

*Регулярні звіти про доходи і видатки
Державного бюджету України мають бути
оприлюднені.*

*Контроль за використанням коштів
Державного бюджету України від імені
Верховної Ради України здійснює Рахункова
палата.*

Конституція України (статті 95 і 98)

**ПРО РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ
ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ
ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА ПІДГОТОВКУ
РОБІТНИЧИХ КАДРІВ**

Бюлетень підготовлено за матеріалами Звіту про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на підготовку робітничих кадрів. – Київ: Рахункова палата України, 2011.

Відповідальні за випуск:

головний контролер – директор департаменту
з питань науки та гуманітарної сфери **Фліссак Я.А.**;

начальник управління стандартів,
аналітики та розвитку **Шах Г.А.**

© Рахункова палата України.
Матеріал офіційний. При використанні
посилання на Рахункову палату обов'язкове.

ЗМІСТ

ВСТУП	4
1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ МОН ТА ІНШИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРОФТЕХОСВІТИ	5
2. АУДИТ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ, ВИДІЛЕНИХ МОН НА ПІДГОТОВКУ РОБІТНИЧИХ КАДРІВ	7
2.1. Аналіз виконання програм і заходів з розвитку профтехосвіти	9
2.2. Діяльність МОН із забезпечення якості навчання	17
2.3. Формування та виконання державного замовлення на підготовку робітничих кадрів у системі професійно-технічних навчальних закладів МОН	22
2.4. Результати працевлаштування випускників професійно-технічних навчальних закладів, підготовка яких здійснювалася за державним замовленням	28
2.5. Аналіз планування коштів та здійснення видатків на підготовку робітничих кадрів за бюджетною програмою за КПКВК 2201130	30
2.6. Аналіз забезпечення МОН виконання функцій управління майном професійно-технічних навчальних закладів	32
3. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ НАСЛІДКИ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ ТА ДІЯЛЬНОСТІ МОН У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПІДГОТОВКИ РОБІТНИЧИХ КАДРІВ	34
Висновки	37

ВСТУП

Одним із стратегічних ресурсів кожної країни є її трудовий потенціал. У розвинених країнах професійна освіта фінансується за принципом «якісне навчання – це ефективний напрям інвестування». Досвід інших країн, особливо тих, що здійснили економічний прорив – Японія, Корея, Німеччина, Ірландія, Чехія, Словенія, – свідчення вирішального значення саме якості робітничих кадрів.

Зміни, що відбулися на пострадянському просторі, та перехід економіки України на ринкові умови потребували і перебудови системи професійної підготовки, яка раніше базувалася на планових засадах. Хоча Міністерство економіки України (далі – Мінекономіки), Міністерство праці та соціальної політики України (далі – Мінпраці) та Міністерство освіти і науки України (далі – МОН) у системі органів виконавчої влади визначені уповноваженими із забезпечення реалізації державної економічної політики та політики у сфері зайнятості і освіти, однак за часів незалежності в Україні не прийнято на державному рівні жодного нормативного акта з урегулювання питання вивчення ринку праці та формування держзамовлення на підготовку кадрів.

Водночас таке державне замовлення затверджується щороку, у т.ч. і на підготовку робітничих кадрів, однак його обсяги визначаються за відсутності економічних механізмів формування держзамовлення на підготовку кадрів. У результаті на ринку праці спостерігається постійний дисбаланс попиту та пропозицій на робітничі кадри за професіями.

Так, за даними Державного центру зайнятості¹, за часів відносної стабільності економіки держави фіксувався постійний дефіцит кадрів робітників з видобутку корисних копалин, будівельників (51,7 тис. вакансій), металургів і машинобудівників (63,7 тис.). Водночас навантаження на одне вільне робоче місце кваліфікованих робітників сільського та лісового господарств, риборозведення та рибальства становило від 24 до 53 осіб. Аналогічні диспропорції мали місце і за іншими професіями та економічними напрямами.

Таким чином, державне замовлення на підготовку робітничих кадрів, яке за своєю суттю повинно задовольняти потреби економіки і гарантувати працевлаштування, фактично ці функції не виконує, що свідчить про відсутність державної політики у сфері розвитку виробничих сил і призводить до неефективного використання бюджетних коштів.

Як наслідок, безсистемний випуск на ринок праці робітничої молоді, яка не затребувана виробництвом, створює соціальну напругу в суспільстві.

¹ Аналітично-статистичний збірник «Ринок праці України у 2009 році».

1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ МОН ТА ІНШИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРОФТЕХОСВІТИ

Основні правові, організаційні та фінансові засади функціонування і розвитку системи професійно-технічної освіти визначають Закон України від 23.05.91 № 1060 «Про освіту» (далі – Закон № 1060) та Закон України від 10.02.98 № 103 «Про професійно-технічну освіту» (далі – Закон № 103).

Статтею 6 Закону № 103 передбачено, що до державних органів управління професійно-технічною освітою належать: спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері професійно-технічної освіти (МОН); міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковані професійно-технічні навчальні заклади; Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації та створені ними органи управління професійно-технічною освітою; міжгалузева рада з професійно-технічної освіти.

> **МОН**, відповідно до свого Положення¹, є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти. Пунктом 4 Положення до повноважень МОН у галузі профтехосвіти віднесено, зокрема:

- розроблення державних стандартів освіти, здійснення контролю за їх додержанням; затвердження мінімальних нормативів матеріально-технічного і фінансового забезпечення навчальних закладів;

- формування щороку разом з Мінекономіки та доведення до навчальних закладів, що належать до сфери управління МОН, державного замовлення на підготовку робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів (післядипломна освіта) для державних потреб;

- подання Кабінету Міністрів України пропозицій щодо оптимізації мережі державних професійно-технічних навчальних закладів;

- вжиття разом з центральними та місцевими органами виконавчої влади заходів щодо працевлаштування випускників ПТНЗ;

- проведення в установленому порядку ліцензування, атестації та акредитації ПТНЗ незалежно від форми власності та підпорядкування, ведення Державного реєстру навчальних закладів;

- вжиття заходів щодо поліпшення матеріальних та житлових умов студентів, учнів, працівників освіти;

- здійснення, відповідно до законодавства, функцій з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління.

Отже, чинним законодавством функції управління ПТНЗ та формування державного замовлення на підготовку кваліфікованих робітників для державних потреб централізовано на рівні МОН.

¹ Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 19.12.2006 № 1757.

В апараті **МОН** виконання відповідних функцій покладено на **департамент професійно-технічної освіти** (далі – Департамент ПТО), основними завданнями якого відповідно до положення¹ є:

- створення нормативно-правової бази та умов для здобуття професійно-технічної освіти; здійснення моніторингу якості, визначення перспектив і пріоритетних напрямів її розвитку; розробка державних вимог до рівнів та обсягів професійно-технічної освіти; участь у формуванні та розробці стратегії кадрового забезпечення профтехзакладів;

- контроль за реалізацією державної політики в галузі профтехосвіти та дотримання підвідомчими навчальними закладами законодавства України про освіту; координація діяльності регіональних органів управління освітою при реалізації ними вимог законодавчих актів у галузі профтехосвіти;

- сприяння інтеграції вітчизняної професійно-технічної освіти у світовий простір із збереженням та захистом національних інтересів.

У ході аудиту Рахунковою палатою встановлено, що за період із січня 2008 року по травень 2010 року наказами МОН² за жодним із керівників Міністерства не закріплено обов'язки з координації та контролю діяльності Департаменту ПТО. Лише наказом МОН від 18.05.2010 № 422 відповідні повноваження покладено на заступника Міністра І.П.Зайцеву.

Отже, майже два з половиною роки структурними підрозділами МОН функції з управління закладами профтехосвіти здійснювалися за відсутності визначеної розпорядчим актом відповідальної особи з числа перших керівників Міністерства.

> До повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міськдержадміністрацій у галузі управління профтехосвітою, згідно зі ст. 14 Закону № 1060 та ст. 9 Закону № 103, віднесено реалізацію заходів з організації здійснення державної політики в галузі профтехосвіти, а саме: **створення** відповідних **органів управління** профтехосвітою, **міжгалузевих рад** з професійно-технічної освіти; **загальне управління** навчально-виробничою, навчально-виховною, методичною, фінансово-економічною, господарською діяльністю державних ПТНЗ; **визначення** за погодженням із спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері професійно-технічної освіти **обсягів підготовки кваліфікованих робітників відповідно до потреб ринку праці, сприяння працевлаштуванню випускників ПТНЗ.**

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.01.2009 № 42-р, що набуло чинності з 01.01.2010³, місцевим органам виконавчої влади **передано управлінські функції щодо здійснення матеріально-технічного і фінансового забезпечення ПТНЗ.**

¹ Затверджено наказом МОН від 01.09.2009 № 154-а.

² Накази МОН «Про розподіл функціональних обов'язків між Міністром, Першим заступником та заступниками Міністра» (від 31.01.2008 № 51, від 16.04.2008 № 341, від 08.05.2009 № 387, від 19.02.2010 № 132).

³ «Питання управління окремими державними професійно-технічними навчальними закладами, підпорядкованими МОН».

> Типовим положенням про Головне управління освіти і науки Київської міської державної адміністрації, управління освіти і науки обласної, Севастопольської міськдержадміністрації¹ передбачено, що до основних завдань і повноважень цих органів належить контроль за якістю освітніх послуг, а також виконання завдань, визначених ст. 14 Закону № 1060 та ст. 9 Закону № 103. Проте слід зауважити, що повноваження **головних управлінь освіти і науки** (далі – ГУОН) у сфері вищої освіти, науково-технічної та інноваційної діяльності є значно ширшими, у т.ч. щодо права погодження на призначення керівників наукових установ.

> Постановою Кабінету Міністрів України від 07.04.98 № 458 затверджено **Положення про Міжгалузеву раду з професійно-технічної освіти** (далі – Міжгалузєва рада) як **координаційного органу** з питань визначення та впровадження державної політики в галузі профтехосвіти, а також її склад, який постановами Кабміну неодноразово змінювався, а з 2007 року затверджувався лише наказами МОН.

Довідково. До складу Міжгалузєвої ради входять: заступники міністра Мінпраці, Мін'юсту, Мінекономіки, Мінфіну, Мінтрансзв'язку, Мінагрополітики, Мінпромполітики, Мінрегіонбуду, керівник Державного центру зайнятості, представники Секретаріату Президента, Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти, Федерації роботодавців та працівників профтехосвіти.

Згідно з положенням про Міжгалузєву раду, її засідання проводяться не рідше одного разу на квартал. Проте, як встановлено аудитом, протягом 2008–2010 років засідання взагалі не проводилися.

Отже, за відсутності контролю з боку Уряду створена ним **Міжгалузєва рада** протягом останніх трьох років не виконувала **координуючих функцій** з питань визначення та впровадження державної політики в галузі професійно-технічної освіти.

Таким чином, законодавством централізовано в МОН функції як реалізації державної політики у сфері профтехосвіти, так і управління нею, проте унеможливлено функції з координації відповідних процесів із зацікавленими у підготовці робітничих кадрів місцевими органами влади.

2. АУДИТ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ, ВИДІЛЕНИХ МОН НА ПІДГОТОВКУ РОБІТНИЧИХ КАДРІВ

На даний час заклади професійно-технічної освіти перебувають у підпорядкуванні 7 відомств. У системі МОН на початок 2010 року за рахунок коштів державного бюджету **первинну професійну підготовку** здійснював **971 заклад**. Особливістю діяльності професійно-технічних закладів цього Міністерства – є надання робочої професії молоді віком від 15 до 18 років²,

¹ Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 22.08.2000 № 1326.

² З яких випускники 9-х класів становлять 60 відсотків.

33 відс. якої у 2009/2010 навчальному році належали до **соціально незахищених учнів**¹.

Іншим шести відомствам підпорядковано 60 закладів, з них: МНС – 26, Мінагрополітики – 29, Мінпраці – 2, державній будівельній корпорації „Укрбуд”, Мінпаливенерго та Національній академії педагогічних наук – по одному ПТНЗ.

Державне замовлення на підготовку робітничих кадрів затверджується МОН (99 відс. коштів держбюджету на відповідну мету), Національній академії педагогічних наук, а також Мінагрополітики та МНС (останніми за державним замовленням здійснюється навчання дорослого населення і курсова підготовка).

Крім того, курсова професійна підготовка здійснюється на базі підприємств, установ та організацій. Зокрема, службами зайнятості для профнавчання безробітних у 2008 році було задіяно навчальні бази 25200 суб'єктів господарської діяльності.

Отже, **первинна професійна підготовка молоді за державним замовленням і за кошти державного бюджету практично здійснюється у системі МОН.**

На 2008–2010 роки законами України про державний бюджет за бюджетною програмою за **КПКВК 2201130 «Підготовка кадрів у професійно-технічних навчальних закладах»**² затверджено загалом **10 млрд. 158 млн. 722,1 тис. грн.** (із загального фонду державного бюджету – 9 млрд. 345 млн. 200,4 тис. грн., що відповідає близько 60 відс. від потреби, розрахованої ПТНЗ; із спеціального фонду – 813 млн. 521,7 тис. гривень). Крім того, без внесення змін до закону про державний бюджет МОН у 2009 році за рахунок економії коштів за іншими бюджетними програмами у встановленому порядку спрямовано 1 млн. 800 тис. грн. на видатки зазначеної бюджетної програми.

Довідково. МОН здійснює підготовку робітничих кадрів у професійно-технічних училищах соціальної реабілітації (10 установ) та навчальних центрах при установах виконання покарань (75 установ), на функціонування яких за бюджетною програмою за **КПКВК 2201140 «Підготовка робітничих кадрів у професійно-технічних навчальних закладах соціальної реабілітації та адаптації»** у 2008–2010 роках затверджено кошти в сумі 175 млн. 181 тис. гривень³.

Відповідно до паспортів бюджетної програми за **КПКВК 2201130, основною метою** її виконання є задоволення потреб галузей економіки країни у висококваліфікованих і конкурентоспроможних на ринку праці робітничих кадрах. **Основне завдання для досягнення мети** – забезпечення підготовки кваліфікованих робітників у ПТНЗ.

¹ Сироти; діти, які залишилися без піклування батьків; з неповних, неблагополучних та малозабезпечених сімей; особи з функціональними обмеженнями.

² У 2010 році за бюджетною програмою за **КПКВК 2201130 «Підготовка робітничих кадрів у професійно-технічних та інших навчальних закладах»** (додаток № 3 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік»).

³ Використання коштів не досліджувалось аудитором Рахункової палати через специфіку цих закладів, незначну питому вагу (1,7 відс.) видатків на їх функціонування та несуттєвий вплив на ринок праці.

Водночас дані щодо конкретних потреб галузей економіки країни у робітничих кадрах, на задоволення яких спрямована бюджетна програма, в паспортах не зазначені, а затверджені паспортом показники орієнтовані на обґрунтування витрат, що забезпечують утримання профтехзакладів.

Так, до показника затрат на підготовку робітничих кадрів віднесено кількість ПТНЗ і централізованих бухгалтерій, що їх обслуговують, штатних одиниць; показника продуктивність – середня кількість учнів на початок року тощо. Показником ефективності визначено обсяг витрат на 1 учня, а якості – відсоток учнів, які отримують відповідний документ про освіту.

Порівняння окремих показників дає змогу встановити кількість працевлаштованих випускників, однак не свідчить про рівень задоволення потреб економіки.

Таким чином, затверджені на 2008–2010 роки МОН та Мінфіном у паспортах бюджетної програми за КПКВК 2201130 показники суперечать п. 8 розд. 2 Правил складання паспортів бюджетних програм, квартального та річного звіту про їх виконання, а також здійснення моніторингу та аналізу виконання бюджетних програм¹, фактично не можуть бути індикаторами для оцінки досягнення мети програми та не стимулюють відповідального виконавця (МОН) і підпорядковані заклади профтехосвіти орієнтуватися на підготовку робітничих кадрів саме для потреб економіки країни.

2.1. Аналіз виконання програм і заходів з розвитку профтехосвіти

► У деяких країнах СНД вже завершується реалізація програм з розвитку профтехосвіти, прийнятих на 2006–2010 роки (Азербайджан, Білорусь, Росія). На відміну від них, в Україні триває процес руйнації і падіння престижності професійно-технічної освіти. Хоча завдання з її реформування, розвитку мережі закладів з урахуванням потреб регіональних ринків праці, забезпечення рівня і якості підготовки робітничих кадрів неодноразово ставилися на рівні держави та МОН, проте вони залишилися невиконаними.

> Не реалізовано Основних напрямів реформування професійно-технічної освіти в Україні (на 1996–2000 роки)², оскільки прийняті із запізненням Комплексні заходи щодо формування ступеневої професійно-технічної освіти та перепрофілювання професійно-технічних навчальних закладів (на 1998–2003 роки)³ не виконано.

Планувалося до 2004 року, але не забезпечено доведення мережі закладів профтехосвіти до 950 од., з них: центрів професійно-технічної освіти – 150 (далі – центри ПТО), вищих професійних училищ – 250 (далі – ВПУ), професійно-технічних училищ (далі – ПТУ) – 550 одиниць.

Нереалізованими залишилися й Додаткові заходи щодо вдосконалення професійно-технічної освіти в Україні⁴. Передбачену ними Державну

¹ Затверджені наказом Мінфіну від 29.12.2002 № 1098.

² Затверджені Указом Президента України від 08.05.96 № 322.

³ Затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 02.04.98 № 481.

⁴ Затверджені Указом Президента України від 18.09.2004 № 1102.

програму розвитку професійно-технічної освіти на 2005–2010 роки не прийнято.

> За відсутності державної програми **МОН** власними розпорядчими документами затвердило **Комплексний план заходів із завданнями на 2004–2005 роки та План заходів на 2006 рік**. Заходи МОН передбачали проведення структурних змін у мережі ПТНЗ, удосконалення чинного законодавства, забезпечення якості освіти. Однак **ці заходи також не були виконані** у визначені терміни та в повному обсязі. У результаті передбачених у 1998 році **якісних змін структури ПТНЗ не досягнуто**. Так, за даними МОН, на **01.09.2010** налічується 183 ВПУ проти передбачених 250 та 57 центрів ПТО, що на 93 менше запланованих.

Крім того, в порушення ст. 18 Закону № 1060 та ст. 19 Закону № 103 з **2003 року Кабінетом Міністрів України не визначалася потреба в профтехзакладах з урахуванням регіональних потреб і сучасного розвитку економіки**, а МОН не затверджувало своїми наказами їх загальну мережу.

Таким чином, **нормативні і розпорядчі акти, що приймалися до 2008 року Кабінетом Міністрів України і Міністерством освіти і науки з вирішення проблем удосконалення системи професійно-технічної освіти, переважно не виконувалися.**

► Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 № 886-р (зі змінами)¹ схвалено План заходів, спрямованих на задоволення потреби ринку праці у кваліфікованих робітничих кадрах (далі – План № 886), на реалізацію якого МОН затверджено² власний План дій з деталізацією завдань, виконавців, термінів (далі – План дій МОН).

Зокрема, знову передбачалося удосконалити законодавство у сфері профтехосвіти; вивчити питання задоволення потреб ринку праці у кваліфікованих робітничих кадрах та розміщення державного замовлення на їх підготовку; оптимізувати мережу ПТНЗ, оновити їх матеріально-технічну базу; децентралізувати управління профтехзакладами та здійснити їх перехід на фінансування з місцевих бюджетів; оновити зміст професійно-технічної освіти.

У ході аудиту Рахунковою палатою встановлено, що **так само, як і завдання, що ставилися у минулі роки, заходи Плану № 886 виконувалися невчасно та в неповному обсязі.**

► **Стосовно удосконалення законодавства у сфері профтехосвіти необхідно зазначити, що певна частина нормативних документів МОН не розроблялася, деякі розроблено, частину з них погоджено, проте ці документи або не прийнято, або прийнято тільки за окремими позиціями.**

> МОН розробило законопроекти з урегулювання участі роботодавців у підготовці кваліфікованої робочої сили та залучення до цього процесу спеціалістів виробництва, які Мінфін і Мінекономіки не погодили посилаючись на часткове урегулювання відповідних питань чинним законодавством.

¹ Внесені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 1396-р.

² Наказ від 12.12.2007 № 1121.

Довідково. Участь роботодавців частково урегульована дозволом на включення до складу валових витрат коштів чи вартості товарів (робіт, послуг), спрямованих на освітні послуги, у розмірі від 2 до 5 відс. оподатковуваного прибутку попереднього звітного року. Водночас в інших країнах, наприклад у Франції, підприємства відраховують на профтехосвіту 17,96 відс. від суми своїх доходів, в Австралії – 22,26 відс., у Німеччині – фінансування профосвіти і навчання на 55,1 відс. здійснюється державою і на 44,9 відс. – приватним сектором.

Стимулювання залучення до підготовки висококваліфікованих працівників Мінфіном запропоновано, а Урядом реалізовано (за поданням МОН) шляхом доповнення п. 2 Порядку виплати надбавок за вислугу років педагогічним та науково-педагогічним працівникам навчальних закладів і установ освіти¹, а саме передбачено зараховувати професійний стаж відповідних категорій працівників ПТНЗ до стажу, що дає право на виплату надбавок за вислугу років.

> **Не прийнято** розробленого у 2007 році Мінпраці і погодженого МОН законопроекту «Про професійний розвиток працівників»², яким передбачалося запровадити систему сертифікації, у тому числі кадрів робітничих професій. Як наслідок, на цей час унеможливлено запровадження незалежної кваліфікаційної атестації випускників ПТНЗ як контролю за якістю підготовки

Довідково. Показник результатів оцінювання рівня знань учнів ПТНЗ, проведеного державною інспекцією навчальних закладів, на 30 відс. нижчий, ніж показник закладу.

> Мінекономіки і МОН **не розроблено** порядку формування й розміщення державного замовлення на підготовку науково-педагогічних і кваліфікованих робітничих кадрів для задоволення державної потреби, а також механізму визначення обсягу потреби ринку праці у таких кадрах, необхідність яких декларувалася Урядом і МОН упродовж 10 років.

Відповідно до рішення РНБО від 07.10.2009 та Указу Президента України від 22.01.2010 № 55, одним із заходів модернізації інфраструктурних систем економіки і життєзабезпечення країни вкотре **визначено розробку і затвердження механізму обрахунку обсягу потреби ринку праці у кваліфікованих кадрах** на поточний рік, середньостроковий та довгостроковий період. Виконання цих завдань покладено на Мінекономіки, до повноважень якого віднесено відповідні функції. Проте 03.02.2010 на засіданні Кабінету Міністрів України було прийнято рішення відповідальність за його розробку покласти на Мінпраці.

На запит Рахункової палати Мінпраці повідомило³ про **неможливість** виконання завдання через **відсутність організаційно-економічної системи** визначення потреби ринку праці у кваліфікованих кадрах (відсутні **стратегія структурної перебудови економіки країни**, перспективні плани розвитку виробничих процесів, обґрунтовані норми трудовитрат, інформаційно-статистична база та ряд інших проблем), з чим погодилося й РНБО.

Таким чином, залишається законодавчо неурегульованим порядок формування державного замовлення, хоча це є вирішальним для

¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 11.06.2008 № 535.

² Мінфіном законопроект не погоджено як такий, що потребує додаткових коштів.

³ Лист від 20.10.2010 № 11401/0/14-10/021.

забезпечення ефективного використання бюджетних коштів на підготовку робітничих кадрів.

Рішенням РНБО відповідальність щодо законодавчого урегулювання питань визначення потреб ринку праці закріплено, згідно з компетенцією, за Мінекономіки. Однак Уряд своїм рішенням повноваження щодо законодавчого урегулювання зазначених питань поклав на Мінпраці, яке їх не реалізувало. Як наслідок, на сьогодні в Україні не вироблено концепції державної політики у сфері підготовки робітничих кадрів.

Не урегулювавши порядок формування держзамовлення на підготовку робітничих кадрів, Кабінет Міністрів України¹ затвердив **Порядок працевлаштування випускників** професійно-технічних навчальних закладів, підготовка яких проводилася за державним замовленням. У п. 21 цього Порядку зазначено, що у разі невирішення питання працевлаштування профтехзакладом його випускники працевлаштовуються самостійно, отже, **не забезпечено реалізацію** ст. 38 Закону України № 103 щодо гарантованого надання випускникам першого робочого місця відповідно до одержаної професії.

➤ До Плану № 886 (п. 20) **включено завдання щодо оптимізації, спеціалізації** малокомплектних ПТНЗ і створення профтехзакладів нового типу, яке не виконано в рамках попередніх заходів. За даними МОН, станом на 01.01.2009 функціонувало 202 ПТНЗ, що становить 22 відс. від загальної мережі, кількість учнів у яких становила від 57 до 300 чоловік².

МОН підготовлено проекти програм оптимізації мережі: на 2009 – 2011 роки – передбачалося об'єднати 104 ПТНЗ; на 2010–2011 роки – планувалося припинити діяльність як юридичних осіб 20 ПТНЗ шляхом їх приєднання до більших за чисельністю учнів або краще оснащених закладів, а також змінити тип і (або) назву 73 ПТНЗ.

> Фактично МОН затверджено³ лише Програму оптимізації мережі ПТНЗ на 2009 рік, якою передбачено реорганізувати 41 ПТНЗ (у т.ч. шляхом злиття), ліквідувати 11 філій ПТНЗ, змінити статус і найменування 11 ПТНЗ. У цій Програмі МОН **не визначило очікуваних результатів і не врахувало її соціальних аспектів**. У свою чергу, регіональні управління освіти визначали заклади без детальних обґрунтувань.

У порушення пунктів 3 і 7 Положення про порядок створення, реорганізації і ліквідації навчально-виховних закладів⁴ МОН провело реорганізацію та ліквідацію ПТНЗ без попереднього розгляду цих питань Віце-прем'єр-міністром України та за відсутності дозволу рад народних депутатів. У результаті зацікавлені у підготовці робітничих кадрів підприємства та органи місцевого самоврядування фактично не впливали на цей процес, **оптимізація**

¹ Постанова від 27.08.2010 № 784.

² Оптимальна кількість для закладів нового типу дорівнює 500 учням.

³ Наказом від 12.03.2009 № 237.

⁴ Затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 05.04.94 № 228.

не супроводжувалася перепрофілюванням ПТНЗ або їх матеріально-технічним оснащенням.

Довідково. Оптимізація мережі ПТНЗ в окремих випадках обмежилася перейменуванням закладів (в Одеській та Львівській областях), а при зміні атестаційного рівня продовжувалося надання освітніх послуг за виданими раніше ліцензіями, тими ж напрямками підготовки і рівнями кваліфікації.

Внаслідок безсистемних дій МОН та регіональних управлінь освіти оптимізація мережі ПТНЗ не вплинула на підвищення якості підготовки або стабілізації ринку праці, натомість викликано незадоволення громадськості та органів влади. Так, до МОН надійшло з дванадцяти областей 47 скарг трудових колективів ПТНЗ, що реорганізовувалися; місцевих органів виконавчої влади та органів самоврядування; профспілкових та інших організацій.

Програма оптимізації на 2010 рік не затверджувалася, але за 9 місяців МОН змінено тип і назву 32 ПТНЗ; створено один заклад; припинено діяльність 6 ПТНЗ як юридичних осіб шляхом їх приєднання до більших за чисельністю учнів або краще оснащених закладів, у тому числі до ВНЗ.

Проте без відповідних пропозицій місцевих органів управління освітою МОН¹ припинено діяльність трьох ПТНЗ у м. Києві та на їх базі створено один заклад – Київське регіональне вище професійне училище будівництва. Водночас МОН будівлю одного з ліквідованих ПТНЗ використовує для власних потреб, розмістивши в ній підпорядкований Інститут інноваційних технологій і змісту освіти.

Довідково. Результати опитування керівників ПТНЗ м. Києва показали їх негативне ставлення до об'єднання училищ, розташованих у різних районах, внаслідок чого ці учбові заклади було ліквідовано, а земельні ділянки та будівлі втрачено.

> Проведений МОН у 2009 році моніторинг діяльності ПТНЗ, які є структурними підрозділами ВНЗ, показав, що в цілому кількість учнів у 43 таких закладах скоротилася майже на третину, половину їх перепрофілювано у технікуми та коледжі, вилучено понад 40 відс. навчально-матеріальної бази.

МОН², зважаючи на негативні результати моніторингу та невідповідність кваліфікаційної підготовки робітників у ВНЗ окремим положенням Закону України «Про вищу освіту», запропонувало керівникам управлінь освіти та ректорам ВНЗ припинити подання пропозицій з приєднання закладів професійно-технічної освіти до структури ВНЗ.

Однак у ході аудиту Рахунковою палатою встановлено, що така практика продовжується. Наприклад, у 2009 році МОН приєднано по одному ПТНЗ до Луганського національного університету ім. Т.Шевченка та до Одеської національної юридичної академії, а у 2010 році³ до цього закладу приєднано ще один ПТНЗ – Міжрегіональний центр професійної перепідготовки

¹ Наказ від 23.07.2010 № 737.

² Лист від 07.10.2009 № 1/9-689.

³ Наказ МОН від 13.05.2010 № 402.

військовослужбовців, звільнених у запас (м. Київ), на площах якого планується розмістити Інститут інтелектуальної власності юридичної академії¹.

Довідково. Станом на 05.11.2010 акт передачі майна не складено. Крім того, за міжурядовою угодою з Німеччиною² до Міжрегіонального центру професійної перепідготовки військовослужбовців, звільнених у запас поставлено унікальні тренажери з підготовки водіїв.

Отже, незважаючи на попередні управлінські рішення, які не відповідали чинному законодавству і не сприяли збереженню обсягів підготовки робітничих кадрів та матеріальної бази ПТНЗ, продовжується практика приєднання до ВНЗ закладів профтехосвіти, що мають достатні площі, будівлі та матеріально-технічну базу і які фактично втрачаються для створення інноваційних центрів профтехосвіти.

Таким чином, **через відсутність системного підходу і послідовної політики розвитку профтехосвіти численні заходи МОН щодо оптимізації мережі ПТНЗ залишаються нереалізованим або реалізуються з протилежними результатами.**

> Пунктом 2 Плану № 886 передбачено протягом 2008–2012 років створити в державних ПТНЗ 300 центрів профтехосвіти для впровадження інноваційних технологій. Планом дій МОН передбачено створення 200 центрів ПТО, інші 100 центрів, за даними Міністерства, створено або знаходяться у стадії створення за рахунок коштів соціальних партнерів³.

У 2008–2010 роках передбачалося створити 76 (із 200) центрів ПТО, які мають бути оснащені сучасним обладнанням і призначені для підготовки робітників високотехнологічних професій. Проте станом на 01.11.2010 створено **лише три таких центри** (всі у 2008 році), на устаткування для яких витрачено 10,8 млн. гривень.

Довідково. У 2009 році департамент ПТО МОН ініціював виділення на цю мету 56,7 млн. грн., у 2010 – 130 млн. грн., але департаментом економіки і фінансування до бюджетного запиту включено лише у 2009 році 17 млн. грн., які Мінфіном при формуванні бюджету не враховано.

> На виконання пунктів 3 і 7 Плану № 886 МОН розроблено примірний перелік оснащення інших ПТНЗ за напрямками підготовки, план поетапного оснащення інноваційних центрів ПТО (вартістю 750 млн. грн.) і розпочато розробку планів перспективного розвитку ПТНЗ на 2011–2015 роки (за закладами, де планується утворення інноваційних центрів ПТО). Складовою планів є паспорти мінімального забезпечення за окремими професіями⁴

¹ Наказ підготовлено департаментом економіки і фінансів МОН, директор С.В.Даниленко.

² Радянсько-Німецька угода про професійну перепідготовку військовослужбовців Західної групи військ і членів їхніх сімей від 09.10.90.

³ Компанія «Хенкель Баутехнік Україна» – 19 центрів, компанія «Кнауф Маркетинг Україна» – 10, Інститут електрозварювання ім. Є. Патона – 3 та решта центрів за рахунок інших партнерів.

⁴ Розроблено 11 паспортів, які проходять апробацію для узагальнення.

з визначенням переліків основних обов'язкових засобів навчання та їх орієнтовної вартості.

Довідково. Наприклад, за професією «Верстатник широкого профілю» орієнтовну вартість необхідного обладнання визначено в сумі 8 млн. 296 тис. грн., «Оператор верстатів з програмним керуванням» – 9 млн. 564,1 тис. гривень. Орієнтовну потребу коштів на період з 2011 року по 2015 рік по Дніпроруденському професійному ліцею визначено в сумі 10,7 млн. гривень.

Водночас непослідовність дій МОН щодо реорганізації профтехосвіти, підготовка значною кількістю ПТНЗ робітників однієї професії в малочисельних групах є суттєвою перешкодою для реалізації завдань з переоснащення цих закладів відповідно до сучасних потреб. Крім того, оснащення таких ПТНЗ не проводилося впродовж останніх 20 років.

З метою створення сприятливих умов для якісної підготовки робітничих кадрів розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 № 1723-р схвалено Концепцію Державної цільової програми розвитку профтехосвіти на 2011–2015 роки з орієнтовним обсягом коштів на її виконання у сумі 4,3 млрд. грн., а саму програму передбачено розробити до 01.02.2011.

> Дані щодо мережі ПТНЗ (без закладів соцреабілітації та центрів при установах виконання покарань) за 2008–2010 роки наведено в таблиці 1.

Таблиця 1

Динаміка зміни кількості професійно-технічних навчальних закладів (без закладів соціальної реабілітації та центрів при установах виконання покарань) за 2008–2010 роки

Типи ПТНЗ/кількість на звітну дату	01.01.2008			01.01.2009			01.01.2010			01.09.2010		
	Усьо го	П р.ат.	III р.ат.	Усьо го	П р.ат.	III р.ат.	Усьо го	П р.ат.	III р.ат.	Усьо го	П р.ат.	III р.ат.
ВПУ всіх напрямів	173		173	174		174	176		176	183		183
Центри ПТО	40	8	32	44	9	35	62	22	40	57	14	43
ПТУ та професійні ліцеї	704	704		691	691		626	626		623	623	
*ПТНЗ, що є структурними підрозділами ВНЗ III–IV р.а.	19	14	5	22	16	6	25	18	7	26	18	8
Разом	936	807	210	931	716	215	889	666	223	889	655	234

*Крім того, підготовка робітничих кадрів здійснюється у ВНЗ I–II рівнів акредитації (2008 рік – 23 заклади, 2009 рік – 20, 2010 рік – 18 закладів).

Дані таблиці свідчать, що у 2010 році ПТНЗ II рівня атестації налічується 655, або 74 відс. від загальної кількості, і лише **234 заклади, або 26 відс., забезпечують підготовку робітників з технологічно складних, наукоємних професій і спеціальностей** (2008 рік – 22 відс., 2009 рік – 22,8 відсотка).

Довідково. Відповідно до п. 8 Положення про ступеневу професійно-технічну освіту¹, на **другому ступені професійно-технічної освіти забезпечується формування відповідного рівня кваліфікації з масових робітничих професій середньої технологічної складності; на третьому ступені – формування високого рівня кваліфікації з технологічно складних, наукоємних професій та спеціальностей, що потребує повної середньої освіти.**

¹ Затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 03.06.99 № 956.

➤ Для забезпечення **фінансування підготовки робітничих кадрів на нормативній основі** згідно з п. 19 Плану № 886 МОН доручалося розробити та запровадити типові **штатні нормативи** професійно-технічного навчального закладу та методика розрахунку вартості навчання одного учня (слухача) ПТНЗ на підготовку за конкретною робітничою професією (у I півріччі 2009 року). Проте зазначені нормативи **розроблені МОН із запізненням та через зволікання інших органів з погодженням цих розробок станом на 05.11.2010 їх не прийнято.**

Довідково. Типові **штатні нормативи** профтехзакладів МОН подало на погодження 03.09.2010 (Мінпраці погодило 17.09.2010, Мінфін – 04.11.2010, триває узгодження з ЦК профспілки працівників освіти і науки України). Методику розрахунку вартості навчання одного учня (слухача) ПТНЗ на підготовку за конкретною робітничою професією МОН 02.07.2009 подало на погодження Мінфіну, висновок не надсилався.

Відсутність нормативних засад підготовки одного кваліфікованого робітника є причиною продовження фінансування цих закладів за принципом потреби коштів на їх утримання і не дає можливості об'єктивно підійти до розширення джерел фінансування профтехзакладів.

➤ Планом № 886 передбачалося до кінця 2008 року підготувати проект нормативного акта про фінансування державних ПТНЗ з обласних бюджетів через міжбюджетні трансферти. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.01.2009 № 42-р планувалося передати з 01.01.2010 функції щодо матеріально-технічного та фінансового забезпечення ПТНЗ регіональним органам місцевої влади. Однак **фінансування ПТНЗ через міжбюджетні трансферти з 2007 року започатковано лише у Львівській, Харківській областях та м. Києві¹**. Аудит показав позитивний ефект цих змін, але тільки в частині збільшення обсягів фінансування, зокрема і на капітальні видатки.

Довідково. Так, у Львівській області обсяги фінансування у 2007 році збільшено на 28,6 відс., у 2008 – на 42,8 відс.; на зміцнення матеріально-технічної бази ПТНЗ спрямовано 4,1 млн. грн.; у м. Києві додатково виділено у 2008 році 14,4 млн. грн., у 2009 – 10,5 млн. гривень.

Водночас змін, що стосуються формування держзамовлення, не досягнуто.

➤ Також Планом № 886 місцевим органам влади доручалося розробити регіональні програми підготовки кваліфікованих робітничих кадрів на 2008–2012 роки за участю об'єднань роботодавців і профспілок. У ході аудиту Рахунковою палатою встановлено, що в окремих регіонах програми не затверджувалися, зміст і виконання деяких з них мали формальний характер, у їх підготовці і реалізації не брали участі роботодавці, до планів не включено більшості заходів Плану дій МОН.

Так, регіональна програма підготовки кваліфікованих робітничих кадрів м. Севастополя на 2008–2012 роки не затверджена через негативний висновок на її проект фінансового управління міськдержадміністрації щодо законності витрат на виконання програми з місцевого бюджету, невизначеність пріоритетних для регіону галузей

¹ У 2010 році до переліку регіонів, що фінансуються за формулою міжбюджетних трансфертів, включено Автономну Республіку Крим.

промисловості, за якими необхідно забезпечити підготовку кваліфікованих робітників, їх прогнозованої потреби, а також підприємств та організацій, які за договорами нададуть робочі місця випускникам ПТНЗ.

Формально затверджено і програму розвитку ПТО **Чернігівської області**: її заходи є узагальненими, не визначено термінів їх виконання, виконавців та відповідальних осіб, джерел і обсягів фінансування.

У **Харківській області** заходи з розвитку ПТО включені до Комплексної програми розвитку гуманітарної сфери області; з орієнтовних обсягів фінансування за чотирма заходами кошти в сумі 100 тис. грн. виділені на один – завершення будівництва газових котелень у Краснокутському та Ізюмському професійних аграрних ліцеях.

Отже, внаслідок відсутності нормативного урегулювання питань фінансування ПТНЗ з місцевих бюджетів не виконуються заходи з розвитку профтехосвіти, місцеві органи влади формально ставляться до створення умов якісної підготовки кваліфікованих робітників для потреб регіону. Крім того, **МОН не володіє даними щодо впливу реалізації регіональних програм на розвиток профтехосвіти.**

Таким чином, схвалений Урядом План заходів, спрямованих на задоволення потреб ринку праці у кваліфікованих робітничих кадрах не виконувався ні МОН, ні іншими відповідальними виконавцями. Частина заходів цього Плану реалізовано, але без участі місцевих громад і роботодавців. У цілому запланованих результатів не досягнуто.

2.2. Діяльність МОН із забезпечення якості навчання

Важливим напрямом розвитку профтехосвіти в усіх програмних документах визначено **оновлення змісту освіти**. Більшість заходів цього напрямку МОН не реалізовано.

У проекті Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»¹ до пріоритетів у питанні профтехосвіти віднесено забезпечення якості навчання, зокрема, шляхом **запровадження стандартів**, що ґрунтуються на **компетенціях**; **узгодження кваліфікаційних характеристик**, стандартів і навчальних програм з освітньо-кваліфікаційними вимогами робочих місць; мотивації роботодавців до участі в підготовці навчальних планів; **переорієнтації навчальних планів на збільшення частини практичного компонента**; масштабного **запровадження програм стажування** на виробництві. Необхідність змін у підготовці кваліфікованих робітників є також нагальною потребою ринку праці².

Підтверджують це і матеріали перевірок Державної інспекції навчальних закладів МОН, якими встановлено невідповідність змісту підготовки робітничих кадрів вимогам державного стандарту та кваліфікаційних характеристик професій; недостатність забезпечення навчального процесу за всіма параметрами, що негативно впливає на якість підготовки робітничих кадрів.

¹ Проект програми розглянуто Комітетом з економічних реформ при Президентові України 02.06.2010.

² Як свідчать результати проведеного опитування, роботодавці вважають найбільшою проблемою невідповідність рівня підготовки випускників ПТНЗ сучасним вимогам .

► Колегією МОН від 26.02.2009 першим з пріоритетних напрямів розвитку профтехосвіти у 2009 році визнано **створення системи її якості**. Зокрема, поставлено завдання щодо розроблення та впровадження державних стандартів з робітничих професій (далі – професійні ДСПТО), підготовки проектів держстандартів і програм навчання, що базуються на компетенція (уміннях).

Аудиторами Рахункової палати встановлено, що завдання і терміни їх виконання не були деталізовані, не визначено конкретних виконавців і їх відповідальності, у результаті запланованих результатів не досягнуто.

> Інститутом інноваційних технологій і змісту освіти (далі – Інститут освіти) протягом 2008–2010 років **робота з оновлення змісту** профтехосвіти у порушення вимог ст. 35 Закону № 103 **не проводилася**: не оновлено типових навчальних планів і програм для первинної професійної підготовки, перепідготовки для професій, за якими відсутні державні стандарти ПТО¹.

Як наслідок, з наявних **609** навчальних планів і програм у 2011 році **потребуватимуть оновлення 252** (41,4 відс.), **проте графік і методика їх розроблення відсутні**; не визначено **переліку професій**, для яких оновлення необхідне у першу чергу.

> МОН (Інститут освіти²) не забезпечено розробки професійних ДСПТО відповідно до професій, за якими здійснюється підготовка у ПТНЗ МОН, та оприлюднення інформації щодо розроблених стандартів. Станом **на 01.10.2010** для дев'яти галузей розроблено проекти професійних ДСПТО з **301** професії, з яких **затверджено** лише **170** (32,1 відс. від загальної кількості професій, підготовка за якими здійснювалася у 2010 році), 19 знаходяться на погодженні в Мінпраці; решта – на апробації. При цьому для окремих профільних ПТНЗ професійні ДСПТО не розроблялися.

Довідково. За даними відділу моніторингу департаменту ПТО, профтехзкладами МОН підготовка кваліфікованих робітників здійснювалася: у **2008** році – за **514** професіями, у **2009** – за **526**, у **2010** році – за **530** професіями³.

Незважаючи на невидання професійних ДСПТО через брак коштів⁴, станом на 27.10.2010 **на офіційному веб-порталі ПТО України**⁵ **розміщено інформацію про професійні ДСПТО лише за 134 професіями зі 170 затверджених**. На сайті розробника – Інституту інноваційних технологій і змісту освіти відповідну інформацію не розміщено.

¹ Розроблялися лише Типові плани та програми для профнавчання робітничих кадрів за I атестаційним рівнем безпосередньо на виробництві для підприємств різних форм власності.

² Директор О.А.Удод.

³ Загалом Державний перелік професій з підготовки кваліфікованих робітників у ПТНЗ, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11.09.2007 № 1117, містить понад 2,5 тис. професій.

⁴ За кошти держбюджету видано лише 11 найменувань професійних ДСПТО у 2007 році.

⁵ <http://proftekhsvita.org.ua>.

> **Апробація** розроблених професійних ДСПТО відбувалася за відсутності затвердженого МОН регламенту її проведення.

Довідково. За інформацією окремих ПТНЗ, наданою на запит Рахункової палати, зауваження фахівців щодо кількості годин вивчення матеріалу не завжди враховуються, приймаються спрощені варіанти стандартів, що зумовлено відсутністю технічно обґрунтованих норм набуття практичних навичок під час навчання. Також проблемою для розробки професійних ДСПТО є відсутність своєчасного оновлення кваліфікаційних характеристик професій (далі – КХП) з урахуванням останніх технологій виробництва, що, за даними МОН, гальмує розробку нових державних стандартів з робітничих професій, зокрема, для швидко прогресуючої будівельної галузі¹.

> Приєднання України до європейських узгоджень у сфері професійної освіти² викликало необхідність створення професійних ДСПТО нового покоління, що базуються на компетенціях (уміннях), а не на теоретичних знаннях, яким надається перевага в даний час³.

Водночас через незабезпечення Мінпраці координації діяльності галузевих міністерств з **90** випущених довідників КХП, які є основою для організації навчального процесу в закладах профтехосвіти, **19** розроблено і затверджено ще до **2006 року** тобто, до прийняття Державного класифікатора професій 003-2005, отже, вони не відповідають його вимогам⁴.

МОН у зв'язку з невідповідністю чинних кваліфікаційних характеристик сучасним технологіям у **рамках українсько-канадського проекту «Децентралізація управління професійним навчанням в Україні»⁵** у 2010 році розпочато роботу з **оновлення КХП** шляхом опитування та анкетування фахівців виробництва⁶.

► Рахунковою палатою встановлено, що за іншими спеціальними бюджетними програмами МОН і Мінфіном забезпечення коштами потреб профтехосвіти здійснювалося за залишковим принципом. Як наслідок, **заяви про оновлення змісту професійно-технічної освіти шляхом видання сучасних підручників, посібників, навчально-методичної літератури тощо залишилися декларативними⁷**.

> Так, при формуванні держзамовлення на випуск друкованої продукції МОН у 2008 році не передбачало видання нових підручників для ПТНЗ; у 2009

¹ Так, у КХП «штукатур» включено виготовлення вручну та прибивання дранкових щитів, очеретяного плетива та поштучної драні, що вже багато років не застосовується.

² Останнє - Гельсінське комюніке, 2006 рік.

³ Відповідну роботу розпочато за наказом МОН від 19.02.2008 № 108.

⁴ З 01.11.2010 набрав чинності Державний класифікатор професій 003-2010.

⁵ Реєстраційна картка № 1807-02.

⁶ За напрямками: легка промисловість, торгівля, громадське харчування, готельний сервіс, туризм, ресторанний сервіс, будівництво, машинобудування, видобувна та аграрна промисловість.

⁷ Реалізується через бюджетну програму за КПКВК 2201230 «Видання, придбання, зберігання і доставка підручників і посібників для студентів вищих навчальних закладів, учнів загальноосвітніх і професійно-технічних навчальних закладів та вихованців дошкільних навчальних закладів».

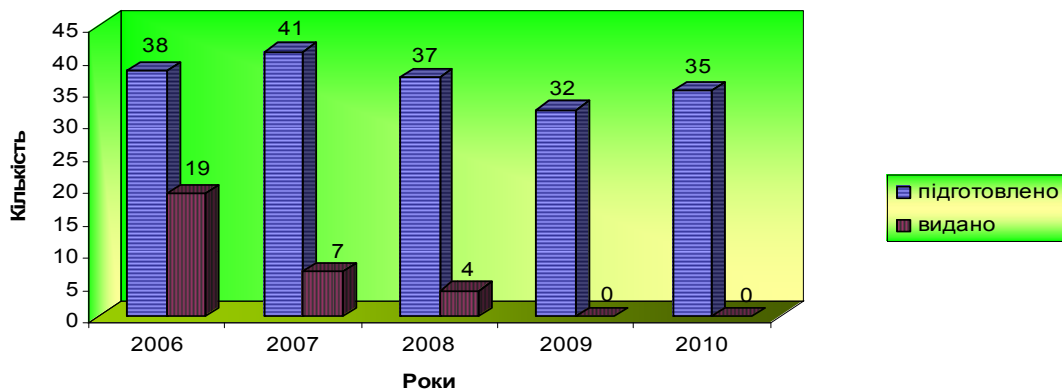
році передбачено випуск 111,5 тис. примірників на суму 1 млн. 100 тис. грн. (при потребі 8,6 млн. грн.); на 2010 рік у проектних показниках державного замовлення, надісланих до Мінекономіки¹, **видання підручників для ПТНЗ** також не передбачено.

У результаті таких дій МОН рівень забезпечення ПТНЗ підручниками з профтехциклу станом на 01.09.2010 становила 77 відс. від потреби, а підручниками із загальноосвітніх дисциплін – 67 відсотків.

Довідково. Найменший рівень забезпечення підручниками з профтехциклу мають Закарпатська, Одеська, Кіровоградська та Рівненська області (від 56 до 68,7 відс.); із загальноосвітніх дисциплін – Кіровоградська, Одеська, Полтавська, Тернопільська, Чернівецька та Чернігівська області (від 30 до 47 відсотків).

Динаміку кількості підготовлених рукописів профтехлітератури та їх видання за кошти держбюджету у 2006–2010 роках наведено в діаграмі 1.

Діаграма 1. Динаміка кількості підготовлених рукописів профтехлітератури та їх видання за кошти держбюджету у 2006–2010 роках



Дані діаграми свідчать, що за останні п'ять років із **183 підготовлених** рукописів підручників, які пройшли конкурс і отримали гриф МОН, через держзамовлення **видано лише 30, або 16,3 відс.**; у **2009–2010 роках підручники для ПТНЗ не видавалися**. Не видано 135 найменувань підручників з провідних професій та галузей господарства загальним накладом 2,7 млн. примірників.

Для покращення стану забезпечення ПТНЗ україномовною навчальною літературою нового покоління МОН розроблено Галузеву цільову програму «Підручник для професійно-технічних навчальних закладів» на 2010–2012 роки², яка передбачає видання таких підручників за 53 найменуваннями. Проте, як видно із діаграми, виконання цієї Програми не забезпечено коштами.

Підручники, що своєчасно не видаються, втрачають свою новизну і відповідність навчальним програмам (перегляд яких здійснюється кожні п'ять років), що в свою чергу, призводить до додаткових витрат на підготовку нових підручників.

¹ Лист МОН від 11.05.2010 № 1/12-1906.

² Наказ МОН від 31.12.2009 № 1257.

Опитування керівників ПТНЗ, проведене в ході аудиту Рахунковою палатою, показало, що заклади оновлюють бібліотечні фонди шляхом самостійної закупівлі книжкової продукції за професійним спрямуванням, розробленням спільно з науковими установами посібників і засобів навчання, використання електронних посібників, розміщених на російському сайті профтехосвіти, тощо.

Довідково. Приватні підприємства, які зацікавлені у підготовці робітничих кадрів для власних потреб, надають кошти для створення матеріальної бази та забезпечення засобами навчання відповідних ПТНЗ. Так, у 2009 році за сприяння компанії «ДП Кнауф Маркетинг» видано та забезпечено ПТНЗ будівельної галузі трьома підручниками з робіт і технологій гіпсокартонних облицювань та сухого будівництва на суму понад 350 тис. гривень.

> МОН також не забезпечує на відповідному рівні ПТНЗ сучасними педагогічними програмними засобами навчання (далі – ППЗ)¹. За даними МОН, у 2006–2010 роках видано 11 ППЗ для використання при навчанні з 22 професій (у п'яти галузях)². Як встановлено під час аудиту, необхідність розробки ППЗ та їх розробники визначалися Інститутом освіти без погодження з департаментом ПТО, а видані у 2008 році 4 ППЗ не впроваджено у навчальний процес.

У ході аудиту встановлено, що за відсутності контролю з боку МОН та Інституту освіти проведено апробацію лише двох ППЗ³, результати якої показали неякісну їх підготовку⁴. Інформація щодо здійснення роботи з виправлення ППЗ, а також проведення апробації інших двох засобів відсутня.

Довідково. ПТНЗ вказали на необхідність приведення вказаних засобів у відповідність з навчальною програмою, включити матеріал про сучасні матеріали і технології, лабораторно-практичні роботи, інформацію про державні стандарти, доповнити прикладними розрахунками, ускладнити питання тематичної атестації та інші недоліки.

► Не забезпечується проходження виробничої практики як складової навчального процесу, що унеможливорює отримання якісного практичного досвіду. Так, за результатами моніторингу МОН у 2008/2009 н.р. лише третина випускників мала можливість пройти практику на виробництві.

Довідково. У 2009 році роботодавці масово відмовлялися від надання місць для проходження виробничої практики учням у зв'язку з неможливістю проведення її оплати через кризу в економіці, особливо у металургійній галузі, машинобудуванні, будівельному виробництві. Реагуючи на дану ситуацію, МОН, як виняток, дозволило проходження виробничої практики у навчально-виробничих майстернях ПТНЗ.

► Надання якісної кваліфікаційної підготовки потребує професійних педагогічних кадрів. Незважаючи на наявність у системі МОН відповідних

¹ Станом на 01.11.2010 задоволено 4 відс. від потреби.

² Розробка ППЗ здійснюється за бюджетною програмою за КПКВК 2201190 «Інформатизація загальноосвітніх, професійно-технічних і вищих навчальних закладів та комп'ютеризація професійно-технічних закладів сучасними технічними засобами навчання з природничо-математичних і технологічних дисциплін».

³ «Санітарно-технічні роботи (будівництво)»; «Слюсар з ремонту с/г машин та устаткування».

⁴ Розробники: компанія «СМІТ», ЗАТ «Мальва», ЗАТ «Транспортні системи».

навчальних закладів, на сьогодні рівень забезпечення педагогічними кадрами ПТНЗ становить 87,5 відс.; при цьому 12,7 відс. майстрів виробничого навчання мають 3-й розряд (на рівні випускника ПТНЗ), 43 відс. майстрів – передпенсійного та пенсійного віку. Станом на 01.09.2010 не укомплектовано 649 посад майстрів виробничого навчання¹.

Довідково. В системі МОН підготовку майстрів виробничого навчання для ПТНЗ здійснюють 12 індустріально-педагогічних коледжів (технікумів), підготовку викладачів – 20 ВНЗ III – IV р.а.; на базі 15 ПТНЗ проводиться підвищення кваліфікації майстрів виробничого навчання.

Отже, незважаючи на прийняті розпорядчі документи, МОН не забезпечено системної та послідовної реалізації запланованих заходів з підвищення якості професійно-технічної освіти. Лише частково підготовка нових програм і оновлення змісту навчання проводиться за допомогою міжнародних проектів. Як наслідок, навчальні заклади самостійно вирішують питання забезпечення сучасною професійною літературою. МОН стоїть осторонь цього процесу.

2.3. Формування та виконання державного замовлення на підготовку робітничих кадрів у системі професійно-технічних навчальних закладів МОН

► Через невиконання Мінекономіки² й Мінпраці³ своїх повноважень з реалізації державної політики в частині забезпечення за рахунок коштів державного бюджету потреб економіки у робітничих кадрах, на рівні держави не розроблено і не затверджено нормативного акта щодо механізму визначення потреби ринку праці у кваліфікованих робітниках.

Як наслідок, основні засади формування державного замовлення на підготовку робітничих кадрів у системі МОН визначені **Порядком**⁴ (далі – Порядок МОН № 373), згідно з яким **на ПТНЗ покладено невластиві** функції з моніторингу регіональних ринків праці та формування обсягів держзамовлення за угодами із замовниками робітничих кадрів, а **на регіональні управління освіти і науки** – зведення поданих ПТНЗ заявок, розгляд їх на регіональній міжгалузевій раді з питань профтехосвіти, погодження з обл/міськдержадміністрацією та подання до МОН. Слід зазначити, що законодавча норма щодо делегування державним замовником своїх повноважень з 18.03.2006 не діє⁵.

Таким чином, МОН фактично обмежило свою функцію центрального

¹ Найбільшу потребу зафіксовано в м. Севастополі – 28 відс., Полтавській області – 15,1 відс., Київській області – 12 відс., м. Києві – 9 відсотків.

² Положення про Міністерство економіки України затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 26.05.2007 № 777.

³ Положення про Міністерство праці та соціальної політики України затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 02.11.2006 № 1543.

⁴ Затверджений наказом МОН від 16.05.2006 № 373.

⁵ Закон України від 15.12.2005 № 3205 «Про внесення змін до Закону України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" та інших законодавчих актів України».

органу виконавчої влади щодо формування держзамовлення, яка полягає лише в узагальненні регіональних даних, поданні їх до Мінекономіки та доведенні затверджених параметрів до облуправлінь профтехосвіти.

Сформовані МОН на підставі пропозицій регіональних управлінь профтехосвіти зведені **показники державного замовлення** на підготовку робітничих кадрів у 2008–2010 роках у повних обсягах затверджені постановами Кабінету Міністрів України від 17.04.2008 № 443, від 22.04.2009 № 384 і від 14.07.2010 № 580.

У порушення чинного законодавства¹ МОН як державним замовником з профтехзакладами **не укладалися державні контракти**, які є обов'язковою й єдиною формою розміщення державного замовлення і мають визначати економічні та правові зобов'язання сторін. Неукладання державних контрактів **фактично дозволяє уникнути відповідальності за невиконання державного замовлення**.

Як наслідок, у 2008–2010 роках кошти загального фонду державного бюджету за **КПКВК 2201130** у сумі понад **9 млрд. 347 млн. грн.** МОН заплановано та використано не за принципом держзамовлення, а на утримання навчальних закладів що **відповідно до ст. 116 Бюджетного кодексу України, є бюджетним правопорушенням та свідчить про відсутність системи державного замовлення на професійну підготовку робітничих кадрів.**

Довідково. Статтями 87 і 90 Бюджетного кодексу України (у редакції від 08.07.2010) також передбачено оплату за рахунок коштів державного бюджету, бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів послуг з підготовки кваліфікованих робітників на умовах державного замовлення, розміщення і виконання якого передбачає обов'язкове укладення контрактів.

До вказаних порушень призвела і відсутність системної й послідовної політики МОН щодо реалізації заходів з децентралізації управління профтехосвітою, внаслідок чого дії цього державного органу суперечать чинному законодавству.

► Перевірки в регіональних управліннях профтехосвіти та ПТНЗ засвідчили, що **пропозиції щодо держзамовлення** на підготовку робітничих кадрів, як правило, формувалися на підставі фактичного виконання державного замовлення за попередні роки та ліцензійних можливостей навчального закладу.

> Через невиконання ГУОН своїх обов'язків питання формування обсягів регіонального замовлення на підготовку робітничих кадрів у ряді областей не розглядалися на регіональних міжгалузевих радах з питань профтехосвіти. Як наслідок, у більшості ПТНЗ протягом останніх трьох років структура робочих професій та обсяги замовлення не змінилися.

> За відсутності в регіональних управліннях профтехосвіти та ПТНЗ моніторингу регіональних ринків праці й інформацій щодо перспективного

¹ Стаття 1 Закону України від 22.12.95 № 493 «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» та п.7 Порядку формування та розміщення державних замовлень на поставку продукції для державних потреб і контролю за їх виконанням, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29.02.96 № 266.

розвитку галузей економіки профтехзаклади подавали пропозиції з підготовки робітників за професіями, що мали надлишок на ринку праці.

Так, в ході перевірки *Одеської, Харківської, Львівської, Чернігівської областей та м. Києва* щодо підготовки робітничих кадрів за професіями, що користуються попитом у абітурієнтів, а саме: *оператор комп'ютерного набору, секретар керівника, обліковець з реєстрації бухгалтерських даних, кухар, перукар, продавець продовольчих товарів, продавець непродовольчих товарів* аудиторами Рахункової палати встановлено, що підготовка за цими професіями здійснювалася ПТНЗ, незважаючи на дефіцит вакантних місць на ринку праці. Крім того, за вказаними професіями здійснювали підготовку й непрофільні ПТНЗ, наприклад Чернігівський професійний ліцей залізничного транспорту в 2008–2010 роках підготував 65 кухарів, Ічнянський професійний аграрний ліцей – 25 перукарів-модельєрів тощо.

Результатом підготовки робітників за вказаними професіями стало збільшення дефіциту вакансій і поповнення числа безробітних.

Довідково. В *Одеській області* за професією обліковець з реєстрації бухгалтерських даних пропозиція у 1008,5 рази перевищує попит, оператор комп'ютерного набору – в 77,8 рази, секретар керівника – в 23,3 рази, водій – в 13,5 рази, кухар – в 50,9 рази.

У *Львівській області* при потребі робітничих кадрів за професіями будівельник, металообробка, лаборант, швачка, робітник ЖКГ, деревообробник, механік, електрик, водій найбільший відсоток пропозицій також становили так звані «престижні професії».

> Не дотримуючись вимог Порядку № 373 щодо формування держзамовлення на підставі укладених договорів з роботодавцями, такі договори ПТНЗ уклалися після погодження пропозицій обсягів держзамовлення, а в окремих випадках – після початку навчального року. Крім того, договори не містили суттєвих умов¹ та у подальшому не гарантували працевлаштування випускників.

Так, наприклад, по *Київському ВПУ технологій та дизайну виробів із шкіри* державне замовлення у три рази перевищує обсяги укладених довгострокових договорів із замовниками-роботодавцями, а на підготовку операторів комп'ютерного набору договори взагалі відсутні. У перевірених ПТНЗ *Одеської, Львівської та Чернігівської областей та м. Києву* пропозиції до державного замовлення сформовані за відсутності таких договорів, як результат необґрунтовані видатки на підготовку за державним замовленням 5365 учнів склали 39 млн. 622,3 тис. гривень.

► Аудиторами Рахункової палати виявлено факти, коли формально визначене держзамовлення надалі, за поданням управлінь ПТО, коригувалося за фактом проведеної вступної кампанії.

Також виявлено випадки доведення регіональними управліннями профтехосвіти обсягів держзамовлення до ПТНЗ однією цифрою без розподілу за напрямками економічної діяльності² (м. Київ, Одеська область), що фактично нівелює сутність держзамовлення.

Зведені уточнені показники державного замовлення на підготовку робітничих кадрів наведено в таблиці 2.

¹ Зобов'язання підприємства-замовника щодо забезпечення робочими місцями для проходження практики, зарахування на посаду, надання соціальних гарантій та компенсацій.

² Як це затверджено постановами Кабінету Міністрів України від 17.04.2008 № 443 (зі змінами), від 22.04.2009 № 384 (зі змінами) і від 14.07.2010 № 580 (зі змінами).

**Зведені уточнені показники державного замовлення на підготовку
робітничих кадрів**

Показники держзамовлення	2008 рік			2009 рік			2010 рік		
	попередні пропозиції МОН	постанова КМУ від 17.04.2008 № 443 (зі змінами)	різниця	попередні пропозиції МОН	постанова КМУ від 22.04.2009 № 384 (зі змінами)	різниця	попередні пропозиції МОН	постанова КМУ від 14.07.2010 № 580 (зі змінами)	різниця
Випуск, осіб	194 300	194 300	0	181 653	181 653	0	195 857	195 857	0
Прийом, осіб	196 853	198 879	+2 026	180 279	180 279	0	207 492	210 268	+2 776
Середньорічний контингент, чол.	392 583	393 253	+670	375 378	375 378	0	376 918	377 605	+687
Середня вартість підготовки 1 робітника, грн.	8 260,0	8 202,0	-58,0	9 597,0	9 522,0	-75,0	12 454,0	х	х
Загальні обсяги фінансув., всього, тис. грн.	3 241 670,6	3 225 355,7	-16 314,9	3 602 326,0	3 574 458,2	-27 867,8	4 694 183,7	4 694 183,7	0
КПКВК 2201130	2 644 183,3	2 644 183,3	0,0	2 948 590,2	2 948 590,2	0,0	3 726 107,0	3 726 107,0	0
КПКВК 2201140	50 879,5	50 879,5	0,0	53 604,8	53 604,8	0,0	69 554,8	69 554,8	0
трансферти	546 607,8	530 292,9	-16 314,9	600131,0	572 263,2	-27 867,8	898 522,0	898 522,0	0

Отже, у 2008 році, порівняно з пропозиціями МОН, держзамовлення на підготовку робітничих кадрів з прийому збільшено на 2026 осіб, середньорічний контингент учнів – на 670 осіб, у 2010 році – на 2776 осіб і 687 осіб відповідно. Зазначаємо, що внесеними змінами видатки за **КПКВК 2201130** у 2008 році збільшено на 26 млн. 319,5 тис. грн., у 2009 році – на 1 млн. 800 тис. грн., проте МОН не ініціювало внесення відповідних змін до постанов Кабміну про держзамовлення.

За даними МОН, у 2008 і 2009 роках у цілому показники з прийому учнів виконано на **98,7 відс.**, у 2010 році¹ – на **99,7 відсотка**.

► У постановах Кабміну обсяги фінансування державного замовлення на 2008, 2009 і 2010 роки визначено у розрізі бюджетних програм за КПКВК 2201130 та за КПКВК 2201140. Крім того, окремою сумою визначено обсяг трансфертів на підготовку за державним замовленням робітничих кадрів разом для ПТНЗ Львівської, Харківської областей та м. Києва (хоча у 2010 році відповідні видатки по Автономній Республіці Крим теж обраховувалися за формулою міжбюджетних трансфертів). За чисельністю державне замовлення затверджено без розмежування за джерелами фінансування.

¹ Показник надано станом на 01.11.2010.

Слід зазначити, що, відповідно до **ст. 50** Закону № 103 та **ст. 90** Бюджетного кодексу України (у редакції від 08.07.2010), **фінансування підготовки робітничих кадрів** у межах обсягів державного замовлення здійснюється на нормативній основі **за рахунок коштів державного або місцевих бюджетів**, а згідно із Законом України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб», обсяги коштів для закупівлі зазначених товарів, робіт і послуг передбачаються в законі про Державний бюджет України на поточний рік. Проте у 2008–2010 роках **законами України про Державний бюджет цільове призначення трансфертів регіонам, які підпадають під експеримент, не визначалося.**

МОН внаслідок запровадження такого механізму здійснення видатків на підготовку робітничих кадрів за державним замовленням не володіє **інформацією щодо фактично отриманих на цю мету трансфертів, а тому втрачається цілісність аналізу виконання держзамовлення.** При цьому застосування трансферту у вигляді субвенції дало б можливість контролювати цільове використання коштів для виконання держзамовлення. Доцільно також було б запровадити затвердження державного замовлення в розрізі регіонів, у тому числі тих, що отримують кошти в рамках трансфертів.

► У ході аудиту проаналізовано виконання державного замовлення з прийому до ПТНЗ за **КПКВК 2201130** у 2010 році¹.

У результаті встановлено, що, за умови **виконання показника прийому в цілому на 99,7 відс.**, за окремими галузями економіки держзамовлення **не виконано** (текстильне виробництво – 54,5 відс., переробка сільгосппродукції – на 73 відс., буріння свердловин, видобування нафти та газу – 74,9 відс., металургійне виробництво – 88,7 відс.), **за іншими – перевиконано** (трикотажне виробництво – 114,7 відс., залізничний транспорт – 109 відс., громадське харчування – 105,2 відсотка).

Враховуючи, що обсяги держзамовлення формувалися ПТНЗ суб'єктивно, аналіз показників 2010 року не відображає реального стану забезпечення регіональних ринків праці робітничими кадрами².

► Незважаючи на затвердження постановами Кабміну показників державного замовлення як з прийому, так і випуску робітничих кадрів, у МОН дані щодо **фактичного випуску кваліфікованих робітників у розрізі економічних напрямів відсутні**, отже, відповідний аналіз не здійснюється.

Водночас встановлено факти невідповідності затверджених показників держзамовлення з випуску і фактичних³, що пояснюється достроковим випуском учнів з видачею свідоцтва про освіту, як правило, у зв'язку з неспроможністю опанувати подальшу програму⁴.

¹ Аналіз виконання держзамовлення за **КПКВК 2201130** протягом 2008 - 2009 років у МОН відсутній, оскільки окремий облік за бюджетними програмами не здійснювався.

² У 2008 - 2009 роках формування і виконання держзамовлення здійснювалося на тих же засадах.

³ За даними статистичної форми № 3 (профтех).

⁴ За даними перевірок успішність більше третини вступників оцінювалася у 1-3 бали за дванадцятибальною системою.

Так, Черкаським вищим професійним училищем у 2008–2010 роках достроково випущено 22 кваліфікованих робітники, дані про яких у статистичній формі № 3 (профтех) не відображено, а ПТНЗ Донецької області у 2008 році у формі № 3 (профтех) відобразили показники випуску, що не відповідають держзамовленню, а саме кількість випускників зменшено на 852 особи.

У 2008 році ПТНЗ системи МОН здійснили випуск кваліфікованих робітників за **520 професіями**, при цьому найбільше випущено спеціалістів за так званими «престижними професіями»: кондитер, кухар – 13201; екскурсовод, агент з організації туризму – 6752; обліковець, бухгалтер, конторський службовець, оператор комп'ютерного набору, секретар – 8948; продавець (продовольчих і непродовольчих) товарів – 5128, – підготовка яких не потребує матеріальної бази. У той же час потреби ринку праці у робітничих кадрах з технологічних професій не забезпечуються.

► У ході аудиту встановлено, що по семи областях, м. Севастополю і м. Києву у 2008–2010 роках за порушення дисципліни та академічну заборгованість **відраховано 4787 учнів**, на підготовку яких **неефективно** витрачено кошти державного бюджету в загальній сумі **31 млн. 968,3 тис. гривень**. Проте у Міністерстві відсутній аналіз причин відрахування учнів з ПТНЗ.

Зважаючи на викладене, **показник якості** виконання паспорта бюджетної програми за **КПКВК 2201130** щодо стовідсоткового отримання учнями відповідного документа про освіту не може вважатися параметром якості, оскільки не відображає даних стосовно кількості учнів, що відраховані як такі, що не опанували навчальну програму.

► У 2008–2010 роках за поданням МОН державне замовлення за **КПКВК 2201130** затверджено на підготовку тільки «**кваліфікованих робітників**». Проте під час аудиту встановлено, що **в порушення вимог, визначених постановами Кабміну про державне замовлення**, у ці роки видано дипломи «**молодший спеціаліст**» **17170 випускникам ПТНЗ**, на підготовку яких **використано кошти державного бюджету в загальній сумі 120 млн. 918,5 тис. гривень**.¹

Довідково. Створені у 1992 році три міжрегіональні центри професійної перепідготовки військовослужбовців, звільнених у запас, у 2008–2010 роках такі функції не виконували і за відсутності відповідного державного замовлення на підготовку молодших спеціалістів використали 9 млн.256,3 тис. грн. коштів бюджетної програми за КПКВК 2201130. Шість ВПУ м. Києва у 2008–2010 роках здійснили підготовку 953 молодших спеціалістів, на що використано 11 млн.302,4 тис. гривень. При цьому на підготовку фахівців такого рівня МОН у держбюджеті затверджується бюджетна програма за **КПКВК 2201150 «Підготовка кадрів вищими навчальними закладами I і II рівнів акредитації»**. Слід зазначити, що ст. 13 Закону № 103 дозволяє профтехзакладам присвоювати освітньо-кваліфікаційний рівень «молодший спеціаліст», проте, МОН не реалізувало це право відповідно до чинного законодавства.

Таким чином, відсутність затвердженого на державному рівні порядку формування державного замовлення, відсторонення від цих процесів Мінекономіки і Мінпраці, а також формальне ставлення МОН до

¹ У 2009/2010 н.р. випуск молодших спеціалістів здійснили 123 центри ПТО та ВПУ.

визначення його обсягу та неефективні управлінські рішення стали причиною безсистемної підготовки робітничих кадрів навчальними закладами, що збільшило диспропорції між потребою і обсягами підготовки кадрів за професіями, а також призвело до незаконного, необґрунтованого та неефективного використання 192 млн. 509,1 тис. грн. бюджетних коштів.

2.4. Результати працевлаштування випускників професійно-технічних навчальних закладів, підготовка яких здійснювалася за державним замовленням

У періоді, що перевірявся Рахунковою палатою, порядок працевлаштування випускників ПТНЗ визначався Положенням¹ (далі – Порядок № 79), згідно з яким держава гарантує надання роботи за фахом на період не менше трьох років випускникам ПТУ, потреба в яких раніше була заявлена підприємствами та організаціями.

► Як зазначалося, у ході аудиту Рахунковою палатою було виявлено факти формального укладання ПТНЗ договорів із замовниками на підготовку робітничих кадрів, унаслідок чого **частина випускників не отримала гарантованої роботи за фахом.**

> Так, у 6-ти ПТНЗ м. Севастополя встановлено, що їх керівники у 2008–2010 роках договори з роботодавцями про працевлаштування випускників не уклали (укладалися договори про співробітництво, які не містили жодних зобов'язань щодо працевлаштування випускників). Як наслідок, за даними ПТНЗ, від 44 до 96 відс. випускників працевлаштовуються самостійно. При цьому дані про працевлаштування 372 випускників не підтвердилися.

> Перевірки в 4-х ПТНЗ Одеської області показали, що договорами з роботодавцями не передбачалися їх зобов'язання щодо працевлаштування робітничих кадрів, потреба в яких була заявлена раніше, та забезпечення їх житловою площею. Наприклад, підприємство «Південна залізниця», замість укладання договорів з двома ПТНЗ надало їм листи-замовлення, у яких визначило орієнтовну потребу в робітничих кадрах, проте працевлаштування випускників мало бути тільки за наявності вакантних місць.

У ході перевірки Одеського ПТНЗ машинобудування встановлено, що у цього закладу профільне підприємство для працевлаштування його випускників відсутнє, договори з іншими підприємствами також не уклалися, документальне підтвердження про працевлаштування випускників у ПТНЗ відсутнє.

► МОН з 2007 року запровадило **моніторинг працевлаштування випускників ПТНЗ** як показник успішності роботи цих закладів. За даними територіальних ГУОН, у 2007 році працевлаштовано 93,9 відс. випускників, у 2008 році – 94,3 відс., у 2009 році – 94,5 відс., що, за інформацією Міністерства, є результатом поліпшення співпраці ПТНЗ з роботодавцями.

Проте аналіз статзвітності (ф. № 1-профтех) не підтверджує такий рівень працевлаштування. Так, за даними звітності за 2007/2008, 2008/2009 і 2009/2010 навчальні роки, із загальної кількості учнів випускного курсу працевлаштовано 146332 чол. (76 відс.), 130684 чол. (72,9 відс.) та 144467 чол. (80,2 відс.) відповідно. Отже, **за ці роки не працевлаштовані та отримали**

¹ Затверджене наказом МОН від 24.03.94 № 79.

право вільного працевлаштування 58733 чол., на підготовку яких тільки за останній рік їх навчання неефективно витрачено 571 млн. 970,7 тис. гривень. При цьому перелік професій, після отримання яких випускники мають працевлаштовуватися самостійно, в МОН відсутній; **моніторинг** випускників, яким надано право вільного працевлаштування, ні ПТНЗ, ні МОН не ведеться. Не володіє МОН і даними щодо професій, за якими відсутні замовлення роботодавців. Не проводиться також і моніторинг працевлаштування випускників, яким не надано направлення на роботу.

Проведені перевірки засвідчили недостовірність **статистичної звітності та показників** працевлаштування, поданої регіональними управліннями профтехосвіти до МОН.

Так, по 5-ти ПТНЗ Одеської області встановлено, що з 3820 випускників, включених до статзвітності як працевлаштовані, відсутнє підтвердження про працевлаштування 449 з них, або 11,7 відс., отже, кошти в сумі 3 млн. 901 тис. грн. на їх підготовку витрачено неефективно. Крім того, документи про працевлаштування 59 випускників виявилися недостовірними.

► Відповідно до методичних рекомендацій МОН, моніторинг працевлаштування випускників проводиться через 3 - 4 місяці після випуску. Проте перевіркою встановлено, що значна частина випускників звільняється протягом першого року і пояснює це незадоволенням зарплатою, умовами праці, відсутністю соціальних гарантій, перспектив отримання житла, а також вступом до ВНЗ.

Так, перевіркою встановлено, що в Одеській і Харківській областях у 2008 – 2010 роках протягом першого року звільнилися 195 випускників 9 ПТНЗ, на підготовку яких лише за останній рік навчання витрачено 1 млн. 607,7 тис. гривень.

Отже, статистична звітність про працевлаштування випускників ПТНЗ є недостовірною, моніторинг працевлаштування проводиться тільки у перші місяці після випуску, що є непоказовим, адже значна частина випускників звільняється упродовж першого року. Таким чином, МОН фактично не володіє інформацією для **оцінки успішної діяльності ПТНЗ**, критерії якої були визначені Міністерством¹.

Постановою Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 № 784 затверджено Порядок працевлаштування випускників професійно-технічних навчальних закладів, підготовка яких проводилася за державним замовленням. Цим документом на керівництво ПТНЗ покладено обов'язки з проведення моніторингу закріплення випускників на першому робочому місці, проте механізм його здійснення МОН не визначено.

Під час аудиту Рахунковою палатою проведено анкетування випускників, більшість з яких зазначила, що при виборі професії головним чинником вважають її затребуваність на ринку праці (25 відс.) та сподіваються на високу заробітну плату (62 відсотки). Рівнем підготовки задоволені 95 відс. респондентів. Із незадоволених 19 відс. респондентів вважають застарілою матеріальну базу навчання, 77 відс. – відсутність підручників та сучасних методик, 23 відс. – відсутність можливості проходження практики на сучасному виробництві. Отже, головний негативний чинник – це незабезпечення якісної освіти.

¹ Лист МОН від 16.11.2009 № 3.3/9-1314.

Щодо працевлаштування, то 76 відс. учнів висловили бажання працевлаштовуватися **самостійно і тільки 24 відс. очікують отримати робоче місце на підприємстві, яке є замовником кадрів.**

Водночас встановлено, що **1996 випускників ПТНЗ Київської, Харківської, Чернігівської областей, міст Києва та Севастополя одразу після закінчення закладу зареєструвалися у центрах зайнятості як безробітні, отже, кошти на їх навчання у сумі 9 млн. 342 тис. грн. використано неефективно.**

У паспортах бюджетної програми за **КПКВК 2201130** на 2008–2010 роки питома вага працевлаштованих випускників до показників якості не включена. Міністерством у паспортах визначено показник продукту – кількість випускників денної форми навчання, які будуть працевлаштовані за фахом, проте, як зазначено вище, цей показник у звітності значно завищений.

Таким чином, **недосконала система управління профтехосвітою, незабезпечення уповноваженими центральними органами виконавчої влади – Мінекономіки, Мінпраці та МОН – координації дій на ринку праці між роботодавцями, центрами зайнятості та навчальними закладами унеможливило гарантоване працевлаштування випускників ПТНЗ, які навчалися за державним замовленням, і призвело до неефективного витрачання коштів державного бюджету на загальну суму 586 млн. 821,4 тис. гривень.**

2.5. Аналіз планування коштів та здійснення видатків на підготовку робітничих кадрів за бюджетною програмою за КПКВК 2201130

► За період 2008 рік – 9 місяців 2010 року **видатки державного бюджету за бюджетною програмою за КПКВК 2201130 становили 8 млрд. 811 млн. 187,2 тис. грн. (у тому числі загальний фонд – 8 млрд. 233 млн. 450 тис. грн., спеціальний – 577 млн. 737,2 тис. гривень).** Питома вага видатків споживання у загальному обсязі у 2008 та 2010 роках становила 99,8 відс., а у 2009 році – 100 відсотків. При цьому 84,7 відс., або 6 млрд. 972 млн. 59,6 тис. грн., виділяється на заробітну плату з нарахуваннями та стипендії, а на придбання предметів і матеріалів для навчального процесу витрачається від 4 до 5 грн. у рік на одного учня. Протягом трьох років на капітальні видатки виділено лише 36 млн. 85,5 тис. грн., або 13 тис. грн. у розрахунку на один навчальний заклад. Зазначене спричинено забезпеченням обрахованої ПТНЗ потреби в асигнуваннях на рівні 60 відсотків.

Така структура видатків на підготовку робітничих кадрів не забезпечує якісного навчального процесу, зокрема здобуття учнями професійних навичок. Частково проблема вирішується за рахунок спеціального фонду кошторисів установ. У 2008 році на відповідну мету витрачено 25,8 млн. грн., а у 2009 році – 8,5 млн. грн., що дорівнює 20,8 відс. і 8,5 відс. відповідно від потреби в коштах, що подавалася до проекту бюджету.

Довідково. Керівники ПТНЗ при опитуванні надали пояснення, що для здобуття практичних навичок заклади забезпечуються матеріалами, у тому числі пально-мастильними, у вигляді благодійних внесків, а також благодійні внески у грошовій формі отримуються ПТНЗ протягом вступної кампанії.

Загалом у загальному обсягу видатків **частка спецфонду** становила 6,6 відс. і **не є суттєвою (всього 592 млн. 641,4 тис. грн.,** з них у 2008 році – 209 млн. 157,7 тис. грн., 2009 році – 209 млн. 985,8 тис. грн., за 9 місяців 2010 року – 173 млн. 497,9 тис. грн.). У середньому 40 відс. коштів спецфонду отримано за послуги, що надаються ПТНЗ відповідно до функціональних повноважень. Водночас надходження за проходження практики на виробництві становлять лише 23 відс., хоча за належної взаємодії з підприємствами ці надходження мали бути більш вагомими.

Отже, у ПТНЗ відсутні джерела зміцнення **матеріально-технічної бази, оновлення їх основних фондів, придбання сучасних засобів виробництва.**

► Протягом 2008 року – 9 місяців 2010 року МОН як головний розпорядник забезпечувало розподіл бюджетних призначень між розпорядниками нижчого рівня (**15 територіальними ГУОН, 7 комітетами** та центрами профтехосвіти, а також **8 ПТНЗ та 36 ВНЗ I–IV** рівня акредитації, що здійснювали підготовку робітничих кадрів або мали у структурі ПТНЗ).

Рахунковою палатою встановлено, що МОН не визначало критеріїв віднесення ПТНЗ до розпорядників нижчого рівня стосовно Міністерства. За поданням МОН¹ таких ПТНЗ визначено **89**, а надалі – **134** заклади. Керівники департаменту ПТО та департаменту економіки і фінансів мотивували вказаний перелік віднесенням до нього установ, що здійснюють підготовку викладачів спецдисциплін і підвищення кваліфікації майстрів виробничого навчання. Проте, як зазначалось, підготовку майстрів здійснюють 12 індустріально-педагогічних коледжів (технікумів), а підвищення кваліфікації майстрів виробничого навчання – 15 ПТНЗ.

Також встановлено, що за відсутності координації між структурними підрозділами МОН погоджений перелік не дотримувався, рішення щодо безпосереднього фінансування МОН окремих ПТНЗ були суб'єктивними і приймалися керівником департаменту економіки та фінансування. Окремі із цих закладів підпорядковувалися регіональним управлінням освіти.

► За відсутності контролю з боку МОН керівники ПТНЗ допускали необґрунтоване планування видатків та порушення фінансово-господарської дисципліни.

> Незважаючи на затвердження профтехзакладам бюджетних асигнувань з дефіцитом до потреби, через **необґрунтоване планування та неоперативне управління коштами** з боку закладів та МОН у 2008–2009 роках не використано та **списано до бюджету 7 млн. 383,7 тис. грн.** (2008 рік – 3 млн. 488,7 тис. грн., 2009 рік – 3 млн. 895 тис. гривень).

Зокрема, по Донецькій області у 2008 році відкриті асигнування на виплату стипендій виявилися завищеними на 34,3 млн. грн., або на 54,3 відс. перевищували потребу в коштах. У результаті похибок при плануванні і невчасного перерозподілу коштів до бюджету повернуто 1 млн. 707,6 тис. гривень.

> У ході аудиту Рахунковою палатою встановлено, що **ПТНЗ**

¹ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.01.2009 № 42-р «Питання управління окремими державними професійно-технічними навчальними закладами, підпорядкованими МОН».

допускалося взяття зобов'язань понад кошторисні призначення та необгрунтоване списання заборгованості.

Так, у порушення вимог п. 1.4 Порядку списання кредиторської заборгованості бюджетних установ, строк позовної давності якої минув¹ ПТНЗ без дозволу МОН списано 527,2 тис. грн. (загальний фонд – 42,2 тис. грн., спеціальний – 485 тис. гривень).

У порушення ст. 51 Бюджетного кодексу України та законів про Державний бюджет України на відповідні роки ПТНЗ взято зобов'язання понад затверджені асигнування, внаслідок чого на початок 2008 року утворено небюджетну заборгованість у сумі 795,3 тис. грн., на початок 2009 року – у сумі 482,4 тис. грн., на кінець – у сумі 366,6 тис. гривень.

Зокрема, встановлено, що через неурегулювання МОН питань утримання гуртожитків ПТНЗ окремими закладами небюджетну заборгованість з оплати комунальних послуг створено через нестягнення з орендарів та сторонніх мешканців гуртожитків вартості спожитих ними комунальних послуг.

Так, наприклад, у гуртожитку Міжрегіонального центру професійної перепідготовки звільнених у запас військовослужбовців (м. Кривий ріг), який передано заводом цій установі, проживає 288 осіб колишніх його працівників, що станом на 01.11.2010 заборгували ПТНЗ 204,4 тис. гривень. Керівництво центру пояснює вказану ситуацію недосконалістю сучасного законодавства щодо ефективного впливу на боржників, крім того, значна їх частина є асоціальною, хворіє на різні види захворювань (у тому числі і туберкульоз) і не має коштів на сплату боргів.

Аудиторами також встановлено, що причиною взяття небюджетних зобов'язань стало затвердження з дефіцитом асигнувань на видатки з оплати комунальних послуг.

У ході аудиту Рахунковою палатою виявлено ще ряд порушень фінансово-господарської дисципліни на загальну суму 2 млн. 255 тис. гривень.

2.6. Аналіз забезпечення МОН виконання функцій управління майном професійно-технічних навчальних закладів

► У порушення вимог ст. 7 Закону № 103 та ст. 6 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» МОН не забезпечено належного виконання функцій уповноваженого органу управління об'єктами державної власності.

> У стадії організації збору й накопичення даних знаходиться робота з введення інформації щодо державного майна ПТНЗ до Єдиного реєстру об'єктів державної власності². Упорядкування обліку юридичних осіб і проведення інвентаризації держмайна розпочато лише за наказом МОН від 19.01.2009 № 23 про запровадження автоматизованої системи «Юридичні особи».

> Створене з метою регулювання державної політики у сфері матеріально-технічного розвитку відповідне управління МОН не виконує

¹ Затвердженого наказом Держказначейства від 08.05.2001 № 73.

² Положення про який затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 14.04.2004 № 467.

покладених на нього повноважень і не володіє даними щодо матеріально-технічного забезпечення ПТНЗ, використання ними держмайна, у тому числі земельних ділянок. Не здійснює це управління і своїх функцій з моніторингу потреби у проведенні капітального ремонту, реконструкції та будівництва закладів профтехосвіти і не бере участі у формуванні проекту держбюджету за капітальними видатками. Не забезпечується управлінням також і контроль за раціональним використанням, належним утриманням і зберіганням держмайна.

Управління володіє лише загальними відомостями про передані в оренду площі. Так, за його даними, ПТНЗ передали в **оренду 183,9 тис. кв. м** площ нежитлових приміщень, що становить 1,2 відс. від загального обсягу площ. Водночас аналіз надходжень свідчить, що у розрахунку на 1 кв. м орендованої площі за 2008 рік надійшло 73,4 грн., загалом – 13 млн. 512,8 тис. грн., за 2009 рік – 68,3 грн., загалом – 12 млн. 573,8 тис. грн. та за 9 міс. 2010 року – 49 грн., загалом – 910 тис. гривень. Проте управління не вживало заходів для з'ясування невідповідностей сум надходжень, при цьому **відсутня** інформація і щодо дотримання орендних відносин – повноти розрахунків, реконструкції орендних площ, а також висновки щодо досягнення мети при здачі в оренду майна.

> У ході аудиту встановлено, що за рахунок площ ПТНЗ регіональні відділення Фонду держмайна України та МОН вирішують питання розміщення державних структур і поселення в житлові приміщення (гуртожитки) сторонніх осіб за плату, яка не забезпечує утримання майна та його відновлення. Крім того, таке утримання і оплата спожитих комунальних послуг переважно здійснюються за рахунок бюджетних коштів.

Зокрема, в гуртожитках ПТНЗ Харківської області сторонні особи займають 2304 місяця, в Черкаській – 1370 місяць. Міжрегіональним центром професійної перепідготовки звільнених у запас військовослужбовців (м. Кривий Ріг) за борги сторонніх осіб сплачено 39 тис. грн. за рахунок коштів, отриманих за регіональне замовлення (2008 рік – 30 тис. грн., 2009 рік – 9 тис. грн.), та у 2010 році – 76 тис. грн. за рахунок коштів, отриманих за проходження практики учнями центру.

> Не забезпечується виконання функцій з управління державним майном і при зміні його статусу. Наказами МОН лише фіксуються факти передачі майна.

На запит Рахункової палати управління поінформувало, що впродовж 2008 року – I півріччя 2010 року з балансу ПТНЗ відчужено цілісний майновий комплекс (школи, майстерня, спортивна зала, інше) у Чернігівській області; 7 однокімнатних квартир у Херсонській області; будівля майстерні у Сумській області; 12 житлових будівель у п'яти областях; 9 гуртожитків у семи областях. В актах приймання-передачі не відображено характеристики переданого майна, його придатність до експлуатації, крім того, окремі акти до МОН подано невчасно.

Зокрема, на початок 2010 року в МОН від семи областей не надійшли акти приймання-передачі при об'єднанні ПТНЗ. Станом на 05.11.2010 відсутні матеріали щодо реорганізації Київського ВПУ будівництва і автотранспорту, Київського професійного ліцею будівництва і фітодизайну та ВПУ № 26 в м. Києві, здійсненого за наказом МОН від 23.07.2010 № 737, яким зобов'язано провести інвентаризацію, забезпечити до 20.08.2010 передачу об'єктів та подати акти приймання-передачі на затвердження МОН.

> МОН за відсутності обліку державного майна при виникненні спірних ситуацій не надає допомоги ГУОН і безпосередньо ПТНЗ щодо захисту інтересів держави.

Так, до цього часу не включено до Єдиного реєстру об'єктів державної власності будівлю Одеського професійного училища залізничного транспорту та будівництва, що передано училищу в жовтні 1944 року, на землі якого претендують інші суб'єкти, а тому питання вирішується у судовому порядку.

На земельній ділянці площею 42,7 га Степанецького професійного аграрного ліцею¹ з 2006 року розміщується ЗАТ «Миронівська птахофабрика». На звернення до МОН² щодо сприяння врегулювання земельних питань ГУОН відповіді не отримало, а ліцей у результаті реорганізації у 2009 році приєднано до Канівського вищого професійного училища радіоелектроніки та машинобудування.

Не забезпечує МОН контролю та моніторингу за належним оформленням профтехзакладами земельних ділянок, а непродумана реорганізація закладів змушує ПТНЗ здійснювати перереєстрацію державних актів на землю.

Зокрема, в Черкаській області з 21 ПТНЗ лише 18 мають державні акти на право користуватися землею, у 14 з них акти потребують перереєстрації у зв'язку зі зміною назви юридичної особи.

Аналіз відомчих статистичних даних МОН³ показав, що з 2000 року до 2009 року при ліквідації 45 ПТНЗ сільськогосподарського та меліоративного профілів у МОН вилучено 20133,8 га земельних угідь.

Отже, МОН не забезпечено контролю за обліком, використанням та збереженням державного майна, яке перебуває в оперативному управлінні закладів профтехосвіти.

3. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ НАСЛІДКИ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ ТА ДІЯЛЬНОСТІ МОН У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПІДГОТОВКИ РОБІТНИЧИХ КАДРІВ

Результати аудиту, проведеного Рахунковою палатою свідчать, що за відсутності державної політики у сфері профтехосвіти, незабезпечення виконання Мінекономіки і Мінпраці своїх функцій щодо визначення потреб держави у робітничих кадрах, а також внаслідок нечітких і непослідовних дій МОН **укази Президента України, постанови Кабміну та накази МОН, якими затверджувалися програми і заходи з удосконалення системи професійної освіти, не досягли своєї мети.**

► МОН у результаті затвердження річних бюджетних призначень на

¹ Державний акт на право користування землею від 28.12.2004 серії ЯЯ № 347785.

² Лист від 13.07.2006 № 11/35-11.

³ Форма № 4 «Зведений звіт про виробничу діяльність учбових господарств професійно-технічних навчальних закладів сільськогосподарського та меліоративного профілів» (дані збираються департаментом ПТО до відома).

підготовку робітничих кадрів у сумах понад 3 млрд. грн., які майже повністю використовуються як видатки споживання (переважно на заробітну плату та стипендії), замість вирішення потреб держави у висококваліфікованих і конкурентоспроможних робітничих кадрах, перетворило значну частину установ профтехосвіти в заклади зі збереження робочих місць для викладачів і тимчасового перебування молоді під час навчання без будь-яких перспектив бути потрібними економіці держави.

Через відсутність принципової позиції МОН до такого підходу у використанні коштів, виділених на підготовку робітничих кадрів, унеможливлено реорганізацію всієї системи профтехосвіти, забезпечення ПТНЗ матеріальною базою, необхідною для підготовки робітників високотехнологічних професій відповідно до потреб сучасного виробництва.

> Стан будівель, споруд, комунікацій значної частини ПТНЗ не забезпечує належного їх функціонування. На початок 2010 року через аварійність корпусів 22 заклади не могли належним чином здійснювати навчальний процес; за даними відомчої статистичної звітності станом на 01.08.2010, не зможуть розпочати роботу в 2010/2011 навчальному році 8 ПТНЗ, необхідно провести поточні ремонти у 955 навчально-виробничих приміщеннях, у 127 котельнях, 467 їдальнях і гуртожитках.

Переважна більшість ПТНЗ протягом останніх 20 років майже не оновлювалась і не оснащувалась основними техзасобами, крім комп'ютерів. У той же час устаткування, навчальне обладнання та сільськогосподарська техніка ПТНЗ морально і фізично застаріли і мають знос понад 90 відсотків. Навчальний процес відбувається за відсутності необхідного основного та допоміжного обладнання, навчально-методичного забезпечення.

> Як наслідок, низьким є рівень знань випускників¹. Відповідно, **роботодавців не задовольняє якість підготовки випускників і рівень їх кваліфікації**. Як показали результати анкетування, вони надають перевагу підготовці кваліфікованих робітників у власних учбових центрах.

Через неякісне навчання зменшується замовлення служб зайнятості на підготовку і перепідготовку безробітних у ПТНЗ². У результаті Фондом зайнятості за рахунок своїх коштів розпочато створення мережі власних центрів профтехосвіти, для розміщення яких, зокрема, вилучаються майнові комплекси ПТНЗ³.

> Незважаючи на високий відсоток працевлаштування⁴ випускників ПТНЗ, не забезпечується задоволення потреб роботодавців у висококваліфікованих робітниках з технологічно складних професій.

Так, наприклад, при щорічній потребі роботодавців Луганської області у токарях, шліфувальниках, фрезерувальниках від 80 до 900 осіб, ПТНЗ цієї області разом готували в

¹ У Чернівецькій області 31 відс. учнів 15 ПТНЗ показали початковий рівень навчальних досягнень з професійної підготовки.

² У 2008 році використовувалася виробнича база 703 ПТНЗ, у 2010 році – 465 ПТНЗ.

³ Зокрема, у Харківській, Луганській областях, м. Львові.

⁴ За статистичними даними, що збираються МОН.

рік лише 190 токарів, 63 фрезерувальники та 25 верстатників. У результаті рівень укомплектування вакансій за цими професіями у 2009 році був від 19 до 52 відсотків. При цьому розширювалася підготовка за такими професіями, як перукар-модельєр, оператор комп'ютерного набору, обліковець, бухгалтер, конкуренція за якими становила від 16 до 38 осіб на одне вільне робоче місце.

► Крім того, що на випуск робітничих кадрів, що не мають реального попиту на ринку праці неефективно використовуються кошти на підготовку, також зазнає суттєвих витрат Державний фонд соціального страхування від безробіття на їх подальше працевлаштування. Так, у ході аудиту було встановлено, що у середньому 5 відс. випускників ПТНЗ (орієнтовано на їх навчання витрачається **300 млн. грн.**) стають на облік з безробіття.

> Зокрема, за даними обласних центрів зайнятості **Одеської, Львівської областей, міст Києва та Севастополя**, протягом 2008–2010 років **4950 випускникам ПТНЗ** виплачено **4 млн. 115,3 тис. грн.** допомоги з безробіття¹. Частина випускників за рахунок коштів Фонду зайнятості перенавчаються. Так, у **Харківській області** у 2008–2010 роках на перенавчання 115 випускників ПТНЗ службою зайнятості витрачено **76,2 тис. гривень**. Аналогічні факти виявлено і в інших областях.

Крім того, у **Харківській, Донецькій, Львівській та Київській областях** протягом 2008–2010 років центрами зайнятості працевлаштовано на підставі договорів про забезпечення молоді першим робочим місцем 738 випускників ПТНЗ з наданням роботодавцю дотації у загальній сумі **1 млн. 259,3 тис. гривень**.

> Рахунковою палатою встановлено, що МОН не проводить моніторинг звернень випускників ПТНЗ до служб зайнятості з метою отримання першого робочого місця. Так, до **Харківського обласного центру зайнятості** у 2008 – 2009 роках звернувся 1881 випускник 53 ПТНЗ, проте ГУОН у звітності показало лише 65 таких осіб, аналогічні факти встановлено у **м. Севастополі**, де до служби зайнятості звернулося 206 осіб, а у звітності ГУОН показано лише 137 осіб.

Концепцією цільової програми розвитку професійно-технічної освіти на 2010–2015 роки² **підтверджено**, що на сьогодні кваліфікація робітничих кадрів, у тому числі випускників ПТНЗ, **не відповідає поточним і перспективним соціально-економічним потребам держави**.

Отже, **неефективне управління як діяльністю ПТНЗ, так і державними коштами, що виділяються на підготовку робітничих кадрів, спричиняє неефективне витрачання цих коштів, збільшує дисбаланс потреби і пропозиції робочої сили на ринку праці, дезорієнтує молодь, яка не отримує гарантованого першого робочого місця, та призводить до додаткових витрат Фонду соціального страхування від безробіття для адаптації на виробництві непрацевлаштованих випускників ПТНЗ.**

¹ Переважно особи, які отримали спеціальність: слюсар по ремонту автомобілів, секретар керівника, кухар, оператор комп'ютерної верстки.

² Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 № 1723-р.

**КОЛЕГІЯ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ
ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ РОЗГЛЯДУ МАТЕРІАЛІВ АУДИТУ
ЗРОБИЛА ТАКІ ВИСНОВКИ:**

1. Міністерством економіки, Міністерством освіти і науки та Міністерством праці як уповноваженими органами з питань реалізації державної економічної політики і політики у сферах освіти та трудової зайнятості не запроваджено узгодженої діяльності щодо забезпечення реальних потреб галузей економіки у кваліфікованих робітничих кадрах.

Міністерство освіти і науки, порушуючи законодавство у сфері державних замовлень, спрямувало у 2008–2010 роках профтехзакладам-виконавцям державного замовлення 9,3 млрд. грн. на підготовку кваліфікованих робітників без укладання державних контрактів, що мають визначати економічні та правові зобов'язання сторін, а відтак не забезпечено відповідальності керівників закладів за досягнення запланованих результатів.

Як наслідок, щорічні витрати бюджетних коштів у сумі понад 3 млрд. грн. на функціонування профтехосвіти не ліквідували на вітчизняному ринку праці дисбаланс попиту і пропозицій робітничих кадрів. Поряд з незадоволеною потребою підприємств у робітниках певних професій залишаються незатребуваними виробництвом випускники, підготовлені за іншими професіями, на соціальну адаптацію яких держава вимушена витратити додаткові ресурси.

2. Управлінські рішення МОН (міністри С.М. Ніколаєнко, І.О. Вакарчук, з 18.05.2010 – заступник Міністра І.П.Зайцева), яке здійснює централізоване управління профтехосвітою, є державним замовником і головним розпорядником бюджетних коштів, не забезпечили приведення мережі профтехзакладів у відповідність із потребами регіональних ринків праці та затвердження структури видатків, яка б дала змогу розвивати ці заклади, сформувати їх матеріально-технічну базу як основу для підготовки робітничих кадрів на рівні вимог сучасного виробництва. У результаті професійно-технічними закладами випускаються фахівці, що отримують професії і рівень підготовки, які не відповідають потребам економіки. А молодь, що є найбільш активною частиною суспільства, поповнює лави безробітних, оскільки фактично дезорієнтована щодо її затребуваності.

3. Через відсутність затверджених механізмів реалізації або їх недосконалість залишаються декларативними норми чинного законодавства, що регулюють загальні засади організації професійно-технічної освіти.

3.1. Затвердивши у Законі України «Про професійно-технічну освіту» норму щодо підготовки робітничих кадрів відповідно до потреб галузей економіки та визначивши постановою Кабінету Міністрів України від 29.02.96 № 266 «Про Порядок формування та розміщення державних замовлень на поставку продукції для державних потреб і контролю за їх

виконанням» підготовку робітничих кадрів як **пріоритетну державну потребу**, Уряд не розробив і **не затвердив** нормативного акта щодо **механізму визначення цієї потреби**.

Мінекономіки, на яке **відповідно до його компетенції рішенням РНБО** від 07.10.2009 та Указом Президента України від 22.01.2010 № 55 покладено **відповідальність у частині законодавчого урегулювання питань визначення потреб ринку праці**, практично усунулося від виконання своїх повноважень у сфері професійно-технічної освіти, а Мінпраці, якому в лютому 2010 року рішенням Кабінету Міністрів України доручалося реалізувати це завдання, поінформувало про неспроможність його виконання.

3.2. МОН свої повноваження щодо держзамовлення переклало на керівників закладів профтехосвіти, що є протизаконним. Як наслідок, профтехзакладами державне замовлення формується не згідно з потребами економічних галузей з урахуванням динаміки їх розвитку, а з урахуванням існуючої кількості учнів і номенклатури професій, орієнтованих не на ринок праці, а на попит вступників. У результаті таких дій ПТНЗ за одними професіями фіксується укомплектованість підприємств на рівні 19 відс., за іншими – конкуренція на одне вільне місце становить до 1000 відсотків.

Не досягнуто змін у підході до формування державного замовлення й із запровадженням у 2007 році експерименту, що полягав у децентралізації управління профтехосвітою. Позитивними наслідками експерименту є посилення уваги місцевих органів влади до зміцнення матеріально-технічної бази ПНТЗ та до моніторингу працевлаштування їх випускників.

3.3. Визначені законодавством податкові преференції підприємствам не стимулюють їх до проведення витрат, достатніх для розвитку профтехосвіти і надання профтехзакладами якісної освіти. Як наслідок, **потенційні роботодавці не інтегровані** у систему професійно-технічної освіти і переважно не розглядають підготовлені профтехзакладами робітничі кадри як потенціал для розвитку своїх підприємств. Через незацікавленість виробничого сектору **дві третини випускників ПТНЗ не мають змоги пройти практику на виробництві**, що унеможливує отримання ними практичних навичок з отриманої професії.

3.4. Незважаючи на невідповідність існуючої системи профтехосвіти засадам ринкової економіки, з 2003 року на державному рівні не прийнято цільової програми з вирішення відповідних проблем. Як наслідок, лише 26 відс. профтехзакладів мають базу для підготовки робітничих кадрів з технологічно складних, наукоємних професій, але й вони не використовують цей потенціал на повну потужність. Водночас **щороку в державному бюджеті затверджується понад 3 млрд. грн. на функціонування закладів профтехосвіти, що не задовольняють потреб економіки держави**.

4. Внаслідок **незабезпечення МОН виконання покладених на нього чинним законодавством функцій щодо реалізації державної політики у галузі професійно-технічної освіти не досягається мета бюджетних програм, кошти державного бюджету на підготовку робітничих кадрів витрачаються неефективно та з порушенням чинного законодавства**.

4.1. Прийняті впродовж останніх 15 років на різних рівнях нормативні й розпорядчі акти із завданнями щодо удосконалення професійно-технічної освіти переважно залишилися невиконаними. **За відсутності контролю з боку Уряду створена ним з метою координації профтехосвіти Міжгалузева рада протягом останніх трьох років не виконувала своїх функцій, не діяли такі ради і в деяких регіонах. У результаті не відбулося очікуваного удосконалення системи профтехосвіти.**

4.2. У порушення ст. 19 Закону України «Про професійно-технічну освіту» **Кабінетом Міністрів України з 2003 року не визначалася потреба в профтехзкладах з урахуванням регіональних потреб та перспектив розвитку економіки.**

Заходи з реорганізації та ліквідації профтехзкладів у порушення чинного законодавства здійснювалися МОН без попереднього узгодження з Віце-прем'єр-міністром України та за відсутності дозволу рад народних депутатів. У результаті зацікавлені у підготовці робітничих кадрів підприємства та органи місцевого самоврядування не впливали на цей процес, оптимізація мережі ПТНЗ не супроводжувалася приведенням їх профілю у відповідність з потребами ринку праці.

Внаслідок негативної практики МОН щодо передачі ПТНЗ до структури вищих навчальних закладів скорочено майже на третину кількість учнів у профтехзкладах, половину ПТНЗ перепрофільовано на надання вищої освіти і вилучено **понад 40 відс. навчально-матеріальної бази.**

4.3. Порушуючи ст. 7 Закону України «Про професійно-технічну освіту» та ст. 6 Закону України «Про управління об'єктами державної власності», МОН **не забезпечує належного управління майном підпорядкованих профтехзкладів.** Міністерство не володіє номенклатурою державного майна і **не вживає заходів щодо його збереження** для потреб профтехосвіти. У результаті протягом 2000–2009 років при ліквідації 45 ПТНЗ сільськогосподарського профілю вилучено 20133,8 га земельних угідь. Разом з тим втрачаються гуртожитки та майнові комплекси, що належать ПТНЗ.

4.4. **Невжиття МОН заходів, які сприяли б приведенню структури бюджетних асигнувань у відповідність з реальними потребами забезпечення навчального процесу, є причиною як низької якості підготовки кадрів, так і припинення функціонування самих закладів:**

√ за останні п'ять років із **183 підготовлених** рукописів підручників, які пройшли конкурс і отримали гриф МОН, через державне замовлення **видано лише 30, або 16,3 відс.;** у **2009–2010 роках підручники для ПТНЗ не видавалися.** Сучасними педагогічними **програмними засобами** навчання задоволено **лише 4 відс. від потреби;**

√ на придбання предметів та матеріалів, у тому числі й для навчального процесу, витрачається 4 - 5 грн. у рік на одного учня, а устаткування, навчальне обладнання та сільськогосподарська техніка морально і фізично застаріли і мають знос до 100 відс., як наслідок, база для набуття учнями практичних навичок у процесі навчання відсутня;

√ через відсутність підтримки матеріальної бази ПТНЗ і аварійність корпусів, на початок 2010 року 22 заклади не змогли належним чином здійснювати навчальний процес; потребують поточного ремонту 955 навчально-виробничих приміщення, 127 котелень та 467 об'єктів інфраструктури (гуртожитки, їдальні).

4.5. МОН, якому підпорядковані навчальні заклади, забезпечує ПТНЗ педагогічними кадрами на рівні 87,5 відс., половина з яких пенсійного та передпенсійного віку. Крім того, 12,7 відс. майстрів виробничого навчання мають 3-й розряд, який відповідає рівню випускника ПТНЗ, що є передумовою неякісного навчання.

4.6. Внаслідок надання МОН роз'яснень, що суперечили нормам законів про державний бюджет на відповідний рік та постановам Кабміну про державне замовлення, 123 заклади профтехосвіти замість випускників за освітньо-кваліфікаційним рівнем «кваліфікований робітник» підготували та здійснили випуск 17170 «молодших спеціалістів», незаконно використавши на їх навчання кошти в сумі 120 млн. 918,5 тис. гривень.

4.7. Через незабезпечення МОН і територіальними управліннями освіти об'єктивного формування державного замовлення, безсистемну підготовку профтехзакладами робітничих кадрів, відсутність умов для якісного навчання та незабезпечення отримання практичних навичок на виробництві, допущено неефективне та з порушенням законодавства витрачання бюджетних коштів:

√ не забезпечено працевлаштування **61178 випускників ПТНЗ**, що навчалися за державним замовленням, на підготовку яких **неефективно витрачено 585 млн. 213,7 тис. грн.** бюджетних коштів;

√ звільнилися з роботи впродовж першого року **195 випускників ПТНЗ**, що навчалися за державним замовленням, на підготовку яких **неефективно витрачено 1 млн. 607,7 тис. гривень**;

√ на підготовку **5365 учнів**, замовлення яких не підтверджено договорами з роботодавцями, **необґрунтовано використано 39 млн. 622,3 тис. гривень**;

√ через академічну заборгованість та порушення дисципліни відраховано **4787 учнів**, на підготовку яких **неефективно витрачено 31 млн. 968,3 тис. гривень**.

5. У цілому внаслідок недосконалої системи управління професійно-технічною освітою, неефективних рішень МОН та незабезпечення дієвого контролю за фінансово-господарською дисципліною профтехзакладів використано з порушеннями чинного законодавства та незаконно 162 млн. 795,8 тис. грн., неефективно – 618 млн. 789,7 тис. грн., допущено неефективне управління коштами в сумі 7 млн. 383,7 тис. гривень.

СИМОНЕНКО В.К.
ГОЛОВА РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ