



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

№ 5-82
27 січня 2020 року

**Голові Комітету Верховної Ради
України з питань освіти, науки та
інновацій**

Бабаку С. В.

*Щодо розвитку
дошкільної освіти в Україні*

Шановний Сергію Віталійовичу!

Користуючись нагодою, засвідчуємо Вам свою повагу та дякуємо за продовження діалогу з органами місцевого самоврядування.

Асоціація міст України розглянула лист Комітету Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій від 17 січня 2020 року № 04-24/05-88 щодо проведення комітетських слухань «Стан і проблеми законодавчого забезпечення розвитку дошкільної освіти в Україні» та надає свої пропозиції в частині врегулювання проблемних питань органів місцевого самоврядування в сфері дошкільної освіти (додаються).

Також підтверджуємо участь 12 лютого 2020 року у слуханнях Комітету Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій «Стан і проблеми законодавчого забезпечення розвитку дошкільної освіти в Україні» аналітика Аналітичного центру Асоціації міст України, кандидата педагогічних наук Мозгової Людмили Анатоліївни.

Із метою представлення позиції органів місцевого самоврядування, як засновників комунальних закладів дошкільної освіти, просимо Вас включити Мозгову Людмилу Анатоліївну до складу робочої групи з підготовки проекту Концепції забезпечення якості дошкільної освіти та законопроекту «Про ранній розвиток та дошкільну освіту».

Сподіваємось на постійну результативну співпрацю.

Додаток: на 6 арк.

**З повагою
Виконавчий директор Асоціації**

Мозгова Л. А.
486-30-82

О. В. Слобожан

Стан і проблеми законодавчого забезпечення розвитку дошкільної освіти в Україні

Асоціація міст України представляє інтереси сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів, до власних повноважень яких відповідно до підпункту 2 пункту «а» статті 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сприяння діяльності закладів дошкільної освіти.

Згідно з підпунктом «а» пункту 2 частини першої статті 89 Бюджетного кодексу України видатки на дошкільну освіту здійснюються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад. Таким чином, органи місцевого самоврядування за власні ресурси утримують, розвивають систему дошкільної освіти, а також забезпечують оплату праці педагогічних і непедагогічних працівників закладів дошкільної освіти, що належать до комунальної власності.

Поряд зі здобутками системи дошкільної освіти, органи місцевого самоврядування відзначають наявність окремих проблемних питань у сфері дошкільної освіти, що, зокрема, потребують удосконалення нормативно-правової бази. Озвучимо основні з них.

Щодо повного або часткового невиконання районними радами та районними державними адміністраціями підпункту а пункту 2 частини першої статті 89 статті 89 Бюджетного кодексу України щодо фінансування закладів дошкільної освіти

Відповідно до підпункту «а» пункту 2 частини першої статті 89 Бюджетного кодексу України видатки на дошкільну освіту здійснюються, зокрема, з районних бюджетів. На виконання звернення окремих голів міст районного значення, що не є об'єднаними територіальними громадами, щодо недофінансування закладів дошкільної освіти відповідними районними радами Асоціація міст України у 2019 році провела опитування 138 міст та селищ 22 областей України (крім Дніпропетровської та Хмельницької областей), заклади дошкільної освіти в яких мають утримуватись за кошти районних бюджетів. Так, було з'ясовано, що лише 18% районів (25 громад) виконують такі повноваження, де на 100% використано районний бюджет без співфінансування з містами районного значення та селищами. В інших 82% громад повноваження з утримання закладів дошкільної освіти виконують міста районного значення і селища. При цьому вони розраховують на належне фінансування з боку районних рад і районних державних адміністрацій відповідно до норм Бюджетного кодексу України. Однак наразі відсутнє належне виконання норм Бюджетного кодексу України районними радами та районними державними адміністраціями, а отже, заклади дошкільної освіти не одержують достатньої кількості коштів. У 25% (34

громадах) закладів дошкільної освіти утримуються на 30-69% за рахунок районного бюджету, у 6% (8 громадах) таке фінансування з районного бюджету закладів дошкільної освіти не перевищує 29%, 1% (2 громади) повністю утримувала заклади дошкільної освіти за кошти власного ресурсу (сmt Новгородка Кіровоградської області, сmt Есмань Сумської області). У цілому міста районного значення та селища відволікають понад 16% власних ресурсів на повноваження, закріплені законодавством за районним рівнем.

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

Причинами недофінансування закладів освіти є:

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

2. Неврахування окремими районними радами особливостей гірської території, на яких розташовані заклади дошкільної освіти.

Така ситуація не дозволяє належним чином функціонувати закладам дошкільної освіти, планово спрямовувати кошти на розвиток їх матеріально-технічної бази, поточні та капітальні ремонти, а також дестабілізує ситуацію в педагогічних колективах закладів, що в цілому негативно впливає на якість дошкільної освіти, стабільне функціонування закладів та безпеку догляду за перебуванням дітей дошкільного віку в робочий час їх батьків.

Пропонуємо: відповідно до підпункту «а» пункту 2 частини першої статті 89 Бюджетного кодексу України рекомендувати окремим районним радам та районним державним адміністраціям переглянути районні бюджети та прийняти рішення про внесення відповідних змін до них із метою збільшення бюджетного трансферту та повного забезпечення фінансування закладів дошкільної освіти, які фінансуються з цих бюджетів. Також рекомендувати Міністерству освіти і науки України розробити та затвердити норматив фінансової забезпеченості закладів дошкільної освіти.

Щодо застарілих Типових штатних нормативів закладів дошкільної освіти

Типові штатні нормативи дошкільних навчальних закладів, затверджені наказом Міністерства освіти і науки України від 04.11.2010 року № 1055, на думку органів місцевого самоврядування, є такими, що потребують перегляду. Так, з метою забезпечення систематичного обслуговування, ведення та поповнення інформаційного ресурсу закладу необхідно передбачити в штатному розписі посаду інформатика; а для організації роботи з охорони праці та безпеки життєдіяльності у закладах дошкільної освіти ввести посаду інженера з охорони праці. Також органи місцевого самоврядування зауважують про необхідність введення посади вчителя

іноземної мови та вчителя-логопеда. Це дозволить забезпечити якість освітнього процесу в закладах, у тому числі для осіб з особливими освітніми потребами.

Також необхідно внести зміни в частині збільшення розрахунку штатних одиниць вихователів на 1 групу з режимом роботи 10,5 год. з 1,8 ст. до 2,0 ст. (штатні посади) для врегулювання фонду оплати праці у відповідності 1 штатної посади на 1 вихователя замість 0,9 (діючі) для забезпечення 100% відрахувань до Пенсійного фонду, що в подальшому впливає на пенсійні виплати при виході на пенсію.

Щодо кадрового забезпечення системи дошкільної освіти та оплати праці

Органи місцевого самоврядування зауважують, що тривалий час спостерігається тенденція до збільшення вакансій педагогічних працівників у закладах дошкільної освіти. Наприклад, у м. Дніпрі за останні роки в заклади дошкільної освіти майже не прийшли молоді фахівці. Більшість педагогічних кадрів – жінки передпенсійного та пенсійного віку. У місті 156 пропозицій на посаду вихователя у 2020 році залишаються не закритими.

Причиною такої ситуації є відсутність фахової підготовки достатньої кількості педагогів, а також незадовільне матеріальне забезпечення працівників. Заробітна плата педагогів і технічного персоналу закладів дошкільної освіти є найнижчою в освітній галузі.

Звертаємо увагу, що постановою Кабінету Міністрів України від 10.07.2019 року № 695 «Про внесення зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 11 січня 2018 р. № 22» вже з 1 вересня 2019 року було підвищено на 10 відсотків посадові оклади (ставки заробітної плати) педагогічним працівникам, зокрема закладів дошкільної освіти. При цьому жодного компенсаторного механізму місцевим бюджетам не було забезпечено.

При цьому Кабінет Міністрів України окремими проектами актів здійснює спроби підвищити заробітну плату вихователям закладів дошкільної освіти, зокрема одним із таких проєктів пропонує встановити обов'язкову надбавку у розмірі 30 відсотків посадового окладу (ставки заробітної плати). При цьому реалізацію виконання цієї норми покладають виключно на засновників закладів дошкільної освіти. Звертаємо увагу, що фонд оплати праці працівників дошкільної сфери у 2019 році склав 12,6 млрд гривень, зростання якого на 20% призведе до додаткових видатків із бюджетів громад у розмірі 2,5 млрд гривень. При цьому не враховується спроможність місцевих бюджетів та прямо порушується норма частини третьої статті 142 Конституції України, згідно з якою «витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою».

До Асоціації міст України на виконання доручення Віце-прем'єр-міністра України від 11.02.2019 року № 4079/1/1-19 надійшла листом від 11.03.2019 року № 7/34.4/3961-19 відповідь Мінрегіону. У ній було зведено

інформацію від обласних державних адміністрацій та Міністерства освіти і науки України щодо фінансування закладів дошкільної освіти.

Основна позиція Міністерства освіти і науки України, Вінницької, Житомирської, Закарпатської, Запорізької, Київської, Черкаської, Чернігівської, Миколаївської, Сумської, Тернопільської, Чернігівська облдержадміністрації всупереч нормам статті 89 Бюджетного кодексу України зводилась до того, що повне фінансування дошкільних установ має вирішуватись за рахунок доходів сільських, селищних та міських рад. Об'єктивний аналіз провела Волинська облдержадміністрація, яка встановила факт недоотримання закладами дошкільної освіти коштів при плануванні семи районних бюджетів. Житомирська облдержадміністрація підтвердила факт дефіциту у 2019 році коштів на потреби закладів дошкільної освіти у розмірі 121,9 млн. грн. на заробітну плату працівників закладів та 7,4 млн. грн. на енергоносії. Івано-Франківська облдержадміністрація підтвердила незабезпеченість у коштах закладів дошкільної освіти по захищених статтях у розмірі 33,9 млн. грн., що наявна у 9 з 14 районних бюджетів. Констатувала незабезпеченість коштами також Кіровоградська державна адміністрація. Лише Чернівецька облдержадміністрація взяла питання під контроль і запевнила, що фінансування закладів дошкільної освіти буде вирішене за рахунок коштів стабілізаційної дотації.

Наразі запровадження обов'язкового фіксованого розміру надбавки чи зростання посадових окладів виключно за кошти місцевих бюджетів призведе, всупереч позитивним прогнозам підвищення соціального забезпечення освітян, до ряду негативних наслідків:

- скорочення значної кількості педагогічних та технічних працівників закладів дошкільної освіти;
- збільшення понад дозволену законодавством наповнюваності груп, що погіршить санітарно-гігієнічні умови перебування дітей у закладах освіти та якість надання їм освітніх та інших послуг;
- в окремих випадках - до закриття закладів дошкільної освіти або призупинення їх діяльності.

Саме тому підвищення заробітної плати педагогічних працівників закладів дошкільної освіти, що є вкрай необхідним, має передбачати також належне фінансово-економічне обґрунтування та відповідні компенсатори місцевим бюджетам на такі видатки.

Пропозиції: пропонуємо відповідно до реальних потреб сфери оновити державне замовлення на підготовку педагогічних кадрів (вихователів, музичних керівників) педагогічними коледжами та вищими навчальними закладами з метою державного розподілу за направленням до закладів дошкільної освіти. Також передбачити механізм компенсації органам місцевого самоврядування видатків, що мають бути спрямовані на підвищення заробітної плати педагогічним працівникам закладів дошкільної освіти.

Щодо будівництва, капітальних ремонтів та устаткування закладів дошкільної освіти

Органи місцевого самоврядування зауважують також про відсутність коштів у більшості місцевих бюджетів на будівництво нових дошкільних навчальних закладів, незабезпеченість місцями у закладах дошкільної освіти у зв'язку зі зростанням чисельності дітей дошкільного віку, а також відсутність ресурсів на оновлення матеріально-технічної бази та належного сучасного устаткування закладів освіти.

Пропозиції: розробити державну програму зі співфінансування будівництва закладів дошкільної освіти з державного та місцевих бюджетів з урахуванням можливостей територіальних громад. Також з метою впровадження у закладах дошкільної освіти постійно діючих процедур, заснованих на принципах системи аналізу небезпечних факторів та контролю у критичних точках (НАССР – це потужна система, що може застосовуватися до великого спектру простих і складних операцій та використовується для забезпечення безпечності харчових продуктів протягом усього ланцюга виробництва і реалізації харчового продукту), передбачити державну субвенцію на оновлення технологічного обладнання харчоблоків.

Щодо управління комунальними закладами дошкільної освіти

Відповідно до частини третьої статті 16 Закону України «Про дошкільну освіту» «вивільнені приміщення ліквідованих державних та комунальних закладів дошкільної освіти використовуються виключно для роботи з дітьми. Майно, яке є державною або комунальною власністю (земельні ділянки, будівлі, споруди, обладнання тощо), придбання чи відокремлення якого призначене для здобуття дітьми дошкільної освіти, використовується виключно для роботи з дітьми». У той же час в окремих громадах саме через відсутність дітей здійснюється реорганізація закладів. У такому разі видатки бюджету громади спрямовуються на утримання виключно приміщень ліквідованих закладів освіти, що, на нашу думку, є нераціональним.

Відповідно до статей 29 та 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» управління комунальними загальноосвітніми навчальними закладами перебуває в межах компетенції органів місцевого самоврядування.

Пропозиції: пропонуємо надати право органам місцевого самоврядування використовувати майно ліквідованих закладів освіти з урахуванням потреб громади, наприклад, для надання медичних, соціальних, культурних та інших послуг.

Щодо оновлення програмно-методичного забезпечення, посібників у сфері дошкільної освіти

Органи місцевого самоврядування зазначають, що програмно-методичне забезпечення, посібники, які використовуються в освітньому процесі закладів дошкільної освіти, є таким, що потребує суттєвого оновлення.

Пропозиції: пропонуємо забезпечити формування державного замовлення на розробку та придбання програмно-методичного забезпечення, посібників та інших видань для закладів дошкільної освіти.

Щодо розробки та прийняття нового Закону України «Про дошкільну освіту»

Органи місцевого самоврядування зауважують, що відсутність нового Закону України «Про дошкільну освіту» та ряду підзаконних актів у цій сфері не дають у повній мірі реалізувати вимоги Закону України «Про освіту».

Пропозиції: Пришвидшити підготовку та прийняття зазначених нормативно-правових актів, зокрема передбачити у новому Законі України «Про дошкільну освіту» такі норми:

- виписати чітко розмежування поняття автономії закладу та її видів;
- передбачити конкурсний відбір на посаду керівника закладу дошкільної освіти;
- зменшити наповнюваність груп: молодшого дошкільного віку до 10 дітей; старшого дошкільного віку до 15 дітей, що дасть можливість для ефективного впровадження інклюзивного навчання;
- чітко визначити механізм та вимоги отримання сертифікації для педагогічних працівників закладів дошкільної освіти;
- перевести працівників пенсійного віку на строкові трудові договори;
- поняття «заклад дошкільної освіти (ясла-садок) для дітей віком від одного до шести (семи) років» викласти у редакції «заклад дошкільної освіти (ясла-садок) для дітей віком від двох до шести років». Адже в Україні законодавчо передбачено відпустку по догляду за дитиною до трьох років. У цей період сімейне виховання є найважливішим чинником у формуванні фізичного, емоційного і духовного життя малюка. Для дітей однорічного віку у закладах дошкільної освіти необхідно створити особливі умови догляду, облаштування приміщень, розробити меню, враховуючи вікові особливості (4-5 разове харчування), що в разі перевищує видатки на утримання дитини від двох до шести років;
- відрахування дітей із закладу дошкільної освіти здійснювати при досягненні дитиною повних 6 років станом на перше вересня поточного року. Дітей 7-річного віку, які не мають медичних протипоказань, не залишати повторно у закладах дошкільної освіти. Це дозволить вивільнити значну кількість місць у закладах дошкільної освіти та забезпечити охоплення відповідними послугами дітей дошкільного віку.

Аналітичний центр АМУ