



АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ

ВСЕУКРАЇНСЬКА АСОЦІАЦІЯ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

вул. Січових Стрільців, 73, 11 поверх, м. Київ, Україна, 04053
Тел/факс: (+38 044) 4862878, 4862841, 4862812, 4863070, 4862883
E-mail: info@auc.org.ua www.auc.org.ua

№ 5-176
03 квітня 2019 року

**Міністерство регіонального
розвитку, будівництва та житлово-
комунального господарства України**

*Щодо пропозицій до тез виступу
на Парламентських слуханнях*

Асоціація міст України розглянула Ваш лист від 02.04.2019 року № 7/36/5373-19 щодо підготовки пропозицій до тез виступу 10 квітня 2019 року на парламентських слуханнях «Збалансований розвиток людського капіталу в Україні: завдання освіти і науки» та надсилає інформаційно-аналітичні матеріали у частині освіти, що стосуються компетенції АМУ (додаються).

Додаток: на 9 арк.

Виконавчий директор Асоціації

О. В. Слобожан

Мозгова Л. А.
486-30-82

**Інформаційно-аналітичні матеріали
до тез виступу на парламентських слуханнях «Збалансований розвиток
людського капіталу в Україні: завдання освіти і науки»**

Людський капітал – це інтенсивний продуктивний чинник економічного розвитку, розвитку суспільства і сім'ї, що включає освічену частину трудових ресурсів, знання, інструментарій інтелектуальної й управлінської праці, місце існування і трудової діяльності, що забезпечують ефективне і раціональне функціонування людського капіталу як продуктивного чинника розвитку.

На думку Асоціації міст України, важливим для розвитку людського капіталу є передусім забезпечення необхідних умов для доступної якісної освіти як на державному, регіональному, так і базовому рівнях. При цьому якість надання освітніх послуг не може ставитись у пряму залежність від можливостей місцевих бюджетів та географії розташування закладів, тобто послуги мають однаково якісно надаватись здобувачам освіти як у містах, так і селах; як на рівнинній території, так і на гірській.

Під умовами розвитку людського капіталу розуміємо такі основні складники:

1. Наявність необхідної нормативно-правової бази.
2. Належна підготовка компетентних педагогічних працівників, здатних бути фасилітаторами для здобувачів освіти, та управлінських кадрів, здатних бути менеджерами.
3. Повна забезпеченість необхідними ресурсами, що спрямовуються до базового рівня з усіх рівнів бюджетів.

Аналізуючи ситуацію в сфері освіти на базовому рівні в частині розвитку людського капіталу, констатуємо необхідність внесення змін до нормативно-правових актів, що забезпечують громади України необхідними ресурсами, а також зміну стандартів підготовки педагогічних та управлінських кадрів у закладах вищої освіти, а також запровадження державного регулювання заповнення вакансій у сільській місцевості.

Уряд робить значні кроки у підвищенні соціального захисту педагогічних працівників та забезпеченні необхідними фахівцями закладів освіти, розташованих у сільській місцевості. Так, Міністерство освіти і науки України у 2019 році розробило програму, що дозволяє випускникам сільських шкіл першочергово вступати до закладів вищої освіти, отримувати освіту вчителя чи медика з подальшим поверненням працювати в громаду. Розроблений спільно з АМУ та прийнятий Верховною Радою України Закон України «Про освіту» створює нормативно-правову основу для реформування галузі та підвищення якості освіти. Кабінет Міністрів України приймає нормативно-правові акти, спрямовані на підвищення заробітних

плат педагогів, а також на збільшення місцевих ресурсів з метою забезпечення необхідних умов у закладах освіти.

Завдяки конструктивному діалогу АМУ з Кабінетом Міністрів України та профільними міністерствами у 2019 році порівняно з минулим роком збережено гарантії для учнів у поділі класів на групи при вивченні окремих предметів та збільшено на 13% обсяг освітньої субвенції. У результаті такої співпраці за інформацією АМУ зменшився у 2019 році у шість разів дефіцит освітньої субвенції (за інформацією міст обласного значення та ОТГ) з 4,4 млрд грн у 2018 році до 740,7 млн гривень. Також зменшився вдвічі відсоток громад, які заявляли про дефіцит освітньої субвенції (зі 177 до 91 громади).

Поряд із тим є багато питань, що залишаються невирішеними і значно впливають на розвиток людського капіталу держави. Проаналізуємо їх детальніше.

Забезпечення нормативно-правового врегулювання харчування дітей та учнів у закладах освіти

У 2018 році Асоціація міст України провела дослідження стану організації органами місцевого самоврядування харчування дітей та учнів у закладах освіти. Участь у ньому взяли міста-обласні центри. Усі органи місцевого самоврядування за кошти місцевих бюджетів забезпечують харчуванням дітей пільгових категорій та інших категорій, визначених законами України «Про освіту», «Про загальну середню освіту», «Про охорону дитинства», «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» та «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». Так, харчуються діти сироти, діти, позбавлені батьківського піклування, діти з особливими освітніми потребами, які навчаються в спеціальних та інклюзивних класах, діти із сімей, які отримують допомогу відповідно до Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» та інші, визначені Законами України, категорії. Також міста додатково харчують дітей учасників АТО, загиблих в АТО; дітей працівників органів внутрішніх справ, які загинули під час виконання службових обов'язків; дітей сімей переселенців з тимчасово окупованої території та зони АТО; дітей із сімей загиблих під час Революції Гідності та із сімей учасників Революції Гідності, які отримали ушкодження здоров'я; дітей, сім'ї яких опинились у складних життєвих обставинах; а також дітей воїнів-афганців.

У всіх містах запроваджуються програми співфінансування харчування дітей за кошти місцевого бюджету та за батьківські кошти.

При цьому органи місцевого самоврядування відзначають наявність значних проблем та ризиків, які виникають під час проведення процедури закупівель продуктів та послуг, а також виконання укладених договорів із постачальниками продуктів та надавачами послуг:

1. Відсутність передбаченої нормами законодавства відповідальності для «недобросовісних» учасників закупівель. Серед основних причин

«недобросовісності» є, як правило, надання учасниками неповного пакету документів, які передбачені тендерною документацією; надання завідомо занижених цінових пропозицій, що після укладання договорів призводить до підвищення цін на продукти харчування й невиконання норм харчування дітей; порушення строків постачання продукції; постачанні продуктів невідповідної якості; практика односторонньої відмови постачальника від виконання своїх договірних зобов'язань.

2. Тривалі строки проведення процедури закупівель (подання пропозицій, розгляд, оскарження становить більше місяця на одну процедуру). Продовження термінів проведення процедури закупівель може призвести до призупинення поставки продуктів харчування та надання послуг з організації харчування.

3. Зрив торгів у системі «ProZorro» через відсутність учасників (менше двох). Це призводить до збоїв в організації харчування дітей. Окрім того, інколи взагалі відсутня на ринку достатня кількість учасників з необхідною потужністю для оперативного забезпечення потреб у продуктах харчування або наявне небажання учасників брати участь у закупівлі через систему «ProZorro».

4. Недосконалість системи «ProZorro». Зокрема, йдеться про ціну як єдиний критерій відбору, що не дозволяє впливати на якість продукції, підвищення цін на продукти та, відповідно, на забезпечення якості харчування.

5. Відсутність узгоджених норм у постановах Кабінету Міністрів України щодо організації харчування дітей 1-4 класів закладів загальної середньої освіти. Так, згідно з нормами харчування (постанова Кабінету Міністрів України від 22.11.2004 № 1591) передбачено обід, а відповідно до порядку надання послуг (постанова Кабінету Міністрів України від 02.02.2011 № 116) передбачено сніданки.

6. Неможливість збільшити кількість працівників кухні пропорційно до контингенту учнів.

7. Відсутність санітарного регламенту для харчоблоків закладів загальної середньої освіти.

Окрім того, міста порушують проблему неможливості збільшення у штатному розписі працівників кухні, низької оплати їх праці, значного та неконтрольованого підняття цін на ринку продуктів тощо.

Пропозиції Асоціації міст України:

З метою забезпечення якісного харчування дітей та попередження можливих ризиків, пов'язаних із укладанням договорів, організацією харчування Асоціація міст України пропонує:

1. Викласти абзац другий частини дванадцятої статті 18 Закону України «Про публічні закупівлі» у такій редакції:

«Рішення органу оскарження може бути оскаржене суб'єктом оскарження, замовником у судовому порядку протягом 10 днів з дня його оприлюднення в електронній системі закупівель.».

2. Внести зміни до пункту 9 частини другої статті 22 Закону України «Про публічні закупівлі», якими передбачити, окрім опису методики оцінки за критерієм «ціна», додатково *опис методики оцінки тендерної пропозиції за критерієм «якість»*.

3. Узгодити норми одноразового харчування учнів закладів загальної середньої освіти, визначені у додатку 7 постанови Кабінету Міністрів України від 22.11.2004 № 1591 «Про затвердження норм харчування у навчальних та оздоровчих закладах» та які були затверджені для організації безкоштовних обідів учням 1-4 класів, з нормами абзацу п'ятого пункту 6 постанови Кабінету Міністрів України від 02.02.2011 № 116 «Порядок надання послуг з харчування дітей у дошкільних, учнів у загальноосвітніх та професійно-технічних навчальних закладах, операції з надання яких звільняються від обкладення податком на додану вартість», якими передбачено одноразовий режим харчування учнів 1-4 класів, а саме сніданок.

4. Внести зміни до Державних санітарних правил і норм влаштування, утримання загальноосвітніх навчальних закладів та організації навчально-виховного процесу (ДСанПіН 5.5.2.008-01), а саме виписати санітарний регламент для харчоблоків.

5. Внести зміни до Типових штатних нормативів закладів загальної середньої освіти, затверджених наказом Міністерства освіти і науки України 06.12.2010 № 1205, якими передбачити можливість збільшувати кількість кухонних працівників пропорційно від кількості учнів. Адже у школах, де більше 200 учнів, вводиться однакова кількість кухонних працівників, однак чисельність дітей у таких закладах може становити, як 200, так і 1500 учнів.

Справедливий розподіл обсягів освітньої субвенції між місцевими бюджетами

Уряд врахував частину пропозицій Асоціації міст України і постановою Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 року № 65 «Про внесення змін до формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами» передбачив важливі зміни, що дозволили суттєво збільшити обсяг освітньої субвенції. Так, змінами до формули розподілу освітньої субвенції передбачено: коефіцієнти для окремих міст, які мають школи на сільській території, зменшено розрахункову наповнюваність класів у них; поділ класів на групи при вивченні окремих предметів; розрахунок коштів для оплати праці працівників інклюзивно-ресурсних центрів; введення поняття «фінансовий норматив бюджетної забезпеченості»; збільшення кількості ставок асистентів учителя для забезпечення інклюзивної освіти.

Звертаємо увагу, що Уряд розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 березня 2019 року № 191-р «Про перерозподіл обсягу освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам у 2019 році» знову розпочав перерозподіл обсягів освітньої субвенції місцевим бюджетам, що свідчить про недосконалість формули розподілу освітньої субвенції та необ'єктивний розподіл державних коштів між громадами. За інформацією,

наданою Асоціації міст України 91 містом обласного значення та ОТГ (окрім м. Києва), у 2019 році в місцевих бюджетах цих громад наявний дефіцит освітньої субвенції у розмірі 740,7 млн гривень. При цьому 33,6% опитаних громад із метою покриття дефіциту освітньої субвенції у 2019 році спрямовують власний ресурс на дофінансування освітньої субвенції в загальному обсязі 394,1 млн. гривень.

З метою врегулювання цієї проблеми Асоціація міст України пропонує внести такі зміни до формули розподілу освітньої субвенції:

1. Врахувати реальний контингент учнів, який має розраховуватись станом на 5 вересня року, що передує плановому (а у постанові – поточному) бюджетному року. Це призведе до значного недофінансування освітньої субвенції, зокрема у містах, де наявний приріст населення.

2. Зменшити розрахункову наповнюваність класів для міст обласного значення та обласних центрів.

3. Врахувати коефіцієнт для міст-обласних центрів, які приєднали сільські населені пункти, що мають заклади загальної середньої освіти.

До моменту внесення таких змін врегулювати питання дефіциту освітньої субвенції шляхом перерозподілу коштів з обласних бюджетів та резерву освітньої субвенції бюджетам міст та ОТГ.

Забезпечення відповідним ресурсом громади України в частині фінансування закладів дошкільної освіти

Відповідно до підпункту «а» пункту 2 частини першої статті 89 Бюджетного кодексу України видатки на дошкільну освіту здійснюються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районних бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад. До Асоціації міст України звернулись окремі голови міст районного значення, що не є об'єднаними територіальними громадами, щодо недофінансування закладів дошкільної освіти (далі – ЗДО) відповідними районними радами. Асоціація міст України у січні 2019 року провела опитування міст та селищ, ЗДО яких мають утримуватись за кошти районних бюджетів. Так, було проаналізовано стан фінансування закладів освіти в 138 містах та селищах 22 областей України (крім Дніпропетровської та Хмельницької областей).

Лише 18% районів (25 громад) виконують такі повноваження, де на 100% використано районний бюджет без співфінансування з містами районного значення та селищами. В інших 82% громад повноваження з утримання закладів дошкільної освіти виконують міста районного значення і селища. При цьому вони розраховують на належне фінансування з боку районних рад і районних державних адміністрацій відповідно до норм Бюджетного кодексу України. Однак наразі відсутнє належне виконання норм Бюджетного кодексу України районними радами та районними державними адміністраціями, а отже, заклади дошкільної освіти не одержують достатньої кількості коштів. У 25% (34 громадах) ЗДО утримуються на 30-69% за рахунок районного бюджету, у 6% (8 громадах)

таке фінансування з районного бюджету ЗДО не перевищує 29%, 1% (2 громади) повністю утримує ЗДО за кошти власного ресурсу (сmt Новгородка Кіровоградської області, сmt Есмань Сумської області). У цілому міста районного значення та селища відволікають понад 16% власних ресурсів на повноваження, закріплені законодавством за районним рівнем.

Найбільш критична ситуація з фінансуванням ЗДО у 2019 році склалась у таких 11 громадах, як: м. Путивль Сумської області – незабезпечена потреба становить 88,9%, що складає 12000 тис. грн.; сmt Овідіополь Одеської області – незабезпечена потреба становить 75,4%, що складає 15347 тис. грн. (доведений обсяг лише на I квартал); м. Гайворон Кіровоградської області – незабезпечена потреба становить 54,6%, що складає 9241,7 тис. грн.; сmt Биків Житомирської області – незабезпечена потреба становить 47,4%, що складає 1334,6 тис. грн.; сmt Міжгір'я Закарпатської області – незабезпечена потреба становить 33,8%, що складає 4661,5 тис. грн. (дофінансування з бюджету селища складає 180 тис. грн.); м. Білопілля Сумської області – незабезпечена потреба становить 32,7%, що складає 6316 тис. грн. (дофінансування з бюджету міста складає 1000 тис. грн.); сmt Ріпки Чернігівської області – незабезпечена потреба становить 29,8%, що складає 1822,7 тис. грн. (дофінансування з бюджету селища складає 952 тис. грн.); м. Арциз Одеської області – незабезпечена потреба становить 26,2%, що складає 4146 тис. грн.; м. Борзна Чернігівської області – незабезпечена потреба становить 26,1%, що складає 3041 тис. грн.; м. Долинська Кіровоградської області – незабезпечена потреба становить 24,6%, що складає 5651,5 тис. грн. (дофінансування з бюджету міста складає 4980,6 тис. грн.); м. Старий Самбір Львівської області – незабезпечена потреба становить 23,8%, що складає 2437,7 тис. грн. (дофінансування з бюджету міста складає 100 тис. грн.).

Окрім того, 22 громади мають незабезпечену потребу у фінансуванні ЗДО у розмірі 10-20%.

Звертаємо увагу, що в окремих громадах стає практикою відсутність протягом останніх років належного фінансування ЗДО з районних бюджетів. При цьому вільні залишки бюджетних коштів міст та селищ за попередній рік не дозволяють покрити всі потреби сфери дошкільної освіти.

Причинами недофінансування закладів освіти є:

1. Повне або часткове невиконання районними радами та районними державними адміністраціями підпункту а пункту 2 частини першої статті 89 статті 89 Бюджетного кодексу України щодо фінансування ЗДО.

2. Неврахування окремими районними радами особливостей гірської території, на яких розташовані ЗДО.

Така ситуація не дозволяє належним чином функціонувати закладам дошкільної освіти, планово спрямовувати кошти на розвиток їх матеріально-технічної бази, поточні та капітальні ремонти, а також дестабілізує ситуацію в педагогічних колективах закладів, що в цілому негативно впливає на якість

дошкільної освіти, стабільне функціонування закладів та безпеку догляду за перебуванням дітей дошкільного віку в робочий час їх батьків.

Зважаючи на вище зазначене, Асоціація міст України пропонує:

1. Відповідно до підпункту «а» пункту 2 частини першої статті 89 Бюджетного кодексу України рекомендувати окремим районним радам та районним державним адміністраціям переглянути районні бюджети та прийняти рішення про внесення відповідних змін до них із метою збільшення бюджетного трансферту та повного забезпечення фінансування закладів дошкільної освіти, які фінансуються з цих бюджетів.

2. Міністерству освіти і науки України розробити та затвердити норматив фінансової забезпеченості закладів дошкільної освіти, який, зокрема, враховував би коефіцієнт для ЗДО, розташованих у гірській місцевості.

Забезпечення справедливого розподілу додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я між місцевими бюджетами

Практика свідчить про відсутність справедливого розподілу додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я між місцевими бюджетами. Так, відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 січня 2019 році № 14-р на міста обласного значення, які утримують майже 70 % всієї інфраструктури освіти і охорони здоров'я, передбачено лише 5 % від загального обсягу дотації, а об'єднаним територіальним громадам (25 % населення України) передбачено лише 13,5 %. У той час як 45% дотації перерозподілено на обласні бюджети, а 36,5% – на районні бюджети. Тенденції несправедливого розподілу цієї дотації збереглися з попередніх років. Таке недофінансування переданих з державного бюджету повноважень змусить органи місцевого самоврядування відволікати власні ресурси, в тому числі і від виплат заробітних плат, на покриття цих видатків.

Асоціація міст України пропонує запровадити формульний розподіл такої дотації між місцевими бюджетами.

Розроблення державних соціальних стандартів і нормативів забезпечення якісними освітніми послугами здобувачів освіти

Правові засади формування та застосування державних соціальних стандартів і нормативів, спрямованих на реалізацію закріплених Конституцією України та законами України основних соціальних гарантій, визначені в Законі України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» (далі – Закон).

Відповідно до статті 1 Закону:

державні соціальні стандарти – встановлені законами, іншими нормативно-правовими актами соціальні норми і нормативи або їх комплекс, на базі яких визначаються рівні основних державних соціальних гарантій;

нормативи витрат (фінансування) - показники поточних і капітальних витрат з бюджетів усіх рівнів на забезпечення задоволення потреб на рівні, не нижчому від державних соціальних стандартів і нормативів.

Відповідно до частини четвертої статті 94 Бюджетного кодексу України (далі - Кодекс) загальний обсяг фінансових ресурсів за кожним видом міжбюджетних трансфертів, визначених пунктами 6-8 частини першої статті 97 цього Кодексу (освітня та медична субвенції), розраховується на підставі державних соціальних стандартів і нормативів, які встановлюються законом та іншими нормативно-правовими актами.

Згідно з пунктом 10 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України Кабінет Міністрів України до 1 березня 2020 року має забезпечити проведення інвентаризації всіх нормативно-правових актів, що регламентують застосування галузевих нормативів при здійсненні видатків місцевих бюджетів, зокрема щодо мережі бюджетних установ, педагогічного навантаження, нормативів витрат бюджетних установ, та встановлення мінімального і максимального значення таких нормативів залежно від обсягів фінансових ресурсів. А також затвердити державні соціальні стандарти і нормативи в описовому та вартісному вигляді за кожним із делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень у розрахунку на середньостатистичну адміністративно-територіальну одиницю.

Чинні соціальні стандарти (нормативи), які затверджені наказом Міністерства праці та соціальної політики від 17.06.2002 № 293 та розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 червня 2013 р. № 499, не відповідають сучасним вимогам та європейським стандартам, не мають фінансових нормативів їх реалізації. Їх необхідно змінити новими, які більш точно відображають можливості й потреби суспільства.

На думку Асоціації міст України, розроблення відповідних стандартів та нормативів дозволить чітко в описовому та вартісному вигляді визначити вимоги щодо змісту та вартості освітніх послуг, штатних нормативів, робочого навантаження, нормативів витрат бюджетних установ тощо. Крім того, це сприятиме формуванню оптимальної мережі навчальних закладів та дозволить упровадити механізм середньострокового бюджетного планування, визначений Законом України від 06.12.2018 №2646-VIII «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо правового підґрунтя для запровадження середньострокового бюджетного планування)».

Звертаємо увагу, що формування мережі навчальних закладів може здійснюватися виключно після проведення *аналізу діючої мережі* навчальних закладів та розроблення конкретних пропозиції щодо її оптимізації з урахуванням затверджених Кабінетом Міністрів України *стандартів та нормативів* за кожним із делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень у розрахунку на середньостатистичну адміністративно-територіальну одиницю.

Отже, пропонуємо розробити та затвердити відповідні державні соціальні стандарти і нормативи.

Виконання норми частини першої статті 78 Закону України «Про освіту»

За інформацією Міністерства фінансів України, видатки зведеного бюджету на освіту за 5 років зросли на 115 млрд. грн., тобто у два рази (Рис. 1). При цьому частка видатків місцевих бюджетів на освіту у видатках зведеного бюджету за 5 років зросла на 3,1 відсоткових пунктів. У цілому видатки на освіту з місцевих бюджетів зросли на 91,5 млн. гривень. Найбільше видатків на освіту з місцевих бюджетів спрямовано у 2018 та 2019 роках, що передусім пов'язано з впровадженням реформи з децентралізації влади, зокрема передачі повноважень на базовий рівень, та стартом у 2018 році реформи Нової української школи.



Рис. 1. Динаміка видатків зведеного бюджету на освіту у 2015-2019 роках

Змінюється відсоток видатків на освіту відповідно до ВВП. У 2019 році затверджено видатки на рівні 5,8% ВВП.

При цьому звертаємо увагу, що згідно з частиною першої статті 78 Закону України «Про освіту» держава має забезпечувати асигнування на освіту в розмірі не менше ніж 7 відсотків валового внутрішнього продукту за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел фінансування, не заборонених законодавством. Як бачимо, наразі ця норма виконується частково, що не дозволяє повною мірою забезпечити потреби освіти необхідним ресурсом.