,0 тис. грн** (120,1 тис. грн та 68,9 тис. грн відповідно), за даними самого постачальника, фактично була виконана у січні 2015 року.

Отже, на час оплати ПТНЗ фактично не отримано послуги з теплопостачання на 189,0 тис. грн, що свідчить про порушення ч. 1 ст. 46 і ч. 1 ст. 49 Бюджетного кодексу, які визначають, що здійснення платежів має відбуватися після отримання розпорядником бюджетних коштів товарів, робіт і послуг.

ДНЗ "Вище професійне училище № 7" м. Вінниця в порушення вимог ст. 19 Закону України "Про професійно-технічну освіту" та п. 3 Порядку ліцензування діяльності з надання освітніх послуг, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 08.08.2007 № 1019 (далі – Порядок № 1019), упродовж вересня-грудня 2014 року прийнято на навчання та здійснено первинну професійну підготовку за державним замовленням без відповідної ліцензії 146 осіб за 4-ма професіями, на підготовку яких витрачено загалом **499,5 тис. грн** бюджетних коштів. У результаті закладом протягом 4-х місяців здійснювалася підготовка учнів за відсутності підтвердженої спроможності надавати освітні послуги на наявній матеріально-технічній базі та на умовах кадрового забезпечення відповідно до нормативів.

Довідково. Згідно з матеріалами аналізу, така ситуація пояснюється тривалим (більше року) процесом проведення атестаційної експертизи закладу департаментом освіти і науки Вінницької облдержадміністрації: училище подало заявку до департаменту про проведення атестаційної експертизи 20.09.2013 (за 9 місяців до закінчення дії чинної на той час ліцензії – 01.07.2014), а завершилася експертиза і департамент МОН надіслав заявку про видачу свідоцтва про атестацію та відповідну ліцензію 14.11.2014. Ліцензію ПТНЗ отримано від МОН 06.01.2015, тобто у межах строку прийняття відповідного рішення органом ліцензування (3 місяці), визначеного п. 20 Порядку ліцензування діяльності з надання освітніх послуг (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 08.08.2007 № 1019).

Так само цим навчальним закладом у період з 30.05.2014 по 27.06.2014 здійснено за відсутності відповідної на той час ліцензії (отримано 07.07.2014) випуск 54 учнів за трьома професіями, на підготовку яких витрачено загалом **1039,0 тис. гривень**.

➤ ДПТНЗ "Харківське вище професійне училище сфери послуг" в порушення вимог п. 3.6 Порядку складання фінансової, бюджетної та іншої звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, затвердженого

наказом Міністерства фінансів України від 24.01.2012 № 44, у 2014-2015 роках не відображено у звіті про заборгованість за бюджетними коштами (форма № 7) прострочену дебіторську заборгованість за надані освітні послуги з підготовки 11 фізичних осіб, яка рахується в бухгалтерському обліку з 2008, 2009 і 2011 років у загальному розмірі 14,1 тис. грн, заборгованості за орендну плату – 1,3 тис. грн та за надані послуги з пошиву – 2,8 тис. грн, що призвело до викривлення бюджетної звітності на загальну суму **18,2 тис. гривень**.

Під час проведення контрольного заходу навчальним закладом вжито заходи щодо погашення в повному обсязі простроченої дебіторської заборгованості за надані освітні послуги з підготовки 11 фізичних осіб і пені в сумі 15,0 тис. гривень.

Вибірковою перевіркою дотримання вимог чинного законодавства при нарахуванні та виплаті заробітної плати, здійсненні закупівлі товарів, робіт і послуг за кошти субвенції у 2015 році в досліджених закладах порушень не встановлено.

Отже, керівниками досліджених ПТНЗ у Вінницькій і Харківській областях не забезпечено дотримання вимог чинного законодавства при використанні бюджетних коштів, веденні бухгалтерського обліку та складанні фінансової звітності на загальну суму **1727,5 тис. грн і 19,1 тис. грн** відповідно.

III. ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОГО ЗАМОВЛЕННЯ НА ПІДГОТОВКУ РОБІТНИЧИХ КАДРІВ У ПРОФЕСІЙНО- ТЕХНІЧНИХ ЗАКЛАДАХ, ЩО ФІНАНСУЮТЬСЯ З МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

3.1. Дотримання порядку формування державного замовлення

✓ Врахування потреб ринку праці

Відповідно до п. 9 Порядку формування держзамовлення, Мінекономрозвитку отримано від МОН пропозиції до проекту держзамовлення на три роки, що настають за плановим: на 2015-2017 роки (плановий – 2014 рік) – лист від 16.12.2013 № 1/12-10424; на 2016-2018 роки (плановий – 2015 рік) – від 28.11.2014 № 1/12-8257 та від 03.03.2015 № 3-8-136-15 (уточнені дані).

Пропозиції наведено у формі таблиць у розрізі напрямів підготовки робітничих кадрів у ПТНЗ. Показники формувалися МОН шляхом уточнення по окремих регіонах (з незначними коригуваннями) та узагальнення відповідних даних, отриманих з регіонів.

У пояснювальних записках та обґрунтуваннях МОН до наведених прогнозних показників і пропозицій зазначено, що їх формування на місцях здійснено з урахуванням необхідності задоволення потреб економіки, регіональних ринків праці, забезпечення умов для реалізації конституційного права громадян безоплатно здобувати первинну ПТО та на підставі договорів, укладених між ПТНЗ і замовниками кадрів.

Однак відповідні підтвердження врахування зазначених критеріїв місцевими органами управління освітою до МОН не надавалися.

При цьому в регіонах, охоплених аналізом, встановлено, що департаментами освіти і науки обласних держадміністрацій, зокрема Вінницької та Харківської, формування прогнозних показників і пропозицій до обсягів держзамовлення здійснювалось шляхом узагальнення даних ПТНЗ, складених на підставі договорів, **але без урахування** програм соціально-економічного розвитку регіону, регіонального ринку праці, статистичних спостережень, аналітичної інформації місцевих органів праці та зайнятості населення⁶.

Довідково. У Дніпропетровській області підтверджено співпрацю департаменту освіти і науки облдержадміністрації з обласним центром зайнятості та діяльність Інформаційно-аналітичного центру навчально-методичного центру професійно-технічної освіти у Дніпропетровській області щодо здійснення моніторингу ринку праці на основі даних обласної служби зайнятості.

Також МОН не враховувало середньострокового прогнозу потреби у фахівцях і робітничих кадрах на ринку праці, передбаченого пунктами 4 і 9 Порядку формування держзамовлення.

*Довідково. Наявність цього прогнозу, зокрема в департаменті професійно-технічної освіти МОН, який є відповідальним за формування державного замовлення на підготовку робітничих кадрів, під час аналізу не підтверджена. Водночас, за даними Мінекономрозвитку, середньострокові **прогнози потреби** у фахівцях і робітничих кадрах на ринку праці на 2014-2017 і 2015-2018 роки **доведено держзамовникам**, зокрема МОН, листами від 01.11.2013 № 4803-17/38181-07 та від 30.10.2014 № 4803-14/38025-03.*

Показники державного замовлення на підготовку робітничих кадрів для їх затвердження включалися Мінекономрозвитку в додатки до проектів постанов Кабінету Міністрів України в обсягах, які були запропоновані МОН.

Утім, відповідно до п. 12 Порядку формування держзамовлення, пропозиції державних замовників є лише однією із складових, на підставі яких Мінекономрозвитку готує проект державного замовлення (поряд з критеріями формування державного замовлення та середньостроковим прогнозом).

Як зазначалося, форма, за якою складається та затверджується проект державного замовлення, зокрема на підготовку робітничих кадрів, не пов'язана з формою, за якою складається середньостроковий прогноз.

Порівняння даних можливе лише за окремими сферами та засвідчує невідповідність між прогнозними показниками потреби у робітничих кадрах, визначених Мінекономрозвитку, та обсягами прийому учнів до ПТНЗ на умовах державного замовлення, затвердженими за пропозиціями МОН.

Зокрема, відповідно до середньострокового прогнозу, потреба в робітничих кадрах **у 2014 році** у сфері "**Будівництво**" мала становити близько **1,4 тис. осіб**. Водночас державне замовлення на 2014 рік на підготовку

⁶ Зазначені критерії, відповідно до п. 6 Порядку формування держзамовлення, мають враховуватися Радою міністрів АР Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями при формуванні прогнозних показників, що подаються до Мінекономрозвитку для складання середньострокового прогнозу.

робітничих кадрів за напрямом "**Будівельні, монтажні і ремонтно-будівельні роботи**" лише у ПТНЗ, що фінансуються з місцевих бюджетів, затверджено в кількості 17,0 тис. осіб, що **значно більше потреби**.

Так само **на 2015 рік** при потребі у цій сфері 3,1 тис. робітників (за середньостроковим прогнозом, складеним у 2014 році) за пропозиціями МОН до державного замовлення на 2015 рік за напрямом "**Будівельні, монтажні і ремонтно-будівельні роботи**" для зазначених ПТНЗ включено підготовку 19,7 тис. осіб.

У галузі "**Сільське господарство, мисливство, лісове господарство, рибальство, рибництво**", згідно з прогнозом, потреба в робітничих кадрах у **2014 році** мала становити 57,9 тис. осіб, але за пропозиціями МОН до державного замовлення включено підготовку 12,6 тис. робітничих кадрів за напрямками "**Сільське господарство**", "**Переробка сільськогосподарської продукції**" та "**Лісозаготівельні роботи**", що **значно менше потреби**⁷.

Затверджені на 2014-2015 роки показники держзамовлення на підготовку робітничих кадрів за напрямом "Будівельні, монтажні і ремонтно-будівельні роботи" більші, ніж середньостроковий прогноз, на 33,5 тис. осіб; за напрямками, пов'язаними із сільським господарством, навпаки, на 22,3 тис. осіб менші такого прогнозу.

Отже, при формуванні держзамовлення на підготовку робітничих кадрів у ПТНЗ, які у 2014-2015 роках утримувалися за рахунок коштів місцевих бюджетів, не дотримано вимог пунктів 4, 9 і 12 Порядку формування держзамовлення в частині врахування МОН і Мінекономрозвитку середньострокового прогнозу потреби у цих кадрах на ринку праці.

✓ Обґрунтованість визначення орієнтовної середньої вартості підготовки робітничих кадрів

Разом з прогнозними показниками потреби в робітничих кадрах на плановий рік і пропозиціями до проекту держзамовлення у кількісних показниках МОН надавало Мінекономрозвитку дані про орієнтовну середню вартість підготовки одного учня.

Ці дані, як і пропозиції щодо кількісних показників держзамовлення, формувалися МОН шляхом узагальнення відповідних даних, отриманих від МОНмолодьспорту АР Крим та департаментів (управлінь) освіти і науки обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій.

При цьому в пояснювальних записках до вартісних показників підготовки одного кваліфікованого робітника за держзамовленням зазначалося, що орієнтовна вартість підготовки одного кваліфікованого робітника

⁷ Відповідно до затвердженого постановами Кабінету Міністрів України від 11.06.2014 № 212 та від 01.07.2015 № 462 державного замовлення на 2014 і 2015 роки, у ПТНЗ, які підпорядковані МОН та фінансуються за рахунок коштів місцевих бюджетів, здійснюється підготовка близько 74 відс. кваліфікованих робітників України. Тобто державне замовлення для цих ПТНЗ за зазначеними напрямками, відповідно до середньострокового прогнозу, мало становити, за розрахунками, 42,8 тис. осіб (57,9 x 74%).

розраховувалася відповідно до **фактично виділеного в загальному фонді бюджету фінансування** та середньорічного контингенту учнів.

Довідково. Слід зазначити, що, згідно з п. 4 Методики розрахунку орієнтовної середньої вартості, цей розрахунок повинен здійснюватися державним замовником, зокрема МОН, на підставі даних, поданих навчальними закладами, що належать до сфери його управління. Однак, відповідно до ст. 7 Закону про ПТО, до повноважень МОН належить управління лише державним майном, що перебуває у користуванні підпорядкованих йому ПТНЗ. Загальне управління навчально-виробничою, навчально-виховною, навчально-методичною, фінансово-економічною, господарською діяльністю державних ПТНЗ, консультування, надання методичної допомоги навчальним закладам інших форм власності та підпорядкування, згідно зі ст. 9 зазначеного Закону, віднесено до повноважень Ради міністрів АР Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, які не є державними замовниками.

Аналізом у регіонах встановлено, що **за відсутності на місцях порядку розрахунку орієнтовної середньої вартості підготовки одного кваліфікованого робітника**, який за Методикою розрахунку орієнтовної середньої вартості має бути затверджений МОН разом з Мінекономрозвитку та Мінфіном, пропозиції щодо розміру цієї вартості **формувався ПТНЗ та узагальнювалися департаментами освіти і науки обласних держадміністрацій на власний розсуд**, виходячи з потреб на утримання ПТНЗ та обсягів бюджетних коштів.

В окремих регіонах показники цієї вартості різнилися майже удвічі (від 13,5 тис. грн в Одеській області до 24 тис. грн у Миколаївській).

Визначена таким чином місцевими органами управління освітою і наукою орієнтовна вартість підготовки одного кваліфікованого робітника на 2014 рік у подальшому, за поданням МОН, затверджена Кабінетом Міністрів України як складова державного замовлення на підготовку робітничих кадрів.

✓ **Особливості формування державного замовлення на 2015 рік**

Відповідно до п. 13 Порядку формування держзамовлення Мінекономрозвитку надавало проекти державного замовлення на 2014 і 2015 роки (у вигляді додатків до проекту постанов Кабінету Міністрів України про його затвердження та самих проектів цих постанов) для погодження Мінфіном та іншими центральними органами виконавчої влади.

Зауважень до складеного Мінекономрозвитку проекту державного замовлення на 2014 рік у частині підготовки робітничих кадрів не надходило. Державне замовлення на підготовку робітничих кадрів затверджено в обсягах, а також за показниками середньої орієнтовної вартості підготовки одного учня, запропонованими МОН.

*Наприклад, по Вінницькій області прийом до ПТНЗ затверджено в обсязі 4563 учнів, випуск – 4576, середньорічний контингент – 10887, орієнтовну середню вартість підготовки одного кваліфікованого робітника – **16221** грн.; по Миколаївській – прийом в обсязі 5083 учнів, випуск – 4706, середньорічний контингент – 9619, орієнтовну середню вартість – **23963** гривень.*

До проекту держзамовлення на 2015 рік Мінфіном у листі від 28.04.2015 № 31-07010-07-5/14371 зауважено, що Основними напрямками бюджетної

політики на 2016 рік, схваленими розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31.03.2015 № 314-р, передбачається установити частку прийому до ПТНЗ за держзамовленням на рівні, який не менше 60 відс. загального обсягу прийому до навчальних закладів усіх типів (включаючи ВНЗ) на умовах держзамовлення за освітньо-кваліфікаційними рівнями молодшого спеціаліста, бакалавра та кваліфікованого робітника. При цьому зазначено, що така частка у проекті держзамовлення становила 48,5 відс., і для її поступового доведення до 60 відс. запропоновано переглянути (зменшити) не менш як на 20 відс. обсяги прийому до вищих навчальних закладів фахівців за спеціальностями, якими перенасичено ринок праці (з гуманітарних наук, міжнародних відносин, права, менеджменту і адміністрування, економіки та підприємництва).

Фактично підготовку ВНЗ (прийом у 2015 році) молодших спеціалістів і бакалаврів у цілому скорочено з 167,7 до 148 тис. осіб (на 11,8 відсотка)⁸ (табл. 2).

Таблиця 2

Відомості про зміни у 2015 році проектних обсягів державного замовлення на прийом учнів до ПТНЗ

осіб

Освітньо-кваліфікаційний рівень, галузь	Пропозиції до проекту держзамовлення	Затверджене держзамовлення	Відсоток зменшення / збільшення
Учні ПТНЗ*	–	174146	–
у т.ч. МОН	180559	164661	-8,8
місцеві бюджети	139427	154326	10,7
державний бюджет	41132	10335	-74,9
Питома вага учнів ПТНЗ	–	52,2	–
у т.ч. МОН	51,8	52,7	–

* Враховано осіб за освітньо-кваліфікаційними рівнями "Кваліфікований робітник" і "Молодший спеціаліст" у ПТНЗ, що фінансуються за рахунок коштів місцевих бюджетів, а також з державного бюджету різними державними замовниками, у тому числі МОН за КПКВК 2201130 "Підготовка робітничих кадрів у професійно-технічних навчальних закладах соціальної реабілітації та адаптації, їх методичне забезпечення".

Згідно з табл. 2, обсяг прийому учнів до ПТНЗ, які фінансуються з місцевих бюджетів за рахунок коштів Субвенції, збільшено на 14,9 тис. осіб (із 139,4 до 154,3 тис. осіб), або на 10,7 відсотка. Але за рахунок скорочення обсягів прийому учнів до ПТНЗ, які фінансуються з державного бюджету за КПКВК 2201130, із 41,1 до 10,3 тис. осіб, загалом прийом учнів до ПТНЗ системи МОН після затвердження державного замовлення на 2015 рік скорочено на 8,8 відс. проти пропозицій МОН, наданих у грудні 2014 року (щодо ПТНЗ, які фінансуються з державного бюджету) та березні 2015 року (щодо ПТНЗ, які фінансуються з місцевих бюджетів).

⁸ При цьому зауваження Мінфіну враховано частково: обсяги держзамовлення на прийом до ВНЗ осіб за спеціальностями у галузі права, менеджменту і адміністрування, економіки та підприємництва зменшено на 2,9, 17,7 і 11,4 відс. відповідно.

Зазначене збільшення обсягів держзамовлення прийому учнів до ПТНЗ, що фінансуються з місцевих бюджетів, відбулося шляхом перенесення на 2015 рік відповідних показників, які містилися у пропозиціях МОН до проекту державного замовлення на 2016 рік (додатки до листа від 03.03.2015 № 3-8-136-15). Аналогічно було перенесено показники щодо випуску та середньорічної кількості учнів.

Показники орієнтовної середньої вартості підготовки одного учня ПТНЗ у затверджених обсягах державного замовлення визначено на новому рівні (відрізняється як від пропозицій на 2015 рік, так і від пропозицій на 2016 рік), виходячи з необхідності приведення обсягу фінансування підготовки зміненого показника середньорічної кількості учнів у відповідність з обсягами Субвенції, який був затверджений у державному бюджеті на той час.

З урахуванням цього показники орієнтовної середньої вартості підготовки одного кваліфікованого робітника по Україні на 2015 рік (16,1 тис. грн) на 11 відс. були менші, ніж аналогічні показники 2014 року (18,1 тис. гривень).

Обсяги фінансування підготовки робітничих кадрів і молодших спеціалістів у ПТНЗ, затверджені у держзамовленні, не враховували змін, внесених до показників, затверджених у державному бюджеті.

Так, у 2014 році затверджена вартість державного замовлення становила 4796,6 млн грн, тоді як остаточний обсяг видатків на підготовку кадрів у ПТНЗ, врахований при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, становив 4465,1 млн гривень.

У липні 2015 року державне замовлення затверджене з обсягами фінансування, які дорівнювали обсягу Субвенції, затвердженому в державному бюджеті на той час (5824,1 млн грн), і не переглядалися. Утім, як зазначалося, обсяг Субвенції в державному бюджеті було збільшено до 6008,1 млн гривень.

Таким чином, **державне замовлення на підготовку робітничих кадрів у ПТНЗ, що фінансувалися з місцевих бюджетів, на 2014 і 2015 роки сформовано з недотриманням критеріїв, затверджених Порядком формування держзамовлення: визначення обсягів прийому, випуску та середньорічної кількості учнів здійснювалося МОН та узагальнювалося Мінекономрозвитку без урахування середньострокового прогнозу потреби в цих кадрах і вартісних показників, які мали бути визначені МОН згідно з Методикою розрахунку орієнтовної середньої вартості, але визначалися ПТНЗ на власний розсуд без урахування повного переліку видатків, встановленого Методикою. На 2015 рік видатки самостійно коригувалися МОН, виходячи з обсягів Субвенції та штучного збільшення планових показників прийому і випуску учнів до ПТНЗ.**

3.2. Стан виконання державного замовлення на підготовку робітничих кадрів

На 2014 рік для 714 ПТНЗ, які утримуються з місцевих бюджетів за рахунок коштів міжбюджетних трансфертів з державного бюджету, у частині прийому учнів державне замовлення затверджено в обсязі 119,8 тис.

кваліфікованих робітників і 3,1 тис. молодших спеціалістів, у частині випуску – 118,3 і 1,9 тис. осіб відповідно (без урахування АР Крим та м. Севастополя).

На 2015 рік показники прийому становлять 148,9 і 5,8 тис. осіб, випуску – 139,3 тис. і 3,9 тис. осіб відповідно (табл. 3).

Таблиця 3

**Дані про обсяги затвердженого державного замовлення
на 2014 і 2015 роки на підготовку робітничих кадрів у ПТНЗ, які утримуються з
обласних бюджетів та міського бюджету м. Києва за рахунок коштів міжбюджетних
трансфертів з державного бюджету**

Рік	Постанова Кабінету Міністрів України		К-ть ПТНЗ*	Освітньо-кваліфікаційний рівень	Прийом, осіб	Випуск, осіб	Середньо-річний контингент, осіб	Орієнтовна середня вартість підготовки одного кваліфікованого робітника, тис. грн.**
	дата	№						
2014	11.06.2014	212	714	Квал. робітник	119824	118314	260295	18,1
				Мол. спец-т	3137	1904	-	-
2015	01.07.2015	462	755	Квал. робітник	148942	139283	307030	16,1
				Мол. спец-т	5834	3876	-	-

* Показники прийому та випуску учнів за держзамовленням у розрізі ПТНЗ затверджено МОН.

** Держзамовлення затверджено окремо по регіонах без визначення узагальненої середньої вартості підготовки одного кваліфікованого робітника. Наведений у таблиці показник розраховано відповідно до формули, визначеної Методикою розрахунку орієнтовної середньої вартості.

Довідково. У жовтні 2014 року МОН внесено Мінекономрозвитку пропозиції (лист від 31.10.2014 № 1/12-7596) щодо змін до обсягів державного замовлення, які остаточно скориговано у грудні 2014 року (лист від 03.12.2014 № 314-8-1334-14). У цих пропозиціях, зокрема, передбачалося зменшення держзамовлення у частині прийому учнів на навчання за рівнем кваліфікованого робітника загалом на 20169 осіб та їх затвердження в обсязі 99655 осіб. У пояснювальній записці щодо цих змін, доданої до листа від 31.10.2014 № 1/12-7596, їх внесення обґрунтовано, зокрема, складною демографічною ситуацією та значним зменшенням у 2013/2014 навчальному році випускників загальноосвітніх навчальних закладів, через що неможливо виконати в повному обсязі державне замовлення з підготовки робітничих кадрів.

Ці пропозиції разом з пропозиціями щодо підготовки кадрів інших державних замовників сформовано у проект рішення Кабінету Міністрів України про внесення змін до державного замовлення та листами Мінекономрозвитку від 18.12.2014 № 4802-01/43976-01 і від 29.12.2014 № 4802-01/45226-01 надіслано Кабінету Міністрів України. Однак в обох випадках матеріали повернено як внесені до Кабінету Міністрів України з порушеннями вимог, установлених Регламентом Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950 (їх не було погоджено з Мінфіном та іншими зацікавленими органами).

Згідно із звітом про виконання державного замовлення на підготовку робітничих кадрів у **2014 році** (лист МОН до Мінекономрозвитку від 31.01.2015 № 1/12-699), держзамовлення за випуском кваліфікованих робітників загалом по Україні виконано в повному обсязі, молодших спеціалістів – перевиконано на 64 особи (0,05 відсотка).

За прийомом молодших спеціалістів державне замовлення 2014 року загалом по Україні було перевиконано на 65 осіб, утім, **за прийомом кваліфікованих робітників** – виконано в обсязі 99646 осіб, що на 20178 осіб (на 16,8 відс.) **менше затверджених обсягів**.

Більше половини невиконаного обсягу держзамовлення припадає на Донецьку (на 5380 осіб менше) та Луганську (на 4739 осіб) області. Найбільші за обсягами та рівнем показники невиконання держзамовлення з прийому на навчання за рівнем кваліфікованого робітника мають Львівська (1290 осіб, або 11,7 відс.), Миколаївська (1107 осіб, або 21,8 відс.), Запорізька (937 осіб, або 15,9 відс.) області.

Відомості про кількість учнів, слухачів за державним замовленням на підготовку робітничих кадрів за освітньо-кваліфікаційним рівнем "кваліфікований робітник" у ПТНЗ, що фінансуються з місцевих бюджетів за рахунок коштів міжбюджетних трансфертів, у розрізі регіонів наведено в додатку до звіту.

Слід зазначити, що зміст звіту про виконання державного замовлення на підготовку робітничих кадрів у 2014 році, підготовлений МОН і наданий Мінекономрозвитку, неповною мірою відповідає формі такого звіту, яку затверджено наказом Мінекономрозвитку від 29.10.2013 № 1275, оскільки не містить відомостей про кількість працевлаштованих випускників, що навчалися за держзамовленням, у тому числі про тих, які отримали направлення на роботу і продовжили навчання⁹.

В окремих ПТНЗ регіонів, охоплених аналізом, показники виконання держзамовлення були набагато менші, ніж в середньому по Україні та відповідній області.

Наприклад, у Харківській області (держзамовлення виконано в середньому на 97,4 відс.) у ПТУ № 34 – Куп'янський професійний ліцей держзамовлення виконано на 68 відс., у Дворічанському професійному аграрному ліцеї – на 73 відс., у ПТУ № 63 та у Центрі професійно-технічної освіти № 1 м. Харкова – на 75 відсотків.

Середньорічний контингент учнів, які навчалися за держзамовленням, становив 258835 осіб (99,4 відс. затвердженого), середня вартість їх підготовки (за звітом) відповідала затвердженому рівню.

Утім, за розрахунками спеціалістів Рахункової палати, зазначена вартість була меншою (за рахунок затвердження та проведення із загального фонду місцевих бюджетів видатків в обсязі, меншому, ніж затверджено у складі державного замовлення). Зокрема, у Вінницькій області фактична середня вартість підготовки одного учня в ПТНЗ становила **15,6 тис. грн**¹⁰ проти затверджених 16,2 тис. грн, у Харківській – **17,1 тис. грн** проти 17,6 тис. гривень. У цілому по Україні середня вартість підготовки одного учня становила, за розрахунками, **16,4 тис. грн** проти 18,1 тис. грн, зазначених у звіті МОН.

⁹ Зауваження щодо невідповідності звіту МОН затвердженій Мінекономрозвитку формі та відсутності у ньому окремих даних МОН не надсилалися.

¹⁰ На навчання 10887 учнів витрачено 169,3 млн гривень.

Під час аналізу встановлено, що низка ПТНЗ має надлишкові потужності, які не використовуються при виконанні державного замовлення, але потребують додаткових витрат на утримання, що призводить до значного збільшення вартості навчання одного учня.

Наприклад, у Вінницькій області до ПТУ № 14 смт Вороновиця, розрахованого на 585 учнівських місць, за державним замовленням на 2014 рік передбачалося прийняти 165 осіб і випустити 166. При цьому станом на 01.09.2014 у зазначеному ПТНЗ навчалося 235 осіб, а вартість підготовки одного учня у 2014 році становила **23,8 тис. гривень**. У ПТУ № 21 м. Калинівка така вартість навчання становила **22,6 тис. грн** (проектна потужність закладу – 585 учнівських місць, держзамовлення – 125 осіб на прийом та 71 особа на випуск, фактична чисельність учнів – 171 особа), у ПТУ № 35 с. Ольгопіль – **22,5 тис. грн** (проектна потужність – 450 місць, держзамовлення – 85 осіб на прийом, 100 осіб на випуск, фактична чисельність учнів – 173 особи).

У Харківській області середній відсоток завантаження ПТНЗ у 2014 році – **53,3 відс.** від їх проектної потужності, у 2015 році – **48,9** відсотка. Зокрема, Куп'янський професійно-аграрний ліцей (ПТУ № 64) у 2014 році використовувався на 13,9 відс., у 2015 році – на 11,1 відсотка.

Довідково. Департаментом освіти і науки Харківської облдержадміністрації листом від 27.03.2015 № 03-25/1136 надіслані МОН пропозиції щодо оптимізації мережі ПТНЗ Харківської області в частині реорганізації 8 ПТНЗ шляхом злиття та створення на їх базі навчальних центрів, оскільки більше 40 відс. ПТНЗ здійснюють підготовку кваліфікованих робітників за однаковими професіями, використання проектної потужності ПТНЗ (навчальних місць) у них становить 55 відсотків. Проте до теперішнього часу будь-яких рішень щодо оптимізації вищевказаних закладів не прийнято.

Загалом в Україні станом на 01.09.2015 із 937 ПТНЗ системи МОН 337 є малокомплектними (наповнюваність менше 300 учнів) із загальним контингентом 62 тис. учнів і 23 філії з контингентом 3 тис. осіб. Найбільша кількість малокомплектних ПТНЗ у Харківській (29), Донецькій (27), Полтавській (27), Луганській (24) і Запорізькій (24) областях.

Як наслідок, нераціонально використовуються державні кошти, матеріально-технічна база, педагогічні кадри.

Довідково. Враховуючи потребу ринку праці у підготовці кваліфікованих робітничих кадрів та з метою оптимального використання фінансових, кадрових, методичних, навчальних ресурсів, протягом 2014-2015 навчального року МОН припинено самостійне функціонування 9 ПТНЗ шляхом приєднання їх до більш потужних закладів, змінено тип і назву ще чотирьох профтехучилищ. Створено навчальні заклади нового типу: три професійні коледжі (Київський і Тернопільський професійні коледжі з посиленою військовою та фізичною підготовкою і Львівський професійний коледж готельно-туристичного та ресторанного сервісу), Регіональний центр професійної освіти Луганського національного університету імені Тараса Шевченка та багатопрофільний регіональний центр професійної освіти імені П. Ф. Кривоноса, м. Слов'янськ Донецької області.

Ризики невиконання державного замовлення були і у 2015 році.

Так, із охоплених аналізом регіонів у Харківській області за результатами проведеного додаткового набору учнів до ПТНЗ державне замовлення станом на 01.10.2015 виконано на 95,7 відс. (прийнято 6732 особи проти 7032 осіб,

тобто на 300 осіб менше), у Дніпропетровській області – на 92,1 відс. (прийнято 10281 особу проти 11155 осіб, що на 874 особи менше).

У Вінницькій області, навпаки, держзамовлення виконано на 101,8 відс. (прийнято на 113 осіб більше).

Таким чином, **звітність про виконання держзамовлення**, яка складається МОН і надається Мінекономрозвитку, є **неповною** та не містить даних **щодо працевлаштування і подальшого навчання випускників ПТНЗ**, які навчалися за державним замовленням, за формою, визначеною Мінекономрозвитку. За наявними звітними даними, **держзамовлення виконано у частині прийому та випуску молодших спеціалістів, а також випуску кваліфікованих робітників**. У частині прийому на навчання учнів **за рівнем кваліфікованого робітника державне замовлення на 2014 рік не виконане на 16,8 відсотка**. Час звітування про виконання держзамовлення на 2015 рік ще не настав, але станом на 01.10.2015 ризику невиконання показників державного замовлення з прийому учнів зберігалися і у 2015 році.

IV. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ НАСЛІДКИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПРОФЕСІЙНО-ТЕХНІЧНИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ

Як зазначалося вище, звіт МОН про виконання державного замовлення на підготовку робітничих кадрів, зокрема у ПТНЗ, що фінансуються з місцевих бюджетів за рахунок коштів Субвенції, не відповідає формі, затвердженій наказом Мінекономрозвитку від 29.10.2013 № 1275, і не містить даних щодо працевлаштування випускників ПТНЗ.

За даними статистичної звітності МОН (складається на початок кожного навчального року за всіма ПТНЗ, підпорядкованими МОН, навчальними центрами тощо незалежно від бюджету, з якого вони фінансуються),¹¹ в Україні станом на 01.09.2013 функціонувало 950 закладів, що надають ПТО (без закладів АР Крим та м. Севастополя). Станом на 01.09.2015 за рахунок ліквідації та/або приєднання до більш потужних закладів кількість ПТНЗ зменшилася до 937.

За цією статистичною звітністю із **144,9 тис. випускників ПТНЗ** 2014 року, які навчалися за державним замовленням, станом на 01.09.2014 **працевлаштувалося 107,2 тис. осіб** (74 відс.) і ще 18,6 тис. осіб (12 відс.) продовжили навчання або були призвані до лав Збройних сил України. Із 125,9 тис. випускників 2015 року станом на 01.09.2015 **працевлаштувалося 92,1 тис. осіб** (73 відс.), продовжили навчання або були призвані до Збройних сил України 15,6 тис. (13 відсотків).

Непрацевлаштованими станом на початок наступного навчального року залишалися **19,1 тис. випускників 2014 року, які навчалися за держзамовленням (13 відс.), і 18,2 тис. випускників 2015 року (14 відсотків)**. За розрахунками, що здійснювалися під час аналізу та ґрунтувалися на середній вартості підготовки одного кваліфікованого робітника, на навчання

¹¹ Форми № 1 (профтех) "Зведений звіт про підсумки роботи професійно-технічних навчальних закладів" та № 2 (профтех) "Зведений звіт про приймання учнів, слухачів до професійно-технічних навчальних закладів".

випускників, які не працевлаштовані, витрачено **286 млн грн і 329 млн грн** відповідно.

Довідково. Такі недоліки у працевлаштуванні спостерігалися і в минулих роках. Згідно з матеріалами виїзного засідання Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти 12.02.2014 протягом 2011-2013 років витрати на підготовку непрацевлаштованих випускників ПТНЗ сягнули 125 млн гривень.

Аналізом встановлені окремі випадки **внесення до статистичної звітності недостовірних відомостей**, що призводило до завищення відсотка працевлаштування випускників ПТНЗ. Так, за даними Державного навчального закладу "Харківське вище професійне училище № 6", вважалися працевлаштованими на ДП "Завод імені В.О.Малишева" 13 випускників, які на роботу на підприємство прийняті не були.

Головна причина такого стану працевлаштування випускників ПТНЗ – **невідповідність обсягів підготовки робітничих кадрів у ПТНЗ потребам ринку праці** в цих кадрах. Ці потреби не враховуються при формуванні держзамовлення обласними держадміністраціями, МОН і Мінекономрозвитку. В результаті випускники не отримують першого робочого місця за набутою професією згідно зі ст. 38 Закону про ПТО.

За даними МОН, станом на 01.09.2015 в усіх ПТНЗ (у тому числі навчальних центрах, ПТНЗ, що є структурними підрозділами ВНЗ та інших навчальних закладах незалежно від бюджету, з якого вони фінансуються) за державним замовленням здобувало освіту за **415** робітничими професіями **575,2 тис. осіб**. При цьому, за даними Державного центру зайнятості, на початок липня 2015 року на ринку праці за цими професіями було зареєстровано 170,9 тис. безробітних (за наявності 18,4 тис. вакансій).

Наприклад, за професією "Продавець продовольчих товарів" у ПТНЗ здобували освіту 5,8 тис. осіб. На ринку праці зареєстровано за цією професією 17,7 тис. безробітних, що в 3 рази більше кількості підготовки таких кадрів та майже у 10 разів – кількості вакансій (1,8 тисяча).

За професією "Оператор комп'ютерного набору" здобувають освіту 21,2 тис. осіб при 2,8 тис. безробітних і 0,1 тис. вакансій; "Кухар" – 58,5 тис. при 8 тис. безробітних і 0,2 тис. вакансій; "Перукар" – 16,6 тис. осіб при 2 тис. безробітних і 0,2 тис. вакансій тощо.

Така ситуація властива і регіональним ринкам праці областей, охоплених аналізом.

Наприклад, у 2015 році 25 ПТНЗ Вінницької області випустили 1120 робітників за професією "Кухар", з яких 88 осіб, що навчалися за державним замовленням (8 відс. випускників), звернулися до Вінницького обласного центру зайнятості та зареєструвалися як безробітні.

У цьому ж році з 559 випускників за професією "Оператор комп'ютерного набору", які готуються у 14 ПТНЗ області, до центру зайнятості звернулося 54 особи (майже 10 відс. випускників), які навчалися за державним замовленням.

При цьому, за даними Вінницького обласного центру зайнятості, станом на 01.01.2015 кількість безробітних кухарів на 526 осіб перевищувала кількість

наявних вакансій за цією професією, за професією "Оператор комп'ютерного набору" – на 157 осіб.

Довідково. У 2014 році до центрів зайнятості Вінницької області звернулося 536 випускників ПТНЗ, що навчалися за держзамовленням. При цьому третина з них закінчили ДПТНЗ "Жмеринське вище професійне училище" та ДПТНЗ "Козятинське міжрегіональне вище професійне училище залізничного транспорту". У 2015 році (станом на 01.10.2015) до центрів зайнятості звернувся 61 випускник цих ПТНЗ (половина всіх випускників, які звернулися в пошуку роботи). Водночас МОН збільшено обсяг держзамовлення на прийом до ДПТНЗ "Козятинське міжрегіональне вище професійне училище залізничного транспорту" з 345 осіб у 2014 році до 372 осіб у 2015 році, фактично прийнято 392 особи.

На ринку праці Харківської області, за даними Харківського обласного центру зайнятості, найбільш значний надлишок робочої сили спостерігався, зокрема, серед кухарів (станом на 01.01.2014 було зареєстровано 452 безробітні за наявності 40 вакансій, на 01.01.2015 – 431 при 20 вакансіях) і перукарів (108 безробітних при 19 вакансіях та 122 при 3 вакансіях відповідно).

При цьому за професією "Кухар" до 28 ПТНЗ області у 2014 році та 29 у 2015 році (близько 60 відс. від їх загальної кількості) прийнято відповідно 1076 і 1100 учнів, а за професією "Перукар" до 12 ПТНЗ у 2014 році та 14 у 2015 році прийнято відповідно 336 і 326 учнів.

Аналізом не встановлено випадків, коли прийом учнів до ПТНЗ не супроводжувався укладанням договорів із замовниками кадрів з неповажних причин. Але наведені вище дані щодо стану працевлаштування випускників ПТНЗ засвідчують **недостатню ефективність таких договорів**, що, зокрема, є наслідком формального характеру відповідальності замовників за їх невиконання.

Наприклад, у Вінницькій області двосторонніми договорами, укладеними Вищим професійно-технічним училищем № 7 з підприємствами – замовниками кадрів у 2014 році, передбачалося працевлаштувати **304** випускники, у 2015 році – **272**. Фактично на підприємствах, з якими укладено договори, працевлаштовано відповідно **83** (27,3 відс.) і **77** (28,4 відс.) **випускників**.

Як зазначалося, двосторонні угоди не передбачають відповідних обов'язків замовника щодо працевлаштування випускників, а відповідальність визначена "у порядку, встановленому законодавством".

Багатосторонні договори ПТНЗ Вінницької області, охоплені аналізом, не укладалися.

Слід зазначити, що, відповідно до ч. 2 ст. 3 Закону про держзамовлення, укладання угоди про надання освітніх послуг між навчальним закладом і замовником кадрів позбавляє навчальні заклади, зокрема ПТНЗ, та МОН необхідності розміщувати держзамовлення на підготовку робітничих кадрів на конкурсних засадах.

Низький рівень закріплення працевлаштованих випускників ПТНЗ на першому робочому місці. Зокрема, у Дніпропетровській області із 466 працевлаштованих випускників 2014 року Дніпропетровського регіонального центру ПТО та Дніпропетровського вищого професійного училища будівництва станом на 01.07.2015 звільнилися і не працювали за отриманою спеціальністю 329 осіб (70,6 відс.), із 444 працевлаштованих

випускників 2015 року станом на 01.10.2015 – 276 осіб (62,1 відсотка). На підготовку цих робітників, що звільнилися та не працювали за професією, у 2014 році витрачено 10,6 млн грн, у 2015 році – 7,1 млн гривень.

Довідково. За поясненням посадових осіб закладів освіти, низький відсоток закріплення випускників на першому робочому місці обумовлений здебільшого низькою заробітною платою та відсутністю на підприємствах соціального житла.

На рівень працевлаштування випускників ПТНЗ також впливає **якість їх навчання та підготовки.**

Згідно із наказом МОН від 31.01.2011 № 61, Інститутом інноваційних технологій і змісту освіти та департаментом ПТО МОН у 2011-2014 роках проводилося моніторингове дослідження стану і розвитку ПТО із щорічним узагальненням його результатів.

За даними цього дослідження, у 2013 році більшість роботодавців (74 відс.) оцінили рівень підготовки випускників ПТНЗ як середній, 23 відс. – як високий, 3 відс. – як низький. При цьому 34 відс. з них відзначили, що працевлаштовані ними випускники ПТНЗ потребують суттєвої додаткової підготовки та перепідготовки.

Також, з даними цього дослідження, у 2014 році 29 відс. учнів ПТНЗ не задоволені власним навчальним закладом.

Причини такого ставлення учнів Інститутом окремо не вивчалися, але, на думку членів контрольної групи, одна з причин – недостатній рівень матеріально-технічного забезпечення навчального процесу, оскільки для усіх ПТНЗ регіонів, охоплених аналізом, питання оновлення навчальної бази та приведення її у відповідність із ДСПТО є вкрай актуальним.

Так, у Дніпропетровському вищому професійному училищі будівництва, яке здійснює навчання за професією "Електрогазозварник", **відсутня значна частина обладнання, передбачена ДСПТО** за цією професією, затвердженого наказом МОН від 23.08.2006 № 632¹². Усі наявні основні обов'язкові засоби навчання в училищі застарілі та повністю зношені.

На 80 відс. такі засоби зношені у Дніпропетровському регіональному центрі ПТО.

Так само на 80 відс. зношене навчальне обладнання та прилади ДПТНЗ "Харківське вище професійне училище сфери послуг", на 98,5 відс. – ДНЗ "Харківське вище професійне училище № 6" (більше половини обладнання експлуатується понад 30 років); більш як на 70 відс. – ДНЗ "Вище професійне училище № 7 м. Вінниця". При цьому у ДНЗ "Вище професійне училище № 7

¹² Замість 8 трансформаторів у навчальній майстерні працює 5, замість 4 випрямлячів – 1, з 4 перетворювачів є 2, але в неробочому стані. Відсутня установка для плазмового зварювання, верстат точильний ультразвуковий, електродіод опору лабораторна для сушки електродів та флюсів, прес механічний (гідралічний), металографічний мікроскоп, ультразвуковий дефектоскоп, обмежувачі напруги неробочого ходу. Майстерня забезпечена лише по одному з 15 необхідних згідно із стандартом балонів сталевих середньої ємності для кисню та ацетилену. Не вистачає 11 редукторів кисневих, 11 ацетиленових, 8 зварювальних пальників (різних), 13 різаків (різних).

м. Вінниця" відсутні окремі основні обов'язкові засоби навчання за професією "Кухар" та "Електрогазозварник".

Таким чином, формування державного замовлення на підготовку робітничих кадрів **без урахування реальної потреби в них**, на підставі договорів з підприємствами – замовниками кадрів, які мають **формальний характер**, призводить до **підготовки кваліфікованих робітників у кількості, не затребуваній на ринку праці**.

Водночас **недостатність навчально-матеріальної бази** негативно впливає на підготовку учнів на належному рівні, який повинен відповідати очікуванням потенційних роботодавців.

У результаті, за офіційними даними, у 2014 році **не працевлаштовано 19,1 тис. випускників ПТНЗ**, у 2015 році – **18,2 тис.**, на навчання яких використано відповідно **286,1 млн грн і 329,8 млн грн бюджетних коштів**.

Зазначене свідчить про необхідність оптимізації мережі ПТНЗ або їх профілювання та концентрації у них держзамовлення за професіями, що мають державне, а не регіональне значення.

Наразі, як вважає Міністр освіти і науки С. Квіт, є необхідність приведення мережі ПТНЗ у відповідність із потребами індустрії¹³.

Але при цьому слід враховувати роль ПТНЗ для окремих регіонів, у яких ці заклади є містоутворюючими, щоб уникнути негативних наслідків скорочення їх мережі. Тому слід посилити роль місцевих органів влади в управлінні професійно-технічною освітою.

Проектом Закону України "Про професійну освіту" (реєстраційний номер 3231 від 06.10.2015), розробленим за ініціативою МОН, передбачено засади автономії управління у сфері професійно-технічної освіти, за якими навчальні заклади самостійно запроваджуватимуть спеціалізації. Проектом передбачено запровадження регіональних рад стейкхолдерів із залученням до них роботодавців, а також експертів у сфері ПТО, одним із основних завдань яких має бути прогнозування обсягів та кваліфікаційної структури потреби ринку праці у відповідному регіоні. Також передбачається активне залучення роботодавців до працевлаштування випускників ПТНЗ.

При цьому МОН пропонується взяти за основу реформи системи ПТО низку концепцій розвитку такої системи у Бельгії, Данії, Нідерландах, де створені великі регіональні професійні центри, в яких представлено багато різних професій.

Довідково. Досвід зарубіжних країн (Швеція, Німеччина, Франція, США) свідчить про тісний зв'язок професійно-технічної освіти із загальною середньою освітою і підприємствами. Так, у Швеції 90 відс. школярів у віці 16 років після здобуття обов'язкової середньої освіти переходять до школи вищого шабля для здобуття професійної освіти. При цьому при підготовці кадрів враховуються потреби в робочій силі за професіями регіону. У результаті рівень безробіття у Швеції становить 1,8–2 %, що в багатьох країнах є показником повної зайнятості.

¹³ Газета "Сьогодні" від 13.03.2015, стаття "В Україні зникнуть ПТУ, а замість них будуть створені регіональні центри професійно-технічної освіти"

У Німеччині професійне навчання учнів проводиться на підприємствах і поєднується з теоретичним курсом у школах. У Франції випускники загальноосвітніх шкіл одержують посвідчення про профпідготовку, яка дає право на працевлаштування. У США професійна підготовка фахівців здійснюється у навчальних центрах на великих підприємствах, учні зараховуються у штат підприємства.¹⁴

ВИСНОВКИ

1. Міністерством освіти і науки України, місцевими органами влади у цілому забезпечується виконання бюджетних призначень на підготовку робітничих кадрів. У 2014 році видатки загального фонду місцевих бюджетів на професійно-технічні заклади освіти становили 3,6 млрд грн (98 відс. від затверджених місцевими радами обсягів). У 2015 році за рахунок коштів окремої субвенції з державного бюджету на цю мету заплановано загалом 5,9 млрд грн бюджетних призначень, з яких за 9 місяців профінансовано 3,7 млрд грн (63 відсотки).

Водночас за рахунок затверджених обсягів асигнувань, незважаючи на застарілість і зношеність матеріально-технічної бази ПТНЗ (більш як на 70 відс.), забезпечується фінансування видатків лише на поточні потреби (на капітальні видатки припадає 1 відс.), що негативно впливає на якість підготовки учнів.

Крім того, через прорахунки у формуванні показників державного замовлення щодо прийому і випуску робітничих кадрів відносно реальної їх потреби і конкретних замовників та недоліки у законодавчому полі з цих питань випускники ПТНЗ не забезпечуються першим робочим місцем і не можуть працевлаштуватися за спеціальністю, а існуюча система професійно-технічної освіти функціонує неефективно, отже, потребує реформування.

2. Нормативно-правові акти, що регулюють механізм формування державного замовлення на підготовку робітничих кадрів містять ряд недоліків і неузгодженостей, що не сприяє якісному формуванню показників і призводить до негативних наслідків.

Державне замовлення, яке затверджується Кабінетом Міністрів України, містить показники напрямів підготовки учнів (виробництво взуття, сфера обслуговування, зв'язок тощо, всього – 35), що не відповідають назвам конкретних професій (швачка, охоронець, оператор комп'ютерного набору тощо), перелік яких затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11.09.2007 № 1117, за якими здійснюється прийом і навчання учнів у ПТНЗ.

Методика формування середньострокового прогнозу потреби у фахівцях та робітничих кадрах на ринку праці, згідно з якою центральні і місцеві органи влади подають свої пропозиції (затверджена наказом Мінекономрозвитку від 26.03.2013 № 305), встановлює показники в межах галузі функціонування професій (робітники металургійних та машинобудівних професій, робітники з

¹⁴ Гордійчук Є.С. Організація професійної підготовки інженерів-електриків у вітчизняних та зарубіжних ВНЗ / Є. С. Гордійчук. // Вісник Чернігівського національного педагогічного університету. Педагогічні науки. - 2013. - Вип. 108.1. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/VchdpuP_2013_1_108_46.pdf.

видобутку корисних копалин і на будівництві тощо) і не передбачає конкретизації найменувань професій.

Крім того, прогнозні показники, які є орієнтиром при складанні державного замовлення, не враховуються МОН і Мінекономрозвитку під час визначення показників прийому та випуску учнів.

Форма двостороннього договору (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 № 784), який має укладатися між ПТНЗ і господарюючим суб'єктом – замовником робітничих кадрів, взагалі не передбачає відповідальності замовника робітничих кадрів за працевлаштування випускників ПТНЗ, обмежується лише компенсацією витрат випускника на проїзд до місця призначення і у зворотному напрямку, що фактично позбавляє випускників закладів права на перше робоче місце.

Наказами МОН лише частково (304 з 415 найменувань робітничих професій) затверджено Державні соціальні стандарти професійно-технічної освіти, які мають містити вимоги до змісту навчального процесу, у тому числі його матеріально-технічного забезпечення, та освітньо-кваліфікаційного рівня випускників ПТНЗ.

3. Затверджений у місцевих бюджетах обсяг видатків на професійно-технічну освіту недостатній і спрямовується лише на покриття поточних потреб ПТНЗ. На оплату праці, стипендії, оплату комунальних послуг та енергоносіїв спрямовується понад 90 відс. загального обсягу видатків. Так, за 9 міс. 2015 року видатки загального фонду місцевих бюджетів на оплату праці і нарахування на заробітну плату працівників ПТНЗ становили 2302 млн грн (**62 відс.** обсягу видатків загального фонду на професійно-технічну освіту), стипендії – 775,2 млн грн (**21 відс.**), оплату комунальних послуг та енергоносіїв – 363,6 млн грн (**10 відсотків**).

У низці ПТНЗ проектні потужності щодо кількості планових учбових місць у повному обсязі не використовуються. У результаті частина бюджетного фінансування нераціонально витрачається на утримання площ і матеріальної бази, які більші за обсяги державного замовлення, що призводить до значного перевищення вартості навчання одного учня в таких закладах проти середнього рівня.

Зокрема, у Вінницькій області в ПТУ № 14 смт Вороновиця з проектною потужністю 585 учнівських місць станом на 01.09.2014 навчалось 235 осіб. Вартість підготовки одного учня у 2014 році становила 23,8 тис. грн при середньому по ПТНЗ області розмірі 15,6 тис. гривень.

У Харківській області середній відсоток завантаження ПТНЗ у 2014 році становив 53,3 відс. від їх проектної потужності, у 2015 році – 48,9 відсотка. Зокрема, Куп'янський професійно-аграрний ліцей (ПТУ № 64) у 2014 році був завантажений на 13,9 відс., у 2015 році – на 11,1 відсотка.

4. Керівники окремих ПТНЗ Вінницької області допускали порушення чинного законодавства і не забезпечували прав учнів ПТНЗ на безоплатне одноразове харчування.

Так, у м. Вінниця Вищим художнім професійно-технічним училищем № 5 та Вищим професійним училищем № 7 у порушення встановленого порядку забезпечення учнів професійних навчально-виховних закладів безкоштовним

харчуванням і стипендією (затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 18.08.1994 № 565) при плануванні видатків на 2014 не передбачалися витрати на одноразове харчування понад 1 тис. учнів на суму 1,5 млн грн, на 2015 рік – більше 1 тис. учнів на 2,2 млн гривень. Таке харчування фактично не надавалося.

Учням цих професійних училищ всупереч Порядку призначення і виплати стипендій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12.07.2004 № 882, необґрунтовано зменшено стипендії на 20 відс. (таке зменшення передбачене лише в разі забезпечення учнів безкоштовним харчуванням). У результаті учні Вищого художнього професійно-технічного училища № 5 недоотримали у 2014-2015 роках стипендій загалом на **99,8 тис. грн** та Вищого професійного училища № 7 – на **186 тис. гривень**.

5. Існуючий механізм формування, фінансування та виконання державного замовлення на підготовку робітничих кадрів не забезпечує в повному обсязі дотримання державних гарантій щодо отримання відповідно до ст. 38 Закону України "Про професійно-технічну освіту" першого робочого місця, нівелює мету державного замовлення як засобу державного регулювання задоволення потреб економіки та суспільства у кваліфікованих кадрах. Випускники ПТНЗ мають значні труднощі з працевлаштуванням за професією.

За даними МОН, станом на 01.09.2015 у ПТНЗ усіх типів за державним замовленням за 415 робітничими професіями навчалося 575 тис. учнів, з яких понад 100 тис. – на випускному курсі. При цьому, за даними Державного центру зайнятості, на початок липня 2015 року на ринку праці за цими професіями було зареєстровано 171 тис. безробітних (за наявності 18 тис. вакансій).

Як наслідок, станом на 01.09.2014 не працевлаштовано 19 тис. випускників 2014 року, які навчалися за держзамовленням (13 відс. від їх загальної кількості), та на 01.09.2015 – 18 тис. таких випускників 2015 року (14 відсотків).

Водночас ці дані не можуть сприйматися як достовірні, оскільки встановлено окремі випадки внесення до статистичної звітності неправдивих відомостей, що призводило до завищення відсотка працевлаштування випускників ПТНЗ. Так, за даними Державного навчального закладу "Харківське вище професійне училище № 6", працевлаштовано на ДП "Завод імені В.О.Малишева" 13 випускників, які не були прийняті на роботу на це підприємство.

Таким чином, необхідно реформувати державне замовлення на підготовку робітничих кадрів, запроваджувати нові підходи і встановлювати безпосередню взаємодію навчальних закладів із виробничими структурами галузей економіки, залучати роботодавців до визначення обсягів підготовки робітничих кадрів як на центральному, так і на регіональному рівні.

Норми проектів законів України "Про Державний бюджет України на 2016 рік" (реєстр. № 3000 від 14.09.2015) та "Про внесення змін до Бюджетного кодексу" (реєстр. № 3629 від 11.12.2015), що виключають функціонування субвенції на підготовку робітничих кадрів і передбачають утримання ПТНЗ за

рахунок місцевих бюджетів, створюють ризики неналежного функціонування і незбереження державного замовлення на підготовку робітничих кадрів.

Зазначене не узгоджується з вимогами Закону України "Про професійно-технічну освіту" щодо гарантій держави на реалізацію права молоді, в тому числі з малозабезпечених сімей, на безоплатне одержання професійно-технічної освіти та Закону України "Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів", згідно з яким видатки на виконання державного замовлення повинні передбачатись у державному бюджеті. До того ж ПТНЗ вже розпочали навчання учнів і слухачів, прийнятих у 2015 році на умовах державного замовлення, та у 2016-2017 роках мають завершити навчання таких учнів і слухачів, прийнятих у попередніх роках.

Крім того, така кардинальна зміна джерела фінансування профтехосвіти за недостатності коштів у місцевих бюджетах створить передумови для відчуження (передачі) навчально-виробничих приміщень багатьох ПТНЗ з метою комерційного їх використання, що в умовах розвитку економіки призведе до втрати матеріально-технічної бази профтехосвіти.

ПРОПОЗИЦІЇ

1. Про результати аналізу поінформувати Верховну Раду України.

2. Рекомендувати Кабінету Міністрів України забезпечити:

- розгляд питання внесення змін до законодавства щодо формування та виконання державного замовлення на центральному рівні за рахунок коштів державного бюджету та регіонального замовлення за рахунок коштів місцевих бюджетів;

- внесення змін до Форми пропозицій щодо проекту державного замовлення на підготовку робітничих кадрів, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 15.04.2013 № 306, у частині формування пропозицій у розрізі конкретних професій, за якими здійснюється підготовка, зокрема, у ПТНЗ;

- визначення у Формі двостороннього договору між ПТНЗ та господарюючим суб'єктом - замовником робітничих кадрів, яка затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 № 784, відповідальності цих замовників за відмову з неповажних причин у працевлаштуванні випускників, зокрема шляхом повного або часткового відшкодування вартості їх підготовки.

3. Рекомендувати Міністерству освіти і науки України забезпечити затвердження повного обсягу державних стандартів професійно-технічної освіти з дотриманням вимог до їх складових, зокрема щодо наявності переліку основних обов'язкових засобів навчання.

4. Рекомендувати Міністерству економічного розвитку і торгівлі України внести зміни до Методики формування середньострокового прогнозу потреби у фахівцях та робітничих кадрах на ринку праці, затвердженої наказом Мінекономрозвитку від 26.03.2013 № 305, щодо формування цього прогнозу в

розрізі конкретних професій, за якими здійснюється підготовка, зокрема, у ПТНЗ.

5. Рекомендувати Вінницькій обласній державній адміністрації вжити заходів щодо усунення Вищим художнім професійно-технічним училищем № 5 і Вищим професійним училищем № 7 виявлених порушень і недоліків під час планування та використання коштів субвенції для харчування та стипендіального забезпечення учнів.

6. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аналізу формування та проведення видатків на професійно-технічну освіту за рахунок коштів міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам надіслати Міністерству освіти і науки України та Міністерству економічного розвитку і торгівлі України.

7. Рішення Рахункової палати про результати аналізу формування та проведення видатків на професійно-технічну освіту за рахунок коштів міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам надіслати Вінницькій обласній держадміністрації.

8. Відомості про результати аналізу формування та проведення видатків на професійно-технічну освіту за рахунок коштів міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України.

9. Оприлюднити рішення Рахункової палати, результати його розгляду об'єктами контролю та Звіт на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

Член Рахункової палати

Г.Ю. Самусь

Відомості
про кількість учнів, слухачів за державним замовленням на підготовку
робітничих кадрів за освітньо-кваліфікаційним рівнем "кваліфікований
робітник" у ПТНЗ, що фінансуються з місцевих бюджетів за рахунок
коштів міжбюджетних трансфертів*

Область	2014 рік (факт)				2015 рік (план)			
	ПТНЗ (к-ть), од.	Випуск (к-ть учнів), тис. осіб	Прийом (к-ть учнів), тис. осіб	Середньо- річна чисель- ність, тис. осіб	ПТНЗ (к-ть), од.**	Випуск (к-ть учнів), тис. осіб	Прийом (к-ть учнів), тис. осіб	Середньо- річна чисель- ність, тис. осіб
Вінницька	24	4,6	4,3	10,9	31	6,4	6,4	14,5
Волинська	17	3,4	3,2	7,4	20	4,0	4,1	8,8
Дніпропетровська	47	9,0	8,1	18,8	57	11,0	11,2	22,2
Донецька	90	12,6	7,0	24,7	44	13,4	15,5	30,0
Житомирська	25	4,1	3,7	8,4	27	4,2	4,4	8,8
Закарпатська	13	2,4	2,3	4,9	16	3,0	3,1	5,9
Запорізька	37	5,6	4,9	12,3	42	5,6	6,4	13,1
Івано- Франківська	15	3,1	2,8	6,8	23	4,8	4,7	10,1
Київська	19	3,2	2,9	7,6	23	3,4	3,7	8,2
Кіровоградська	23	3,1	3,1	7,5	22	3,3	3,5	6,9
Луганська	63	7,1	1,8	15,5	28	9,3	8,4	17,2
Львівська	49	10,6	9,7	22,4	55	11,4	12,3	24,4
Миколаївська	25	4,7	4,0	9,6	30	4,9	5,8	10,1
Одеська	25	3,9	3,8	9,4	39	6,6	7,5	16,8
Полтавська	32	4,4	4,0	8,4	37	4,7	5,3	10,0
Рівненська	16	3,4	3,5	8,3	21	4,7	5,0	10,8
Сумська	17	4,1	3,7	9,1	29	3,8	4,6	10,0
Тернопільська	22	3,5	3,3	9,2	24	4,2	4,5	11,1
Харківська	45	6,8	6,1	15,5	48	6,5	7,0	15,2
Херсонська	22	3,5	3,3	7,5	24	3,8	4,3	7,9
Хмельницька	26	4,0	3,8	9,0	30	4,7	5,1	11,4
Черкаська	16	2,6	2,5	6,0	22	3,6	3,5	7,7
Чернівецька	12	2,2	2,2	4,7	15	2,9	3,0	6,6
Чернігівська	15	2,2	2,0	4,2	18	3,0	2,8	5,1
м. Київ	19	4,2	3,7	10,7	30	6,4	6,6	14,2
Всього	714	118,3	99,6	258,8	755	139,3	148,9	307

* - за статистичними даними Міністерства освіти і науки України

** - кількість ПТНЗ по областях збільшена за рахунок передачі навчальних закладів на фінансування з місцевих бюджетів