

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішенням Рахункової палати
від 28.04.2020 № 11–1

ЗВІТ **про результати аудиту ефективності використання коштів** **державного бюджету, виділених Міністерству освіти і науки** **України на забезпечення підручниками, посібниками**

Київ 2020

Рахункова палата від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням (стаття 98 Конституції України).

Організацію, повноваження та порядок діяльності Рахункової палати визначає Закон України від 02.07.2015 № 576 “Про Рахункову палату”.

Згідно з цим Законом повноваження, покладені на Рахункову палату Конституцією України, здійснюються через провадження заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

Державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) забезпечується Рахунковою палатою шляхом здійснення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів.

Рахункова палата застосовує у своїй діяльності основні принципи діяльності Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), Європейської організації вищих органів фінансового контролю (EUROSAI) та Міжнародні стандарти вищих органів фінансового контролю (ISSAI) в частині, що не суперечить Конституції та законам України.

ЗМІСТ

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ.....	4
УЗАГАЛЬНЮЮЧІ РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ	10
1. ПЕРЕДУМОВИ ПРОВЕДЕННЯ АУДИТУ	19
2. РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ	23
2.1. Оцінка виконання рекомендацій Рахункової палати зрезультатами попереднього аудиту.....	23
2.2. Оцінка стану планування і затвердження видатків за бюджетною програмою 2201170 на забезпечення підручниками, посібниками	25
2.3. Оцінка розрахунку потреби у підручниках, посібниках.....	30
2.4. Оцінка забезпечення конкурсного відбору підручників, посібників...	34
2.5. Аналіз договорів на видання підручників, посібників та стан їх виконання	43
2.6. Оцінка організації доставки підручників, посібників	51
2.7. Оцінка організації забезпечення електронними підручниками	55
2.8. Оцінка організації забезпечення комплектами сучасних методик для проведення комплексної оцінки розвитку дітей з особливими освітніми потребами	59
Додаток	63

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

Бюджетний кодекс	Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456
бюджетна програма 2201170	бюджетна програма за КПКВК 2201170 “Здійснення методичного та матеріально-технічного забезпечення діяльності навчальних закладів, забезпечення діяльності експертних рад з питань проведення експертизи дисертацій”
ДКСУ	Державна казначейська служба України
департаменти освіти	департаменти (управління) освіти і науки обласних, Київської міської державних адміністрацій
ДП “ВСВ “Світ”	Державне підприємство “Всеукраїнське спеціалізоване видавництво “Світ”
ДП “СВ “Либідь”	Державне підприємство “Спеціалізоване видавництво “Либідь”
експеримент “Електронний підручник”	експеримент всеукраїнського рівня “Електронний підручник для загальної середньої освіти” (E-book for secondary education (EBSE)), серпень 2018 року – серпень 2021 року”
e-підручник	електронний підручник
забезпечення підручниками та посібниками	забезпечення підручниками та посібниками – видання (перевидання), придбання, зберігання, доставка та формування резервного фонду, а також надання права на використання електронних підручників та посібників, електронних версій друкованих підручників у форматі pdf
заклади освіти	заклад загальної середньої освіти, професійної (професійно-технічної) освіти, заклади фахової передвищої, вищої та післядипломної педагогічної освіти
заклади ЗСО	заклади загальної середньої освіти
заклади ПТО	заклади професійної (професійно-технічної) освіти
ЗВО	заклади фахової передвищої і заклади вищої освіти, які забезпечують здобуття повної загальної середньої освіти
ЗСО	загальна середня освіта
Загальні вимоги № 1536	Загальні вимоги до визначення результативних показників бюджетних програм, затверджені наказом Міністерства фінансів України від 10.12.2010 № 1536, зареєстровані в Міністерстві юстиції України 27.12.2010 за № 1353/18648
Закон № 265	Закон України від 31.10.2019 № 265 “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2019 рік”
Закон № 922	Закон України від 25.12.2015 № 922 “Про публічні закупівлі”
Закон № 996	Закон України від 16.07.1999 № 996 “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні”
Закон № 2145	Закон України від 05.09.2017 № 2145 “Про освіту”
Закон № 2629	Закон України від 23.11.2018 № 2629 “Про Державний бюджет України на 2019 рік”
Закон № 2745	Закон України від 06.06.2019 № 2745 “Про фахову передвищу освіту”
ІМЗО	Державна наукова установа “Інститут модернізації змісту освіти”
інформаційно-телекомунікаційна система	інформаційно-телекомунікаційна система “Державна інформаційна система освіти”
ДІСО	
ІРЦ	Інклюзивно-ресурсний центр
ІППО	Інститут післядипломної педагогічної освіти
Інструктивно-методичні матеріали	Інструктивно-методичні матеріали для здійснення вибору закладами загальної середньої освіти проєктів підручників для 2 класу (лист Міністерства освіти і науки України

	від 08.02.2019 № 1/9–63) і Інструктивно-методичні матеріали для здійснення вибору закладами освіти проєктів підручників для 6 та 11 класів (лист Міністерства освіти і науки України від 28.02.2019 № 1/9–107)
Інструктивно-методичні матеріали для проведення експертиз	Інструктивно-методичні матеріалами для проведення експертами експертиз електронних версій проєктів підручників, затверджені наказом Міністерства освіти і науки України від 31.10.2018 № 1183
Конкурс	конкурсний відбір проєктів підручників для 1–2 класів закладів загальної середньої освіти, конкурсний відбір проєктів підручників для 5–9 та 10–11 класів закладів загальної середньої освіти з навчальних предметів типових навчальних планів закладів загальної середньої освіти
Конкурс (ООП)	конкурсний відбір підручників для осіб з особливими освітніми потребами
Мінфін	Міністерство фінансів України
МОН	Міністерство освіти і науки України
МПП “Букрек”	мале приватне підприємство “Букрек”
методики	комплекти методик для проведення комплексної оцінки розвитку дітей з особливими освітніми потребами
навчальна програма для фахівців ІРЦ	навчальна програма для фахівців інклюзивно-ресурсних центрів “Користування психодіагностичними методиками WISC-IV, Leiter-3, Conners-3, PEP-3 та CASD”
наказ МОЗ № 247	наказ Міністерства охорони здоров'я України від 09.10.2000 № 247 “Про затвердження Тимчасового порядку проведення державної санітарно-гігієнічної експертизи”, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 10.01.2001 за №4/5195
наказ Держкомвидаву СРСР від 21.07.1986 № 307	Групові (укрупнені) норми витрат паперу на випуск газет, книжково-журнальної та образотворчої продукції, затверджені наказом Державного комітету СРСР у справах видавництва, поліграфії і книжкової торгівлі від 21.07.86 № 307
наказ Держкомтелерадіо № 334	Укрупнені норми витрат паперу, картону і покривних матеріалів на виготовлення книжкової продукції, затверджені наказом Держкомтелерадіо від 20.12.2005 № 334
наказ № 407	наказ Міністерства освіти і науки України від 28.03.2019 № 407 “Про надання грифа “Рекомендовано Міністерством освіти і науки України” підручникам для 2 класу закладів загальної середньої освіти”
наказ № 409	наказ Міністерства освіти і науки України від 28.03.2019 № 409 “Про видання підручників для 2 класу закладів загальної середньої освіти за кошти державного бюджету у 2019 році”
наказ № 472	наказ Міністерства освіти і науки України від 12.04.2019 № 472 “Про надання грифа “Рекомендовано Міністерством освіти і науки України” підручникам для 6 та 11 класів закладів загальної середньої освіти”
наказ № 474	наказ Міністерства освіти і науки України від 12.04.2019 № 474 “Про видання підручників для 6 та 11 класів закладів загальної середньої освіти за кошти державного бюджету у 2019 році”
наказ № 515	наказ Міністерства освіти і науки України від 17.04.2019 № 515 “Про надання грифа “Рекомендовано Міністерством освіти і науки України” навчальній літературі для дітей з особливими освітніми потребами”

наказ № 517	наказ Міністерства освіти і науки України від 17.04.2019 № 517 “Про видання навчальної літератури для дітей з особливими освітніми потребами”
наказ № 671	наказ Міністерства освіти і науки України від 17.05.2019 № 671 “Про деякі питання організації навчання фахівців інклюзивно-ресурсних центрів”
наказ № 748	наказ Міністерства освіти і науки України від 29.05.2019 № 748 “Про внесення змін до Положення про електронний підручник”, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 21.06.2019 за № 651/33622
наказ № 957	наказ Міністерства освіти і науки України від 31.08.2018 № 957 “Про проведення експерименту всеукраїнського рівня за темою “Електронний підручник для загальної середньої освіти” (E-book for secondary education (EBSE)), серпень 2018 року – серпень 2021 року”
наказ № 977	наказ Міністерства освіти і науки України від 06.09.2018 № 977 “Деякі питання комплексної оцінки розвитку дітей з особливими освітніми потребами”
наказ № 1028	наказ Міністерства освіти і науки України від 25.07.2019 № 1028 “Про закупівлю у 2019 році комплектів методик для проведення комплексної оцінки розвитку дітей з особливими освітніми потребами”
наказ № 1178	наказ Міністерства освіти і науки України від 04.09.2019 № 1178 “Про надання грифа “Рекомендовано Міністерством освіти і науки України”
наказ № 1179	наказ Міністерства освіти і науки України від 06.09.2019 № 1179 “Про проведення конкурсного відбору підручників та посібників для осіб з особливими освітніми потребами, здобувачів професійної (професійно-технічної) освіти і посібників для здобувачів повної загальної середньої освіти та педагогічних працівників”
наказ № 1183	наказ Міністерства освіти і науки України від 09.09.2019 № 1183 “Про внесення доповнень до Переліку навчальної літератури для дітей з особливими освітніми потребами, що видаватиметься за кошти державного бюджету 2019 року”
наказ № 1190	наказ Міністерства освіти і науки України від 01.11.2018 № 1190 “Про проведення конкурсного відбору проєктів підручників для 2 класу закладів загальної середньої освіти”
наказ № 1191	наказ Міністерства освіти і науки України від 01.11.2018 № 1191 “Про проведення конкурсного відбору проєктів підручників для 6 та 11 класів закладів загальної середньої освіти”
наказ № 1304	наказ Міністерства освіти і науки України від 17.10.2019 № 1304 “Про затвердження переліку підручників (посібників), що видаватимуться за кошти державного бюджету”
наказ № 1382	наказ Міністерства освіти і науки України від 01.11.2019 № 1382 “Про внесення змін до наказу Міністерства освіти і науки України від 31.08.2018 № 957”
наказ № 1347	наказ Міністерства освіти і науки України від 28.10.2019 № 1347 “Про проведення конкурсного відбору проєктів електронних підручників для закладів загальної середньої освіти у 2019 році”
наказ № 1410	наказ Міністерства освіти і науки України від 08.11.2019 № 1410 “Щодо проведення тестування функціональних

Національна платформа НАПН України ОДА ООП ОТГ обласні книжкові бази	можливостей програмно-апаратного комплексу “Національна освітня електронна платформа” Національна освітня електронна платформа Національна академія педагогічних наук України обласні державні адміністрації особливі освітні потреби об’єднані територіальні громади обласні книжкові бази управлінь (департаментів) освіти і науки обласних державних адміністрацій та м. Києва
ПАК НОЕП	програмно-апаратний комплекс “Національна освітня електронна платформа”
ПТО	професійна (професійно-технічна) освіта
Перелік № 1304	Перелік підручників (посібників), що видаватимуться за кошти державного бюджету, затверджений наказом Міністерства освіти і науки України від 17.10.2019 № 1304
Положення № 14	Положення про конкурсний відбір проєктів підручників для 5–9 та 10–11 класів закладів загальної середньої освіти, затверджене наказом Міністерства освіти і науки України від 05.01.2018 № 14, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 30.01.2018 за № 119/31571 (втратив чинність з 13.08.2019)
Положення № 248	Положення про конкурсний відбір проєктів підручників для 1–2 класів закладів загальної середньої освіти, затверджене наказом Міністерства освіти і науки України від 16.03.2018 № 248, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 26.03.2018 за № 359/31811 (втратив чинність з 13.08.2019)
Положення № 440	Положення про електронний підручник, затверджене наказом Міністерства освіти і науки України від 02.05.2018 № 440, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 24.05.2018 за № 621/32073
Положення № 523	Положення про Національну освітню електронну платформу, затверджене наказом Міністерства освіти і науки України від 22.05.2018 № 523, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 11.06.2018 за № 702/32154
Положення № 545	Положення про інклюзивно-ресурсний центр, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 № 545
Положення № 630	Положення про Міністерство освіти і науки України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 630
Положення № 790	Положення про конкурсний відбір проєктів електронних підручників для закладів загальної середньої освіти, затверджене наказом Міністерства освіти і науки України від 17.07.2018 № 790, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 16.08.2018 за № 925/32377
Положення № 879	Положення про інвентаризацію активів та зобов’язань, затверджене наказом Міністерства фінансів України від 02.09.2014 № 879, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 30.10.2014 за № 1365/26142
Порядок № 41	Порядок забезпечення підручниками та посібниками здобувачів повної загальної середньої освіти і педагогічних працівників, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23.01.2019 № 41
Порядок № 228	Порядок складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ, затверджені

Порядок № 284	постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228 Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення методичного та матеріально-технічного забезпечення діяльності навчальних закладів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11.04.2018 № 284 (втратила чинність з 04.03.2020)
Порядок № 247	наказ Міністерства охорони здоров'я України від 09.10.2000 № 247 “Про затвердження Тимчасового порядку проведення державної санітарно-гігієнічної експертизи”, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 10.01.2001 за № 4/5195
Порядок № 537	Порядок надання навчальній літературі, засобам навчання і навчальному обладнанню грифів та свідоцтв МОН, затверджений наказом Міністерства освіти і науки України від 17.06.2008 № 537, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 10.07.2008 за № 628/15319
Порядок № 1002	Порядок конкурсного відбору підручників (крім електронних) для здобувачів повної загальної середньої освіти і педагогічних працівників, затверджений наказом МОН від 17.07.2019 № 1002, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 12.08.2019 за № 902/33873
Порядок № 1004	Порядок конкурсного відбору підручників та посібників для осіб з особливими освітніми потребами, здобувачів професійної (професійно-технічної) освіти і посібників для здобувачів повної загальної середньої освіти та педагогічних працівників, затверджений наказом Міністерства освіти і науки України від 17.07.2019 № 1004, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 08.08.2019 за № 884/33855
Порядок № 1427	Порядок забезпечення студентів вищих навчальних закладів, учнів загальноосвітніх і професійно-технічних навчальних закладів та вихованців дошкільних навчальних закладів підручниками та навчальними посібниками, затверджений наказом Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 14.12.2012 № 1427, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 02.01.2013 за № 19/22551
постанова № 129	постанова Кабінету Міністрів України від 27.02.2019 № 129 “Деякі питання використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами у 2019 році”
постанова № 217	постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 № 217 “Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11.04.2018 № 284”
постанова № 781	постанова Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 № 781 “Деякі питання забезпечення підручниками та навчальними посібниками студентів вищих навчальних закладів, учнів загальноосвітніх і професійно-технічних навчальних закладів та вихованців дошкільних навчальних закладів” (втратила чинність з 01.02.2020)
постанова № 1748	постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2002 № 1748 “Про першочергові заходи щодо повного забезпечення учнів підручниками і навчальними посібниками”
План заходів на 2017–2029 роки	План заходів на 2017–2029 роки із запровадження Концепції реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти “Нова українська школа”, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13.12.2017

	№ 903–р
План заходів № 111	План заходів щодо видання, придбання та доставки підручників для дітей з особливими освітніми потребами, затверджений наказом Державної наукової установи “Інститут модернізації змісту освіти” від 12.11.2019 № 111
План заходів № 304	План заходів щодо видання, придбання та доставки за кошти державного бюджету у 2019 році підручників для 5, 6, 10, 11 класів закладів загальної середньої освіти та 2 класу Нової української школи, затверджений наказом Міністерства освіти і науки України від 05.03.2019 № 304
Правила № 1098	Правила складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджені наказом Міністерства фінансів України від 29.12.2002 № 1098, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 21.01.2003 за № 47/7368
Психодіагностичні методики (тести) рішення від 26.03.2019 № 2/3–19	психодіагностичні методики (тести) WISC-IV, Leiter-3, Conners-3, PEP-3 та CASD рішення колегії Міністерства освіти і науки України від 26.03.2019 (протокол № 2/3–19) “Про підсумки конкурсного відбору проєктів підручників для 2 класу закладів загальної середньої освіти”
рішення від 11.04.2019 № 3/3–19	рішення колегії Міністерства освіти і науки України від 11.04.2019 (протокол № 3/3–19) “Про підсумки конкурсного відбору проєктів підручників для 6 та 11 класів закладів загальної середньої освіти”
рішення від 11.04.2019 № 3/5–19	рішення колегії Міністерства освіти і науки України від 11.04.2019 (протокол № 3/5–19) “Про схвалення Переліку навчальної літератури для дітей з особливими освітніми потребами, що видаватиметься за кошти державного бюджету 2019 року”
рішення від 30.05.2019 № 4/3–19	рішення колегії Міністерства освіти і науки України від 30.05.2019 (протокол № 4/3–19) “Про схвалення переліків назв посібників для здобувачів повної загальної середньої освіти і педагогічних працівників, що планується видати за кошти державного бюджету у 2019 році”
рішення від 29.08.2019 № 6/4–19	рішення колегії Міністерства освіти і науки України від 29.08.2019 (протокол № 6/4–19) “Про доповнення до Переліку навчальної літератури для дітей з особливими освітніми потребами, що видаватиметься за кошти державного бюджету 2019 року”
рішення від 04.10.2019 № 7/1–19	рішення колегії Міністерства освіти і науки України від 04.10.2019 (протокол № 7/1–19) “Про підсумки конкурсного відбору підручників та посібників для осіб з особливими освітніми потребами, здобувачів професійної (професійно-технічної) освіти і посібників для здобувачів повної загальної середньої освіти та педагогічних працівників у 2019 році”

УЗАГАЛЬНЮЮЧІ РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ

1. МОН як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти, у 2019 році отримало з державного бюджету 681,2 млн грн на забезпечення підручниками і посібниками, при цьому **не забезпечило належного контролю за економним, продуктивним і результативним використанням коштів.**

Протягом 2019 року МОН не підготовлено та не ухвалено рішення щодо закупівлі за бюджетні кошти е-підручників. Як наслідок, жодного примірника е-підручника для здобувачів ЗСО у 2019 році не передано закладам освіти. Національну освітню електронну платформу МОН не використовує, отже, не досягнуто мети її впровадження – забезпечення учасників освітнього процесу сучасними електронними освітніми ресурсами.

МОН упродовж 2019 року не виконало покладених на нього законодавством повноважень із забезпечення потреб здобувачів повної ЗСО і педагогічних працівників у навчальній літературі відповідно до обсягів, визначених у нормативних актах. Одна з причин невиконання – відсутність бюджетних призначень на 2019 рік на суму понад 400 млн грн, що призвело до зменшення майже на чверть видань підручників (на 73 назви) і на 42,5 відс. їх накладів, а також до значного зменшення видання посібників серії “Шкільна бібліотека” та навчально-методичної літератури (переважно підручників для учнів 6 класу закладів ЗСО (крім підручників з інформатики і всесвітньої історії), які видавалися ще у 2014 році за кошти державного бюджету). Наслідок – проблеми із забезпеченням навчальною літературою у 2019/2020 навчальному році майже 400 тис. здобувачів повної ЗСО.

МОН практично не здійснює внутрішнього контролю за якісним виконанням ІМЗО функції забезпечення підготовки і видання підручників, посібників і методичної літератури для здобувачів повної ЗСО та педагогічних працівників, що призвело до безвідповідального ставлення керівництва ІМЗО (в. о. директора ІМЗО Завалевський Ю. І. – з 11.01.2019 по 15.01.2020, Трушковський К. Ю. – з 15.01.2020) до використання коштів державного бюджету та створення ризиків загострення цієї проблеми у майбутньому.

ІМЗО з порушенням вимог бюджетного законодавства використано 2204,9 тис. грн, з недотриманням умов договорів – 7274,7 тис. грн, непродуктивно – 15891,3 тис. грн (у тому числі у 2019 році – 9164,1 тис. грн), неекономно – 18787,2 тис. гривень. У підсумку низку запланованих результативних показників бюджетної програми 2201170, визначених у її паспорті, не досягнуто.

Внаслідок невіршення МОН питання продовження терміну дії невиключної ліцензії на використання програмного забезпечення для анкетування респондентів за методиками, придбаними для проведення

комплексної оцінки ООП дитини, створено ризики нерезультативного використання 97706,2 тис. гривень.

Головний розпорядник бюджетних коштів МОН не вимагав належного обґрунтування видатків від ІМЗО – розпорядника коштів нижчого рівня, який не здійснював деталізованих розрахунків потреби в коштах державного бюджету на забезпечення підручниками, посібниками. Внаслідок неефективних управлінських рішень ІМЗО протягом 2019 року 19015,5 тис. грн не використано і повернено до бюджету (закрито рахунки після закінчення бюджетного періоду).

2. МОН не ухвалено належних управлінських рішень щодо забезпечення підручниками і посібниками здобувачів повної ЗСО і педагогічних працівників до початку 2019/2020 навчального року. У результаті доставка навчальної літератури (6079539 прим.) до обласних книжкових баз здійснювалася після початку навчального року (із затримкою від 1 до 6 місяців). Відповідні місцеві райдержадміністрації також не дотримувалися встановленого 15-денного терміну доставки до закладів ЗСО навчальної літератури в межах адміністративно-територіальних одиниць. З обласних книжкових баз до безпосередніх користувачів – закладів освіти навчальна література надходила із затримкою від 16 до 149 календарних днів. Отже, у 2019 році не створено належних умов для організації освітньої діяльності.

Всупереч вимогам абзацу п'ятого підпункту 2 пункту 1 постанови № 781 (втратила чинність з 01.02.2019) та абзацу другого пункту 3 Порядку № 41 (набрав чинності з 01.02.2019) МОН не забезпечило видання кожні п'ять років підручників для 6 класу закладів ЗСО з більшості навчальних предметів, що є порушенням санітарних норм користування підручниками, а також надактуальною проблемою в умовах пандемії.

Департаментами освіти не вирішено питання рівномірного розподілу підручників, посібників між відділами освіти районних державних адміністрацій, а останніми між закладами освіти. Зокрема, через відсутність контролю ІМЗО та помилки, допущені посадовими особами департаментів освіти під час формування замовлень, 3273 підручники і посібники не розподілено, отже, кошти державного бюджету (114,4 тис. грн), спрямовані ІМЗО на їх придбання і доставку у 2019 році, використано нерезультативно.

3. МОН не вжито дієвих заходів щодо вирішення питання забезпечення навчальною літературою здобувачів повної ЗСО, які навчаються у ЗВО (з 09.08.2019 – закладах фахової передвищої освіти), і педагогічних працівників цих закладів. Як наслідок, під час формування проєкту бюджету на 2018 і 2019 роки до додатка № 5 закону про державний бюджет не включено видатків на видання, придбання, зберігання і доставку підручників і посібників для цієї категорії здобувачів освіти та педагогічних працівників.

Четверту частину видань підручників, які у 2019 році випускалися МОН за бюджетні кошти, становлять підручники для закладів ЗСО з навчанням (вивченням) мовами (мов) корінних народів або мовами національних меншин. Проте **Міністерство нормативно не врегулювало порядку видання перекладених мовами національних меншин (польською, румунською, молдовською, угорською, російською) підручників, отже, є ризик безконтрольного подання перекладеного навчального матеріалу, якість якого не перевіряється державою.**

Нормативно не врегульовано і питання адаптації підручників до психофізичних особливостей сприйняття дітей з ООП. Контроль якості підручників для цієї категорії здобувачів освіти також не здійснюється.

4. МОН не вживало системних заходів щодо економного використання коштів державного бюджету. Прийняті Міністерством управлінські рішення щодо запровадження системи відбору проєктів підручників з можливістю вибору і видання за бюджетні кошти будь-якої кількості альтернативних підручників з одного предмета на практиці призвели до поділу загальної потреби в підручнику однієї назви між різними авторами (в деяких випадках – до 12 авторів/авторських колективів), фактичного зменшення накладів і одночасного збільшення ціни видання, неекономного використання коштів державного бюджету. У разі вибору з одного предмета лише одного-двох альтернативних підручників, які набрали за результатами вибору найбільше голосів закладів освіти, економія становила б, за розрахунками, щонайменше 18,7 млн грн (за 28 назвами підручників).

Міністерство при визначенні потреби в підручниках закладами освіти не виключило з власних розпорядчих документів вимоги щодо участі ЗВО у виборі підручників для 10 і 11 класів. Це призвело до викривлення результатів голосування за рахунок голосів ЗВО та збільшення витрат на закупівлю підручників з незначним накладом. Лише за підручником “Правознавство (профільний рівень)”, 11 клас, неекономне використання коштів державного бюджету становило щонайменше 78,0 тис. гривень.

5. Система конкурсного відбору підручників із застосуванням інформаційно-телекомунікаційної системи ДІСО є недосконалою і не забезпечує об’єктивного відбору найкращих підручників. Конкурс (підручники для 2, 6 і 11 класів закладів ЗСО) проведено формально і з низкою недоліків.

Положення № 248 і Положення № 14 не передбачали проходження навчання осіб, які виявили бажання стати експертами (далі – претенденти) з проведення експертизи підручників.

Згідно з пунктом 7 частини другої статті 75 Закону № 2145 психологічну експертизу проєктів підручників здійснює НАПН України. Водночас у Положенні № 14 не передбачалося проведення такого виду експертизи проєктів підручників. Положенням № 248 передбачалося

здійснення психолого-педагогічної експертизи, експертами якої можуть бути, зокрема, науково-педагогічні працівники ЗВО та ІППО, методисти, вчителі, представники асоціацій та спілок вчителів із відповідного предмета вивчення, психологи, наукові працівники Національної академії наук України і НАПН України. **При цьому навчання претендентів не проводилося.** Лише в новому Порядку № 1002 МОН передбачило вимогу щодо проведення навчання претендентів, які успішно пройшли вступне оцінювання знань, умінь та навичок, за програмою підготовки експертів, розробленою експертною установою.

МОН неналежно виконувало функцію нормативного регулювання у сфері освіти в частині врегулювання оплати послуг експертів. Як наслідок, ІМЗО на власний розсуд встановлено норми часу роботи експертів. Фактично ІМЗО укладено договори з експертами та здійснено оплату вже після завершення Конкурсу (червень – грудень 2019 року), при цьому експертні висновки отримано та використано ІМЗО в межах I етапу Конкурсу (у січні – лютому 2019 року). **Отже, 2204,88 тис. грн на оплату послуг експертів використано з порушенням вимог статті 46 Бюджетного кодексу.**

Встановлені наказами № 1190 і № 1191 двотижневі терміни ознайомлення закладів освіти з фрагментами електронних версій оригінал-макетів підручників, які брали участь у II етапі Конкурсу, як показало опитування педагогічних працівників, є недостатніми для ознайомлення з усіма запропонованими варіантами підручників.

Кількісні результати вибору закладами освіти проєктів підручників в інформаційно-телекомунікаційній системі ДІСО в окремих випадках перевищували аналогічні показники, на яких ґрунтується формування накладів, що нівелювало результати Конкурсу. Завищення результатів вибору проєктів підручників призводило до збільшення фактичної кількості підручників однієї назви, які видаються за бюджетні кошти.

Як наслідок, 91 відс. підручників, які брали участь у Конкурсі, отримали гриф “Рекомендовано МОН”, тобто підтверджено доцільність їх використання закладами освіти. При цьому майже 80 відс. поданих до Конкурсу підручників МОН визнало такими, що можуть видаватися за бюджетні кошти у 2019 році.

Результати вибору закладами ЗСО підручників, що перекладалися мовами національних меншин і корінних народів, не відображено в жодному документі. При узагальненні результатів вибору потребу в цих підручниках конкурсними комісіями враховано лише частково. **При цьому критерії відбору відсутні.**

6. Запроваджений МОН конкурсний відбір підручників, які видавалися у 2019 році для дітей з порушеннями слуху та з інтелектуальними порушеннями, був формальним, оскільки 100 відсотків поданих до Конкурсу проєктів підручників згідно з

рішеннями колегії МОН (за поданням в.о. директора ІМЗО Завалевського Ю. І.) включено до переліку підручників, що видавалися за бюджетні кошти. При цьому виключне авторське право на 15 із 16 (94 відс.) підручників передано видавництву ДП “СВ “Либідь”.

У 2019 році МОН за бюджетні кошти (8 245,6 тис. грн) видано підручники для спеціальних закладів ЗСО (для осіб з ООП), які адаптовано з числа переможців підручників конкурсного відбору для закладів ЗСО (конкурс 2017 року (9 клас) і 2019 року (2 клас)). Водночас нормативними актами МОН не врегульовано процедури адаптації підручників, зокрема для дітей з порушеннями зору. Контроль за якістю таких підручників держава не здійснює. Всі підручники для дітей, надруковані шрифтом Брайля, видано ТОВ “Фірма “Антологія”.

Нормативними документами не визначено типів спеціальних закладів і категорії дітей з ООП, для яких підручники можуть адаптуватися із числа рекомендованих МОН для закладів ЗСО.

7. За результатами попереднього аудиту, проведеного Рахунковою палатою у 2014 році, МОН не вжито ефективних заходів щодо реалізації рекомендацій Рахункової палати. Як наслідок, жодну з 16 рекомендацій у повному обсязі не виконано.

Реорганізація у 2014 році ДНУ “Інститут інноваційних технологій і змісту освіти”, відповідальної за забезпечення підручниками, та запровадження нового порядку конкурсного відбору підручників і посібників не вирішило системних проблем із забезпеченням навчальною літературою.

ІМЗО не забезпечив належного виконання покладеної на нього функції обґрунтування видатків на виготовлення підручників і посібників. Оскільки ціну поліграфічних послуг не підтверджено жодними розрахунками, витрачені понад 250 млн грн (45,8 відс. усіх витрат), включені у вартість видання підручників, не мають обґрунтування. Фактично зазначену суму спрямовано ІМЗО контрагентам без будь-якого управління ризиками нерезультативного, непродуктивного і неекономного використання коштів.

ІМЗО не здійснював контролю за дотриманням встановленого нормативу рентабельності (5 відс.) на всіх етапах виробництва, пов’язаного з виданням та доставкою підручників і посібників. Через невирішеність питання застосування норм витрат офсетного паперу на виготовлення підручників, посібників для сучасного поліграфічного обладнання ІМЗО як замовник видання підручників за бюджетні кошти не забезпечив об’єктивного розрахунку видатків на папір (у складі вартості підручників) та контролю за фактичними витратами видавництва.

У 2019 році ІМЗО не забезпечив належного контролю за виконанням видавництвами договірних зобов’язань. У результаті ІМЗО прийнято від видавництв 45 підручників загальним накладом 118011 прим. вартістю 7274,7 тис. грн за відсутності належно оформлених Центром

превентивної медицини Державного управління справами **висновків санітарно-епідеміологічної експертизи. Водночас невиконання видавництвами вимог Державних санітарних норми і правил “Гігієнічні вимоги до друкованої продукції для дітей”, затверджених наказом Міністерства охорони здоров'я України від 18.01.2007 № 13, створює ризики небезпеки для здоров'я дітей при використанні підручників, надрукованих цими видавництвами.**

Окремими видавництвами (ДП “ВСВ “Світ”, КПВ “Педагогічна думка”, МПП “Букрек”, ТОВ ВЦ “Академія”, ТОВ “Видавництво “Алатон”, ТОВ “Видавництво “Грамота”, ТОВ “Видавництво “Лінгвіст”, ТОВ “Сиція”, ТОВ “ТО “Соняшник”, ТОВ ТО “Гімназія”, ТОВ “Методика Паблішинг”) у порушення умов укладених договорів не забезпечено розміщення для освітніх потреб повних електронних версій підручників на своїх вебсайтах протягом строку дії авторського договору (143 підручники для закладів ЗСО; 12 підручників і посібників для педагогічних працівників, закладів ПТО та серії “Шкільна бібліотека”; 22 підручники для осіб з ООП).

З 13.08.2019 набрав чинності Порядок № 1002, який передбачає: “видавництва, з якими укладено договори на видання за бюджетні кошти підручників, передають на безоплатній основі МОН та Конкурсній установі їх електронні версії у форматі pdf для розміщення на офіційному вебсайті МОН, вебсайтах Експертної та Конкурсної установ, Національної освітньої електронної платформи для безоплатного доступу користувачів мережі Інтернет строком на п'ять років”.

8. У 2019 році МОН не впроваджено Національної платформи, оскільки за фактом закупівлі у 2018 році за кошти державного бюджету програмно-апаратного комплексу Національної платформи вартістю 47974,0 тис. грн відкрито кримінальне провадження. Як наслідок, майже 48 млн грн бюджетних коштів у 2018 році МОН використано нерезультативно. Забезпечення учасників освітнього процесу сучасними електронними освітніми ресурсами у 2019 році фактично зупинилося. Водночас на сьогодні питання дистанційного і онлайн навчання є надактуальним.

Ухвалені у 2019 році рішення МОН щодо запровадження е-підручників для закладів ЗСО на час аудиту ще не дали практичних результатів. Підсумки запровадженого МОН із серпня 2018 року експерименту “Електронний підручник” будуть відомі лише після 01.09.2021. При цьому за результатами завершення II етапу експерименту “Електронний підручник” е-підручники, передані до експериментальних закладів ЗСО власниками майнових прав для безкоштовного використання в межах експерименту, отримали низку зауважень педагогічних працівників, зокрема вчителі початкової школи вказали на зменшення часу безпосереднього живого спілкування з учнями та підвищену їх стомлюваність при роботі з планшетним комп'ютером.

МОН надано гриф “Рекомендовано МОН” 23 е-підручникам. При цьому конкурсний відбір е-підручників у 2019 році проведено формально, жодного примірника е-підручника, що подавався до конкурсу, незважаючи на вимоги пункту 4 розділу VI Положення № 790, в ІМЗО немає.

Згідно з Планом заходів на 2017–2029 роки передбачалося протягом 2018–2019 років створення, придбання та апробація е-підручники для учнів 1, 5, 10 класів. Проте МОН у 2019 році не ухвалювалися рішення щодо закупівлі за бюджетні кошти е-підручників. Отже, терміни виконання експерименту “Електронний підручник” потребують коригування та актуалізації в умовах викликів сьогодення.

9. Згідно з пунктом 1 Положення № 545 до повноважень МОН віднесено забезпечення формування та реалізації державної політики щодо діяльності ІРЦ. У 2019 році МОН ухвалено рішення щодо використання 27,6 млн грн на закупівлю 199 комплектів методик, користувачами яких мали стати ІРЦ. Однак представницькими органами місцевого самоврядування ОТГ, районними, міськими, районними у містах (у разі їх утворення) радами (далі – засновники ІРЦ) станом на 01.02.2020 не забезпечено створення 75 ІРЦ. Через неналежну взаємодію МОН з питань діяльності ІРЦ з їх засновниками не використано за призначенням 114 закуплених у 2018–2019 роках методик. Отже, 15891,3 тис. грн, з них у 2019 році – 9164,1 тис. грн, спрямованих ІМЗО на закупівлю методик, використано непродуктивно.

МОН не вирішено питання продовження терміну невиключної ліцензії на використання програмного забезпечення для анкетування респондентів за методиками. Як наслідок, з 01.06.2020 є ризик незастосування методик за призначенням і нерезультативного використання 97,7 млн грн (у т. ч. у 2019 році – 48,7 млн грн), спрямованих ІМЗО у 2018–2019 роках на їх придбання.

10. МОН як головним розпорядником бюджетних коштів за бюджетною програмою 2201170 не забезпечено належного контролю за обґрунтованим плануванням ІМЗО як розпорядником коштів нижчого рівня видатків у 2019 році на забезпечення підручниками і посібниками.

Планування видатків за бюджетною програмою 2201170, зокрема на забезпечення підручниками, посібниками і методиками, здійснювалося з недотриманням вимог Порядку № 228.

10.1. Всупереч вимогам пунктів 22 і 29 Порядку № 228 МОН і ІМЗО до проекту кошторису і кошторису на 2019 рік за бюджетною програмою 2201170 включено видатки (788696,5 тис. грн), які не підтверджені розрахунками та економічними обґрунтуваннями в повному обсязі.

10.2. При внесенні змін до кошторису не дотримано вимог пункту 47 Порядку № 228 щодо складання відповідної довідки, яка повинна затверджуватися і виконуватися у тому самому порядку, що і кошторис. Як

наслідок, **28030,0 тис. грн не підтверджено розрахунками та економічними обґрунтуваннями.**

За результатами проведеного аудиту Рахункова палата **рекомендує:**

1. МОН:

- розглянути питання розроблення і затвердження стратегії забезпечення підручниками, посібниками здобувачів повної ЗСО і педагогічних працівників;
- унормувати питання визначення накладу підручників, видання яких передбачено за кошти державного бюджету;
- унормувати процедуру видання за кошти державного бюджету підручників для закладів ЗСО у перекладі мовами національних меншин і корінних народів, здійснення контролю за їх якістю та відповідальності;
- при плануванні на наступні роки видатків на забезпечення підручниками, посібниками здобувачів повної ЗСО здійснювати деталізовані розрахунки до проєкту кошторису і кошторису МОН, а також вимагати від розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня надання деталізованих розрахунків і економічних обґрунтувань за видами та кількістю товарів (робіт, послуг) із зазначенням вартості за одиницю;
- розробити згідно з вимогами пункту 7 Загальних вимог № 1536 методичку розрахунку для результативних показників бюджетної програми, за якою здійснюються видатки на забезпечення підручниками, посібниками;
- забезпечити розроблення і затвердження результативних показників, які дадуть змогу оцінити стан досягнення мети бюджетної програми, виконання її завдань, обсяг і якість наданих публічних послуг;
- звернутися до обласних та Київської міської державних адміністрацій щодо вирішення питання дотримання їх структурними підрозділами освіти і науки вимог Порядку № 41 у частині достовірного визначення потреби в підручниках і посібниках та здійснення контролю за поданням таких даних;
- передбачити в нормативних актах МОН необхідність відображення в рішеннях МОН про результати відбору підручників, посібників кількісних показників, які є підставою для формування їх накладів;
- з метою економного використання бюджетних коштів та поліпшення якості підручників розробити критерії конкурсного відбору їх проєктів, які б забезпечили зменшення кількості альтернативних підручників з одного предмета, що можуть друкуватися за кошти державного бюджету;
- з метою якісного відбору підручників розглянути питання збільшення часу на ознайомлення закладів освіти з усіма запропонованими фрагментами електронних версій оригінал-макетів підручників, які братимуть участь у конкурсному відборі;
- вжити заходів щодо недопущення видання за бюджетні кошти підручників для осіб з ООП без проведення конкурсного відбору;
- вжити заходів щодо здійснення ІМЗО контролю за дотриманням встановленого нормативу рентабельності (5 відс.) усіх етапів виробництва,

пов'язаного з виданням (з урахуванням послуг поліграфічних підприємств) та доставкою підручників і посібників;

- вирішити питання розроблення норм витрат паперу на виготовлення підручників, посібників для сучасного поліграфічного обладнання та їх затвердження;

- узгодити з вимогами чинного законодавства норми Порядку № 1427, зокрема у частині назв ІМЗО і МОН, типів закладів освіти та виключення поняття “за державним замовленням”; вжити заходів щодо запровадження апробації і моніторингових досліджень підручників, посібників;

- розробити і затвердити форму типового договору про видання підручників за бюджетні кошти;

- передбачити у розпорядчих актах МОН умови доставки підручників, посібників до закладів освіти до початку навчального року;

- вжити заходів щодо здійснення ІМЗО контролю за виконанням умов договорів на перевезення навчальної літератури;

- запровадити подання ІМЗО звітності до МОН про стан доставки до закладів освіти підручників і посібників;

- забезпечити створення та функціонування спеціального інформаційного ресурсу в мережі Інтернет, на якому у вільному доступі в повному обсязі розміщуватимуться безкоштовні електронні версії підручників або е-підручники для здобуття повної ЗСО;

- ініціювати внесення змін до Плану заходів на 2017–2029 роки в частині термінів виконання етапів експерименту “Електронний підручник”;

- вирішити питання впровадження е-підручників в освітню діяльність закладів ЗСО з урахуванням результатів експерименту “Електронний підручник”;

- вирішити разом із обласними державними адміністраціями питання проведення навчання фахівців ІРЦ, які в подальшому за результатами незалежного оцінювання здобудуть право користування методиками та проведення комплексної оцінки розвитку дітей з ООП;

- вжити заходів щодо вирішення питання пролонгації терміну дії невиключної ліцензії на використання програмного забезпечення для анкетування респондентів за методиками для проведення комплексної оцінки розвитку дітей з ООП (тестами);

- притягнути до відповідальності посадових осіб, винних у встановлених аудитором порушеннях;

- розробити і затвердити план заходів щодо виконання рекомендацій Рахункової палати, наданих за результатами проведеного аудиту, із встановленням термінів виконання і звітування та визначенням відповідальних осіб;

- вжити заходів щодо запровадження ефективного внутрішнього контролю МОН за виданням підручників і посібників на всіх етапах – від планування видатків до доставки підручників і посібників до закладів освіти.

2. ІМЗО:

- вжити заходів щодо усунення встановлених під час аудиту порушень;
- притягнути до відповідальності винних у порушеннях осіб;
- здійснювати моніторинг вартості послуг видавництв та поліграфічних підприємств (з наданням економічних обґрунтувань) для об'єктивного визначення вартості друку підручників, посібників під час формування проєкту кошторису і кошторису;
- контролювати дотримання встановленого нормативу рентабельності (5 відс.) усіх етапів виробництва, пов'язаного з виданням (з урахуванням послуг поліграфічних підприємств) та доставкою підручників і посібників;
- контролювати дотримання видавництвами умов договорів на видання підручників, посібників за бюджетні кошти.

3. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати МОН і ІМЗО.

4. Про результати аудиту поінформувати **Верховну Раду України**.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Комітету Верховної Ради України з питань бюджету та Комітету Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій.

6. Відомості про результати аудиту у формі рішення Рахункової палати надіслати **Кабінету Міністрів України і рекомендувати:**

- доручити Мінфіну спільно з МОН щороку передбачати у державному бюджеті кошти для забезпечення визначеної відповідно до нормативних актів потреби у підручниках і посібниках для здобувачів повної ЗСО і педагогічних працівників;
- доручити обласним і Київській міській державним адміністраціям разом із засновниками ІРЦ вирішити питання виділення приміщень для розміщення ІРЦ;
- доручити обласним державним адміністраціям розглянути питання притягнення до передбаченої законом відповідальності посадових осіб структурних підрозділів освіти і науки, якими не забезпечено доставку підручників, посібників до безпосередніх користувачів – закладів освіти у встановлений законодавством строк.

7. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту оприлюднити на офіційному вебсайті Рахункової палати.

1. ПЕРЕДУМОВИ ПРОВЕДЕННЯ АУДИТУ

1.1. Підстава для аудиту

Згідно зі статтею 53 Конституції України **держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах.**

Абзацом другим частини третьої статті 4 Закону № 2145 визначено, що **держава гарантує безоплатне забезпечення підручниками** (у тому числі електронними), посібниками всіх здобувачів повної ЗСО та педагогічних

працівників у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Частиною другою статті 4 Закону № 2745 передбачено, що **держава гарантує безоплатне забезпечення підручниками**, у тому числі електронними, посібниками всіх здобувачів повної ЗСО **в закладах фахової передвищої освіти** та педагогічних працівників, які забезпечують здобуття профільної середньої освіти в таких закладах, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Згідно з Положенням № 630 **МОН забезпечує підготовку і видання підручників, посібників**, методичної літератури для закладів освіти, у тому числі схвалює їх видання для закладів ЗСО.

З 01.09.2018 Законом № 2145 запроваджено навчання за програмами дванадцятирічної повної ЗСО.

Довідково. Для початкової освіти навчання учнів починається з 1 вересня 2018 року; для базової середньої освіти – з 1 вересня 2022 року; для профільної середньої освіти – з 1 вересня 2027 року.

Після затвердження постановою Кабінету Міністрів України від 21.02.2018 № 87 нового Державного стандарту початкової освіти МОН розпочато підготовку і **видання у 2018 році нових підручників для 1 класів**. Крім того, з введенням з 2018/2019 навчального року нових освітніх програм для 5–9 класів закладів ЗСО (наказ МОН від 20.04.2018 № 405) і 10 класів закладів ЗСО (наказ МОН від 20.04.2018 № 408) **МОН вжито заходів щодо підготовки і видання нових підручників для 5 і 10 класів**.

Водночас, за даними інформаційних джерел, у 2018 році виникли проблеми із своєчасним забезпеченням закладів ЗСО підручниками.

Так, на офіційному сайті МОН¹ 29.08.2018 опубліковано виступ Міністра освіти і науки України Лілії Гриневич, яка на засіданні Уряду повідомила **про порушення у 2018 році термінів друку підручників** (понад 18 млн примірників) у зв'язку з недосконалою процедурою проведення експертизи і замовлення навчальної літератури та **намір реорганізувати ІМЗО**, який був відповідальним за експертизу підручників та їх закупівлю.

На сьогодні знання доступні з багатьох джерел, але **підручник залишається одним із найважливіших засобів навчання**, основною функцією якого є організація освітньої діяльності учнів. Отже, питання забезпеченості сучасними підручниками учнів і педагогічних працівників є актуальним.

Враховуючи соціальну значущість питання та обсяг коштів державного бюджету, який щороку виділяється МОН на забезпечення підручниками (у 2018 році – 755,5 млн грн, у 2019 році – 819,9 млн грн), Рахункова палата відповідно до Закону України “Про Рахункову палату” та Плану роботи Рахункової палати на 2020 рік, затвердженого рішенням Рахункової палати від 29.11.2019 № 34–1 (із змінами), провела аудит ефективності використання

¹ <https://mon.gov.ua/ua/news/u-zvyazku-z-porushennyam-terminiv-druku-pidruchnikiv-mon-povnistyu-zminit-proceduru-ekspertizi-ta-zakupivli-pidruchnikiv-takozh-reorganizuyue-ustanovu-vidpovidalnu-za-cej-napryam>.

коштів державного бюджету, виділених Міністерству освіти і науки України на забезпечення підручниками, посібниками.

1.2. Цілі аудиту:

- оцінити законність, своєчасність і повноту прийняття управлінських рішень щодо забезпечення підручниками і посібниками;
- оцінити стан використання коштів загального фонду державного бюджету за бюджетною програмою 2201170 на забезпечення підручниками і посібниками;
- оцінити стан внутрішнього контролю об'єктів аудиту;
- сприяти поліпшенню ефективності діяльності об'єктів аудиту з питань забезпечення підручниками, посібниками, зокрема шляхом надання рекомендацій щодо покращення їх організаційних і внутрішніх процесів.

1.3. Обсяг аудиту:

кошти загального фонду державного бюджету за бюджетною програмою 2201170 на 2019 рік для забезпечення підручниками, посібниками, а також комплектами методик для проведення комплексної оцінки розвитку дітей з особливими освітніми потребами у сумі 681,2 млн грн (протягом 2019 року за загальним фондом державного бюджету використано 662,2 млн грн); нормативно-правові, розпорядчі й інші акти, які регламентують питання забезпечення підручниками, посібниками; управлінські рішення з вказаних питань; бюджетна та статистична звітність; первинні документи та документи бухгалтерського обліку; бюджетні запити, кошториси, паспорт бюджетної програми 2201170, звіт про виконання паспорта бюджетної програми 2201170 та інші документи, що стосуються предмета аудиту; матеріали внутрішнього аудиту; дані відкритих інформаційних джерел; опитування, огляд.

Об'єкти аудиту:

МОН – головний розпорядник бюджетних коштів; ІМЗО – розпорядник бюджетних коштів нижчого рівня; департаменти освіти і науки Київської, Дніпропетровської, Вінницької, Львівської, Харківської, Луганської, Одеської ОДА (з питань формування замовлення на навчально-методичну літературу (підручники, посібники) та організації її своєчасної доставки до закладів освіти); Департамент освіти і науки виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) (з питань стану формування замовлення на навчально-методичну літературу (підручники, посібники) та доставки комплекту сучасних методик для проведення комплексної оцінки розвитку дітей з ООП до ІРЦ м. Києва); ДП “ВСВ “СВІТ” (м. Львів); ТОВ “Видавництво “Перун” (Київська обл., м. Ірпінь); ТОВ “Творче об'єднання “Соняшник” (м. Харків); ТОВ “Видавництво Абетка” (Хмельницька обл., м. Кам'янець-Подільський); АТ “Державна акціонерна компанія “Українське видавничо-поліграфічне об'єднання”, ДП “Луганськучторгпостач” (з питань виконання умов

договорів, укладених з ІМЗО на виготовлення та передання підручників, посібників).

За результатами аудиту складено 20 актів, з яких 3 підписано із зауваженнями (МОН, ІМЗО і Департамент освіти і науки Дніпропетровської ОДА).

Термін проведення аудиту: з 03.12.2019 по 17.04.2020.

1.4. Методика та методи аудиту

Під час аудиту застосовано такі методи: аналіз нормативно-правових, розпорядчих актів та інших документів з питань, які досліджувались; аналіз обґрунтованості планування видатків державного бюджету на забезпечення підручниками, посібниками; аналіз використання коштів; перевірка й аналіз показників бюджетної та іншої звітності; аналіз управлінських рішень з питань забезпечення підручниками, посібниками; опитування посадових осіб об'єктів аудиту; огляд; аналіз інформаційних джерел.

Критерії оцінки:

щодо продуктивності – оцінка співвідношення між результатами діяльності об'єктів аудиту у сфері забезпечення підручниками, посібниками та використаними для досягнення результатів коштами державного бюджету;

щодо результативності – ступінь відповідності фактичних результатів діяльності об'єктів аудиту запланованим показникам; повнота і своєчасність виконання повноважень об'єктів аудиту із забезпечення підручниками, посібниками;

щодо економності – встановлення стану досягнення об'єктами аудиту запланованих результатів за рахунок використання мінімального обсягу бюджетних коштів або досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів на забезпечення підручниками і посібниками;

щодо законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень – дотримання МОН та ІМЗО норм законодавства при плануванні, використанні коштів державного бюджету на видання (перевидання), придбання, зберігання, доставку та формування резервного фонду підручників та посібників, а також надання права на використання електронних підручників та посібників, електронних версій друкованих підручників у форматі pdf, виконанні повноважень у цій сфері; відповідність управлінських рішень, розпорядчих актів з питань, що стосуються аудиту, нормам чинного законодавства; дотримання встановлених термінів і повнота прийняття управлінських рішень.

Питання забезпеченості підручниками та посібниками учнів і педагогічних працівників Рахунковою палатою перевірялося у 2011 і 2014 роках. За результатами аудитів зроблено висновки щодо незадовільного стану забезпечення закладів освіти навчальною літературою та надано відповідні рекомендації.

2. РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ

2.1. Оцінка виконання рекомендацій Рахункової палати за результатами попереднього аудиту

2.1.1. Висновки.

Із 16 наданих у 2014 році Рахунковою палатою рекомендацій жодної в повному обсязі МОН не виконано. Реорганізація у 2014 році ДНУ “Інститут інноваційних технологій і змісту освіти”, відповідальної за забезпечення підручниками, посібниками, та запровадження нового порядку конкурсного відбору підручників і посібників не вирішило системних проблем із забезпеченням навчальною літературою.

2.1.1.1. Законодавча база.

Положенням № 630 визначено: МОН відповідно до покладених на нього завдань здійснює, зокрема, нормативно-правове регулювання у сфері освіти. Також МОН забезпечує ефективне і цільове використання бюджетних коштів, контролює діяльність, зокрема, установ, що належать до сфери його управління.

2.1.1.2. Виявлений стан справ.

У 2014 році Рахунковою палатою проведено аудит ефективності використання коштів Державного бюджету України, виділених Міністерству освіти і науки України на забезпечення навчальних закладів підручниками і посібниками. **Звіт затверджено** постановою Колегії Рахункової палати від **12.08.2014 № 16-2**. Встановлено порушень вимог чинного законодавства при використанні бюджетних коштів на суму 65,9 млн гривень.

За результатами аудиту Рахунковою палатою надано рекомендації МОН щодо удосконалення процедури конкурсного відбору проєктів підручників, у тому числі для осіб з ООП, здобувачів ПТО; унормування порядку формування плану видань і визначення накладу підручників; унормування процедури перекладу підручників мовами національних меншин; удосконалення системи централізованого комп’ютерного обліку підручників для учнів закладів ЗСО, виданих коштом державного бюджету; нормативного врегулювання формування резервного фонду навчальної літератури на місцевому рівні. **Однак жодну рекомендацію в повному обсязі МОН не виконано.**

МОН поінформувало Рахункову палату про реорганізацію відповідальної за забезпечення підручниками, посібниками ДНУ “Інститут інноваційних технологій і змісту освіти” та запровадження принципово нового порядку конкурсного відбору підручників, посібників, який забезпечить об’єктивний відбір найкращих підручників, що друкуватимуться за кошти державного бюджету, **але, як засвідчив аудит 2020 року, не вирішено системних проблем із забезпеченням підручниками та посібниками.**

Довідково. У 2014 році ДНУ “Інститут інноваційних технологій і змісту освіти” реорганізовано шляхом поділу і утворення на її базі двох державних наукових установ – Інституту модернізації змісту освіти та Інституту освітньої аналітики.

Аудитом встановлено, що окремі рекомендації, надані Рахунковою палатою за результатами аудиту 2014 року, актуальні й на сьогодні, незважаючи на прийняття Закону № 2145.

Так, статтею 3 Закону № 2145 передбачено: особам, які належать до корінних народів, національних меншин України, гарантується право на вивчення мови відповідних корінного народу чи національної меншини, зокрема в комунальних закладах ЗСО.

У 2019 році МОН ухвалювалися рішення про видання за кошти державного бюджету підручників для закладів ЗСО у перекладі мовами національних меншин і корінних народів, **однак у нормативних актах МОН не визначено процедури перекладу таких підручників і здійснення контролю за їх якістю.**

МОН також не унормовано питання визначення накладу підручників, видання яких передбачено за кошти державного бюджету.

Згідно з розподілом обов'язків між Міністром та заступниками Міністра, Міністр (до 29.08.2019 – Гриневич Л. М., з 29.08.2019 по 04.03.2020 – Новосад Г. І.) визначає пріоритети роботи МОН та шляхи виконання покладених на Міністерство завдань, організовує роботу колегії МОН.

Забезпечення організації підготовки і видання підручників, посібників, методичної літератури, у тому числі схвалення їх видання для дошкільних, загальноосвітніх, позашкільних, професійно-технічних навчальних закладів, з 28.12.2018 по 11.09.2019 віднесено до функціональних обов'язків першого заступника Міністра Хобзея П. К., з 11.09.2019 і на час аудиту – заступника Міністра Мандзій Л. С. Спрямування, координацію та контроль за діяльністю ІМЗО з 16.01.2019 по 11.09.2019 забезпечує заступник Міністра Карандій В. А., з 11.09.2019 і на час аудиту – заступник Міністра Мандзій Л. С. Координує роботу відповідальних виконавців бюджетних програм, згідно з якими МОН є головним розпорядником бюджетних коштів (у частині подання відповідальними виконавцями до МОН бюджетних пропозицій, проєктів кошторисів і кошторисів, проєктів паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, бюджетної звітності), з 28.12.2018 і на час аудиту заступник Міністра Даниленко С. В.

У структурі апарату МОН функціонує **відділ внутрішнього аудиту**, підпорядкований Міністрові освіти і науки (штатна чисельність – 3 особи), але питання використання коштів державного бюджету на забезпечення підручниками і посібниками ним **не перевірялися.**

Аудитом встановлено, що, як і у попередні роки, існують проблеми у сфері забезпечення підручниками, посібниками, що свідчить про їх системність та необхідність урегулювання.

2.1.1.3. Рекомендації МОН:

- унормувати питання визначення накладу підручників, видання яких передбачено за кошти державного бюджету;

- унормувати процедуру видання за кошти державного бюджету підручників для закладів ЗСО у перекладі мовами національних меншин і корінних народів, здійснення контролю за їх якістю та відповідальності.

2.2. Оцінка стану планування і затвердження видатків за бюджетною програмою 2201170 на забезпечення підручниками, посібниками

2.2.1. Висновки.

У 2019 році планування видатків на забезпечення підручниками і посібниками здійснювалося з порушенням вимог чинного законодавства. У результаті неефективних управлінських рішень ІМЗО у 2019 році не використано 19015,5 тис. грн, які наприкінці бюджетного року повернено до бюджету через закриття ДКСУ відповідних рахунків.

У паспорті бюджетної програми 2201170 не забезпечено затвердження показників затрат на підготовку і видання підручників, посібників для закладів освіти. Через неефективні управлінські рішення МОН і ІМЗО окремі заплановані результативні показники бюджетної програми 2201170, визначені у її паспорті, не досягнуто.

2.2.1.1. Законодавча база.

Згідно з пунктом 22 Порядку № 228 показники видатків бюджету та надання кредитів з бюджету, що включаються до проекту кошторису, повинні бути обґрунтовані відповідними розрахунками за кожним кодом економічної класифікації видатків бюджету або класифікації кредитування бюджету і деталізовані за видами та кількістю товарів (робіт, послуг) із зазначенням вартості за одиницю.

Головні розпорядники, зокрема під час розгляду проекту кошторису, зобов'язані не допускати прийняття в кошторисах сум, не підтверджених розрахунками та економічними обґрунтуваннями (пункт 29 Порядку № 228).

Згідно з пунктом 7 Загальних вимог № 1536 головні розпорядники розробляють методику розрахунку для результативних показників, що потребують методологічних роз'яснень їх змісту.

2.2.1.2. Виявлений стан справ.

МОН видатки на забезпечення підготовки і видання підручників, посібників, методичної літератури для закладів освіти планувалися в межах бюджетної програми 2201170.

Відповідно до Порядку № 284 (у редакції зі змінами, внесеними згідно з постановою № 217) МОН – головний розпорядник бюджетних коштів за бюджетною програмою 2201170, розпорядник бюджетних коштів нижчого рівня – ІМЗО, зокрема за напрямками, що стосуються забезпечення підготовки і видання підручників, посібників, методичної літератури для закладів освіти та функціонування Національної платформи, а саме:

- видання (перевидання), придбання, зберігання підручників і посібників (у тому числі електронних версій друкованих підручників та з аудіосупроводом), посібників серії “Шкільна бібліотека” з метою поповнення

шкільних бібліотечних фондів і словників для учнів та педагогічних працівників закладів ЗСО, ПТО, навчально-методичної літератури для педагогічних працівників, навчальних матеріалів (зошитів з друкованою основою, дидактичних матеріалів, у тому числі їх електронних версій та з аудіосупроводом) для закладів ЗСО (які беруть участь у всеукраїнському експерименті, пов'язаному з реалізацією нового Державного стандарту початкової освіти; які здійснюють інклюзивне навчання; в яких є класи (групи) з навчанням мовами національних меншин);

- доставка підручників і посібників структурним підрозділам освіти і науки обласних та Київської міської держадміністрацій, формування та зберігання МОН резерву підручників і посібників;

- створення, придбання, апробація е-підручників для учнів та педагогічних працівників закладів ЗСО, ПТО;

- проведення конкурсного відбору проєктів підручників (у тому числі електронних підручників) для здобувачів повної ЗСО;

- підготовка та проведення експерименту з впровадження та використання е-підручників у системі ЗСО;

- впровадження, модернізація та функціонування Національної платформи.

МОН визначило потребу в коштах на 2019 рік за бюджетною програмою 2201170 на підставі бюджетних пропозицій, складених апаратом МОН і чотирма розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня (ІМЗО, Державною освітньою установою “Навчально-методичний центр з питань якості освіти”, Державною науковою установою “Інститут освітньої аналітики”, Державною установою “Науково-методичний центр вищої та фахової передвищої освіти”) та одержувачем бюджетних коштів (Державним підприємством “Інфоресурс”), **за загальним фондом – 1478248,0 тис. грн, за спеціальним фондом – 6630,6 тис. гривень.** У межах цієї потреби **МОН визначило потребу в коштах на забезпечення підготовки і видання підручників, посібників, методичної літератури для закладів освіти та функціонування Національної платформи – 1292535,2 тис. гривень².**

При цьому **всупереч вимогам пункту 22 Порядку № 228 МОН³ та ІМЗО⁴ до проєктів кошторисів на 2019 рік за бюджетною програмою 2201170 включено 77106,2 тис. грн** (на створення і придбання електронних підручників та функціонування Національної платформи) **за відсутності обґрунтованих розрахунків за кожним кодом економічної класифікації, деталізованих за видами та кількістю.**

² ІМЗО – 1250429,0 тис. грн, МОН (апарат) – 42106,2 тис. гривень.

³ За напрямом “Створення та супровід Національної освітньої електронної платформи (“Нова українська школа”)”.

⁴ За напрямом “Створення, придбання, апробація електронних підручників для учнів та педагогічних працівників закладів загальної середньої освіти, професійної (професійно-технічної) освіти, підготовка та проведення експерименту з впровадження та використання е-підручників”.

Отже, **не забезпечено достовірності** поданого на 2019 рік до Мініфіну бюджетного запиту, що є порушенням вимог статті 35 Бюджетного кодексу.

У бюджетному запиті МОН вказало, що у разі невиділення додаткових коштів (454938,7 тис грн)⁵ не буде забезпечено підручниками учнів 2⁶ і 11⁷ класу, які навчатимуться за освітніми програмами нового змісту (підручники 11 класу в освітньому процесі використовуються дев'ятий рік, що не відповідає санітарно-гігієнічним нормам), учнів 6 класу (підручники використовуються п'ятий рік). Крім того, не будуть видані підручники з історії, інформатики, української мови для закладів ЗСО з навчанням мовами національних меншин, зміст яких відповідатиме новим освітнім програмам.

Згідно із Законом № 2629 МОН затверджено у кошторисах (без змін) видатки за бюджетною програмою 2201170 за загальним фондом у сумі 986122,7 тис. грн⁸, з них МОН розподілено на забезпечення підготовки і видання підручників, посібників, методичної літератури для закладів освіти та функціонування Національної платформи 819946,5 тис. грн (63,4 відс. визначеної у бюджетному запиті потреби).

Аудит засвідчив: ІМЗО не подав МОН належних розрахунків і економічних обґрунтувань до кошторису.

Як наслідок, у порушення пункту 29 Порядку № 228 під час розгляду проєктів кошторисів⁹ на 2019 рік за бюджетною програмою 2201170 не забезпечено затвердження в кошторисах сум (788696,5 тис. грн), підтверджених розрахунками та економічними обґрунтуваннями у повному обсязі, що відповідно до пункту 16 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу є порушенням бюджетного законодавства.

Встановлено, що в межах загального обсягу бюджетних призначень, передбачених МОН на 2019 рік у загальному фонді державного бюджету, Урядом тричі здійснювався перерозподіл видатків, зокрема за бюджетною програмою 2201170.

МОН також згідно із Законом № 265 зменшено бюджетні призначення за бюджетною програмою 2201170 на 26524,0 тис. гривень¹⁰. Дані наведено в таблиці 1.

⁵ Додаткова потреба за бюджетною програмою 2201170 – 492125,3 тис. гривень.

⁶ У 2018/2019 навчальному році розпочнеться поетапне впровадження нового Державного стандарту освіти.

⁷ Які відповідають Державному стандарту базової і повної загальної середньої освіти, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 23.11.2011 № 1392 (підручники для 11 класу за цими освітніми програмами раніше не видавалися).

⁸ За спеціальним фондом – 6630,6 тис. гривень.

⁹ МОН і ІМЗО.

¹⁰ Видатки на модернізацію і функціонування Національної платформи.

Таблиця 1

Перерозподіл видатків за напрямками в межах бюджетної програми 2201170

тис. грн

Напрями видатків	Затверд- жено Законом № 2629	Видатки зменшено /збільшено згідно із				Видат- ки зі змінами
		постано- вою № 129	розпоряд- женням № 364-р	Законом № 265	розпоряд- женням № 1109-р	
Всього за КПКВК 2201170	986122,7	1036175,2	1027875,2	995351,2	829697,2	829697,2
у тому числі на забезпечення підготовки і видання підручників (у тому числі е-підручників), посібників, закупівлю методик, функціонування Національної платформи						
всього	819946,5	868999,0	868999,0	842475,0	681242,8	681242,8
з них:						
видання навчально-методичної літератури	28050,0				- 9000,0	19050,0
доставка підручників і посібників	23483,2				- 4800,0	18683,2
доставка навчально-методичної літератури	800,0					800,0
зберігання резервного фонду	850,0					850,0
створення, придбання, апробація е-підручників для учнів та педпрацівників закладів ЗСО, ПТО	35000,0				- 24350,0	10650,0
на проведення конкурсного відбору проєктів підручників	2350,0					2350,0
на видання підручників та посібників	693807,1				- 114000,0	579807,1
впровадження, модернізації, функціонування Національної платформи	35261,2			- 26524,0	- 8737,2	-
закупівля комп'ютерного обладнання, необхідного для впровадження, модернізації, функціонування Національної платформи	345,0				- 345,0	-
закупівля комплектів методик для проведення комплексної оцінки розвитку дітей з ООП		+49052,5				49052,5
Загалом		+49052,5		- 26524,0	- 161232,2	- 138703,7

У 2019 році **МОН зменшено видатки** на забезпечення підготовки і видання підручників, посібників, закупівлю методик та функціонування Національної платформи на загальну **суму 187756,2 тис. гривень**.

***Довідково.** За даними МОН, головними причинами невикористання цих коштів є невпровадження Національної платформи та нездійснення закупівлі комп'ютерного обладнання, необхідного для її функціонування (9082,2 тис. грн¹¹); нестворення е-підручників (24350,0 тис. грн¹²); зменшення за результатами конкурсу кількості назв посібників, що друкувалися за рахунок бюджетних коштів (на 5 назв), та невидання 2 назв посібників накладом 12051 прим. (9000,0 тис. грн); зменшення видатків на видання підручників (114000,0 тис. грн) і їх доставку (4800,0 тис. грн) у зв'язку із зменшенням накладів підручників після формування остаточної потреби в інформаційно-телекомунікаційній системі ДІСО, здешевлення вартості підручників та їх доставки після проведення процедур закупівель, неврахування потреби у навчальній літературі ЗВО*

¹¹ Зменшено видатки на функціонування Національної платформи.

¹² Залишок 10650,0 тис. грн повернено до бюджету.

та невидання підручників математики та української мови у двох частинах¹³ для 2 класу з польською мовою навчання.

Відповідно до пункту 1 постанови № 129 здійснено перерозподіл деяких видатків у межах загального обсягу бюджетних призначень, передбачених МОН на 2019 рік у загальному фонді державного бюджету. Зокрема, за рахунок зменшення обсягу видатків розвитку за програмою 2211220 “Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами” збільшено обсяг видатків за бюджетною програмою 2201170 на 50052,5 тис. грн, з яких на закупівлю методик МОН розподілено 49052,5 тис. гривень¹⁴. При цьому при внесенні змін до кошторису не дотримано **вимог пункту 47 Порядку № 228 під час складання відповідної довідки**, яка повинна затверджуватися і виконуватися у тому ж порядку, що і кошторис, як наслідок, **28030,0 тис. грн не підтверджено розрахунками та економічними обґрунтуваннями.**

У 2019 році за бюджетною програмою 2201170 за загальним фондом МОН виділено 829697,2 тис. грн¹⁵, у тому числі на забезпечення підготовки і видання підручників, посібників, закупівлю методик – **681242,8 тис. грн, з них використано 662227,3 тис. грн (97,2 відсотка).** Схему руху коштів наведено в додатку.

Через неефективні управлінські рішення наприкінці 2019 року МОН не використано **19015,5 тис. грн¹⁶**, які повернено до державного бюджету у зв’язку із закриттям ДКСУ відповідних рахунків МОН і ІМЗО, що є неефективним управлінням бюджетними коштами.

Аудит засвідчив, що у 2019 році МОН виділяло ІМЗО бюджетні асигнування відповідно до помісячного плану асигнувань (до початку навчального року виділено 98,5 відсотка¹⁷).

Довідково. Зокрема, за січень-травень 2019 року – 474,6 тис. грн (76,4 відсотка).

Паспорт бюджетної програми 220117 на 2019 рік затверджено наказом МОН від 19.03.2019 № 375 (зміни внесено наказами від 30.07.2019 № 1040; від 12.12.2019 № 1563 і від 28.12.2019 № 1648).

МОН не затверджено методики розрахунку для результативних показників паспорта бюджетної програми 2201170. Як наслідок, у результативних показниках ІМЗО не визначено показників затрат на видання, придбання, зберігання, доставку підручників, посібників, навчально-методичної літератури та проведення конкурсного відбору

¹³ За інформацією МОН (ІМЗО), у зв’язку з імплементацією Закону № 2145 прийнято рішення не друкувати перекладні підручники для учнів закладів ЗСО з навчання мовами національних меншин (російською та польською мовами).

¹⁴ Остаточний розрахунок за закуплені у 2018 році методики – 21022,5 тис. грн і на закупівлю нових у 2019 році – 28030,0 тис. гривень.

¹⁵ Загалом використано за бюджетною програмою 806263,9 тис. гривень.

¹⁶ Загалом наприкінці 2019 року МОН не використано і повернено до державного бюджету 23433,3 тис. гривень.

¹⁷ За I півріччя 2019 року – на 92,0 відсотка.

проектів підручників для здобувачів повної ЗСО. Всупереч пункту 7 розділу II Правил №1098 паспорт не містить пояснення щодо невизначення показників затрат.

Крім того, через неефективні управлінські рішення МОН і ІМЗО не виконано окремих з покладених на них завдань, як наслідок, не досягнуто запланованих результативних показників бюджетної програми 2201170, визначених у її паспорті.

Зокрема, не закуплено 14 од. е-підручників для здобувачів повної ЗСО та педагогічних працівників закладів ЗСО, 50 од. мультимедійного обладнання, 100 од. комп'ютерного обладнання для закладів освіти, які беруть участь в експерименті з впровадження та використання е-підручників у системі ЗСО, не розроблено та не придбано для розміщення на Національній платформі 52 од. електронних освітніх ресурсів і 15 од. комп'ютерного обладнання, 18 од. апаратного забезпечення та прикладного програмного забезпечення, не видано двох назв посібників, які пройшли конкурсний відбір для осіб з ООП.

2.2.1.3. Рекомендації Кабінету Міністрів України:

- доручити Мінфіну спільно з МОН щороку передбачати у державному бюджеті кошти для забезпечення визначеної відповідно до нормативних актів потреби у підручниках і посібниках для здобувачів повної ЗСО і педагогічних працівників.

МОН:

- при плануванні на наступні роки видатків на забезпечення підручниками, посібниками здобувачів повної ЗСО здійснювати деталізовані розрахунки до проекту кошторису і кошторису МОН, а також вимагати від розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня надання деталізованих розрахунків і економічних обґрунтувань за видами та кількістю товарів (робіт, послуг) із зазначенням вартості за одиницю;

- розробити згідно з вимогами пункту 7 Загальних вимог № 1536 методичку розрахунку для результативних показників бюджетної програми, за якою здійснюються видатки на забезпечення підручниками, посібниками;

- забезпечити розроблення і затвердження результативних показників, які дадуть змогу оцінити стан досягнення мети бюджетної програми, виконання її завдань, обсяг і якість наданих публічних послуг.

2.3. Оцінка розрахунку потреби у підручниках, посібниках

2.3.1. Висновки.

Через нестачу бюджетних коштів МОН не забезпечує потребу в підручниках і посібниках здобувачів повної ЗСО і педагогічних працівників у визначених нормативними актами обсягах. Невиділення у 2019 році МОН у запланованих обсягах видатків призвело до зменшення майже на чверть видань підручників (на 73 назви) і на

42,5 відс. їх накладів, суттєвого зменшення видань навчально-методичної літератури, посібників серії “Шкільна бібліотека” та незабезпечення нею закладів ЗСО і ЗВО.

2.3.1.1. Законодавча база.

Згідно з абзацом другим пункту 2 Порядку № 41 визначення потреби в підручниках та посібниках у поточному навчальному році здійснюється відповідно до прогнозованої кількості здобувачів повної ЗСО з урахуванням їх максимальної кількості за наступні п'ять років, а також відповідно до фактичної кількості педагогічних працівників закладів ЗСО, ПТО, заявок закладів фахової передвищої, вищої та післядипломної педагогічної освіти. Інформацію про прогнозовану кількість здобувачів повної ЗСО і потребу в підручниках та посібниках подають структурні підрозділи освіти і науки обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій до МОН щороку не пізніше 1 липня¹⁸.

Пунктом 5 Порядку № 1427 встановлено, що потреба в підручниках і навчальних посібниках на наступний навчальний рік визначається на підставі відомостей, поданих органами управління освітою за формами згідно з додатками 1–17, які щороку до 15 листопада за підписом керівників цих органів та завірені печаткою подаються до ДНУ “Інститут інноваційних технологій і змісту освіти” Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України. Проте норми Порядку № 1427 потребують узгодження із вимогами чинного законодавства, зокрема у частині назв ІМЗО і МОН, типів закладів освіти та виключення поняття “за державним замовленням”.

Для здійснення вибору підручників для 2, 6 і 11 класів закладами освіти МОН розробило Інструктивно-методичні матеріали.

2.3.1.2. Виявлений стан справ.

За даними МОН, загальна чисельність учнів у 2018/2019 навчальному році, яка була базовою для **розрахунку потреби у підручниках** на 2019/2020 навчальний рік, у закладах ЗСО становила 1073366 осіб, у спеціальних закладах ЗСО – 10120.

Потреба в підручниках до проекту бюджету на 2019 рік розрахована у розмірі 120 відс. фактичної кількості учнів: 300 назв підручників та посібників загальним накладом 23847450 примірників на загальну суму 1155265,7 тис. гривень. Зведені дані наведено в таблиці 2.

Таблиця 2

Потреба в підручниках і посібниках, розрахована до бюджетного запиту на 2019 рік

Запланована потреба	Потреба на 2019 рік		
	кількість назв	наклад, примірників	загальна вартість, тис. грн
Підручники для 2 класу	67	4117743	216353,3

¹⁸ Порядок № 41 набрав чинності з 01.02.2019 і під час планування потреби в підручниках і посібниках у 2018 році (на 2019/2020 навчальний рік) не був чинним.

Продовження таблиці 2

Запланована потреба	Потреба на 2019 рік		
	кількість найменувань	наклад, примірників	загальна вартість, тис. грн
Підручники для 6 класу	64	8392252	401440
Підручники для 11 класу	84	8436678	402229,7
Словники 6, 11 клас	10	61515	7308
Підручники для 2 класу з ООП	22	44192	23243,2
Підручники для спеціальних закладів ЗСО (для сліпих дітей – 7 клас (13 найм.), для дітей з інтелектуальними порушеннями – 6 клас (9 найм.))	22	41368	21759,6
Підручники для закладів ПТО	6	97302	6811,1
Навчальні посібники серії “Шкільна бібліотека”	8	1006400	31570,8
Разом видання (КЕКВ 3110)	283	22197450	1110715,7
Навчально-методична література (КЕКВ 2110)	17 назв	1650000	44550
Всього:	300	23847450	1155265,7

Потреба в підручниках на 2019/2020 навчальний рік розраховувалась ІМЗО декілька разів, оскільки затверджені у Законі № 2629 видатки на забезпечення підручниками, посібниками не враховували визначеної МОН потреби в повному обсязі.

Визначену потребу в підручниках і посібниках МОН зменшено, зокрема, за рахунок виключення потреби **здобувачів повної ЗСО, які навчаються у ЗВО** (з 09.08.2019 – закладах фахової передвищої освіти), оскільки у додатку № 5 до Закону № 2629 не передбачено видатків на забезпечення підручниками і посібниками цієї категорії здобувачів освіти та педагогічних працівників.

Аудит засвідчив, що на придбання підручників і посібників з розрахованих до бюджетного запиту на 2019 рік видатків у сумі 1 155 265,7 тис. грн кошторисом на 2019 затверджено на початок року 721 857,1 тис. грн (62,5 відс.), що з урахуванням внесених змін становить лише 51,8 відс. потреби, визначеної в бюджетному запиті (598 857,1 тис. гривень).

МОН, крім запланованого придбання підручників для 2, 6, 11 класів для закладів ЗСО, ухвалено рішення щодо додаткового придбання 11 назв підручників для 5, 10 і 10 (11) класів¹⁹.

МОН коригувало кількість підручників і посібників, які друкуватимуться за кошти державного бюджету, зважаючи на обсяг затверджених видатків.

¹⁹ Підручники для 5 класу закладів ЗСО з мов національних меншин у закладах ЗСО з навчанням українською мовою; для 5 класу закладів ЗСО – “Інформатика”; для 10 (11) класу – “Мистецтво”, “Інформатика”, “Технології”, для 10 класу – “Інформатика”.

У 2019 році МОН фактично придбано 227 назв підручників і посібників загальним накладом 14000096 прим. (від 100 до 117 відс. визначеної в бюджетному запиті потреби): для 2 класу закладів ЗСО з українською мовою навчання – 102,5 відс., 5 класу – 100 відс., 6 класу (з окремих предметів) – 117 відс., 10, 10 (11) і 11 класів – 113,62 відс., з навчанням мовами національних меншин – 100 відсотків. Зведені дані наведено в таблиці 3.

Таблиця 3

Потреба в підручниках і посібниках на 2019 рік

Видання підручників і посібників	Потреба на 2019 рік			Фактично отримано відповідно до укладених договорів		
	на початок року		на кінець року	примір-ників	різниця до початку року	
	кількість навчальних предметів	примір-ників	примір-ників		кількість	відс.
для 2 класу	59	3873499	3856186	3856186	17313	0,45
для 5 класу	7	308157	298179	298179	9978	3,24
для 6 класу	13	1184703	1179091	1179091	5612	0,47
для 10, 10 (11) і 11 класів	77	7616756	6987150	6987150	629606	8,27
для 2 класу з ООП	22	44192	44176	44176	16	0,04
для спеціальних закладів ЗСО	18	41368	41368	41368	0	0
для закладів ПТО	6	97302	96275	96275	1027	1,06
серії “Шкільна бібліотека”	8	1006400	1006400	881546	124854	12,41
навчально-методичної літератури	17	1038889	705555	616125	422764	40,69
Разом:	227	15211266	14214380	14000096	1211170	7,96

Порівняно з бюджетним запитом на 2019 рік протягом року відбулося зменшення як кількості назв навчально-методичної літератури на 73 од., так і накладів підручників та посібників разом на 10084018 прим.²⁰ (майже на 42,5 відс. від усього накладу).

Зокрема, навчально-методичної літератури для 2 класу зменшено на 8 назв і на 261557 прим. (на 6,4 відс.), для 6 класу – на 51 і 7213161 прим. (на 86 відс.), відповідно для 10, 10 (11) і 11 класів – на 1449528 прим. (на 17,2 відс.), для 2 класу з ООП – на 16 прим., для закладів ПТО – на 1027 прим. (на 1,1 відсотка).

Посібників серії “Шкільна бібліотека” та навчально-методичної літератури, що видаються відповідно до потреби з урахуванням обсягів фінансування, видано порівняно з бюджетним запитом менше на 124854 прим. (12,4 відс.) і на 1033875 прим. (62,7 відс.) відповідно. Не видано 10 назв словників для 6 і 11 класів загальним накладом 61515 примірників.

²⁰ Для розрахунку не враховано закуплених підручників для 5 класу.

Отже, через обмеженість бюджетних коштів МОН не забезпечено видання 73 назв підручників і посібників загальним накладом 10084018 прим. (42,5 відс. загального запланованого накладу). Переважно це підручники для учнів 6 класу закладів ЗСО (крім підручників з інформатики і всесвітньої історії), які попередньо за кошти державного бюджету видавалися у 2014 році. **Всупереч вимогам абзацу другого пункту 3 Порядку № 41 і абзацу п'ятого підпункту 2 пункту 1 постанови № 781 МОН не забезпечило видання кожні п'ять років підручників для 6 класу закладів ЗСО з більшості навчальних предметів, що є порушенням санітарних норм користування підручниками.**

У зв'язку з неможливістю забезпечення встановленої нормативними документами потреби в підручниках і посібниках усіх здобувачів ЗСО та педагогічних працівників МОН розробило Інструктивно-методичні матеріали. При цьому вимога МОН формувати потребу відповідно до фактичної чисельності здобувачів повної ЗСО суперечить нормам Порядку № 41.

Такі ухвалені рішення, як показав аудит, спричинили визначення потреби департаментами освіти на свій розсуд – відповідно до Інструктивно-методичних матеріалів або вимог Порядку № 41.

Довідково. Наприклад, департаменти освіти Львівської та Вінницької ОДА для розрахунку потреби враховували фактичну наявність учнів, а Луганської та Харківської – прогнозовану кількість здобувачів освіти з урахуванням їх максимальної кількості на наступні 5 років.

У подальшому такий підхід мав вплив на рівень забезпеченості підручниками здобувачів повної ЗСО закладів освіти.

2.3.1.3. Рекомендації МОН:

- звернутися до обласних та Київської міської державних адміністрацій щодо вирішення питання дотримання їх структурними підрозділами освіти і науки вимог Порядку № 41 у частині достовірного визначення потреби в підручниках і посібниках та здійснення контролю за поданням таких даних.

2.4. Оцінка забезпечення конкурсного відбору підручників, посібників

2.4.1. Висновки.

Запроваджена МОН система конкурсного відбору підручників із застосуванням інформаційно-телекомунікаційної системи ДІСО не забезпечила об'єктивного відбору найкращих підручників, посібників. Конкурс (проекти підручників для 2, 6 і 11 класів закладів ЗСО) проводився формально з низкою недоліків.

2.4.1.1. Законодавча база.

Порядок проведення конкурсного відбору проєктів підручників для 1–2 класів закладів ЗСО з предметів вивчення згідно з переліком, який затверджується наказом МОН про проведення Конкурсу, визначає Положення № 248. Порядок проведення конкурсного відбору проєктів

підручників для 5-9 та 10-11 класів закладів ЗСО з навчальних предметів типових навчальних планів закладів ЗСО згідно з переліком, який затверджується наказом МОН про проведення Конкурсу, визначає Положення № 14.

Довідково. Згідно з наказом МОН від 17.07.2019 № 1002 “Про затвердження Порядку конкурсного відбору підручників (крім електронних) для здобувачів повної загальної середньої освіти і педагогічних працівників”, зареєстрованим у Мін’юсті 12.08.2019 за № 902/33873, положення № 248 і № 14 втратили чинність.

Абзацами четвертим і п’ятим пунктів 2 розділів II Положення № 248 і Положення № 14 визначено, що МОН та ІМЗО для організованого проведення Конкурсу забезпечують, зокрема, розроблення спільно з НАПН України інструктивно-методичних матеріалів для проведення експертами експертиз електронних версій проєктів підручників; організацію формування загального списку експертів, добровільно зареєстрованих у репозитарії, для здійснення експертиз електронних версій проєктів підручників з відповідних назв.

Відповідно до пункту 2 розділу VI Положення № 248 педагогічні працівники закладів ЗСО у строк, визначений наказом МОН про проведення Конкурсу, ознайомлюються з фрагментами електронних версій оригінал-макетів підручників. Згідно з абзацом другим пункту 2 розділу VI Положення № 14 на II етапі Конкурсу вибір проєктів підручників за фрагментами електронних версій їх оригінал-макетів здійснюють також заклади ПТО та ЗВО.

Абзацами першими пунктів 2 розділів VII Положення № 248 і Положення № 14 встановлено: перелік підручників, які можуть друкуватися за кошти державного бюджету, розглядається колегією МОН за пропозиціями конкурсних комісій та висновками апеляційної комісії. Згідно з пунктами 3 розділів VII Положення № 248 і Положення № 14 рішення колегії МОН є підставою для прийняття таких наказів МОН: про надання підручникам грифа “Рекомендовано МОН”, про затвердження переліку підручників, що можуть друкуватися за кошти державного бюджету, про видання підручників.

2.4.1.2. Виявлений стан справ.

Наказами № 1190 і № 1191 оголошено конкурсні відбори проєктів підручників для 2, 6 і 11 класів закладів ЗСО, затверджено переліки предметів вивчення та назв підручників, з яких проводитиметься Конкурс, та встановлено термін проведення таких відборів: листопад 2018 року – квітень 2019 року.

Слід зазначити, що Конкурс підручників для 6 класу з більшості предметів не оголошувався.

Довідково. Наказом № 1191 оголошено Конкурс лише підручників для 6 класу закладів ЗСО: “Всесвітня історія. Історія України (інтегрований курс)”, “Інформатика”, “Кримськотатарська мова”, “Новогрецька мова”, “Українська мова” для класів з навчанням молдовською, румунською, угорською, польською, російською мовами закладів ЗСО. Головний аргумент МОН – першочергово друкуються підручники з предметів, за якими відбулися зміни в освітніх програмах.

Для участі у Конкурсі 250 із 256 комплектів конкурсних матеріалів (далі – ККМ) (97,7 відс.) подано 27 видавництвами, які мають виключне авторське право на використання твору, 6 ККМ – авторами.

Довідково. Понад 50 відс. ККМ (130 ККМ) подано чотирма учасниками: ТОВ “Видавництво “Ранок”, ТОВ “Видавництво “Генеza”, ДП “ВСВ “Світ”, МПП “Букрек”.

У межах I етапу Конкурсу відповідно до Інструктивно-методичних матеріалів для проведення експертиз експертами, склад яких затверджено МОН (накази від 18.01.2019 № 48 і від 21.01.2019 № 51), здійснювалася експертиза електронних версій проєктів підручників.

Відбір експертів із числа осіб, добровільно зареєстрованих у репозитарії, здійснювали спеціально створені МОН комісії (накази від 31.10.2018 №№ 1179 і 1181).

Довідково. Із-понад 2,1 тис. осіб відібрано більш як 700 експертів. До складу експертів увійшли науково-методичні працівники ЗВО і ІППО, наукові працівники НАН України та НАПН України, методисти, вчителі тощо.

Згідно з пунктом 7 частини другої статті 75 **Закону № 2145 до повноважень НАПН України віднесено, зокрема, здійснення психологічної експертизи проєктів підручників.** Однак розроблене МОН Положення № 14 не передбачало здійснення психологічної експертизи проєктів підручників (здійснювалася науково-методична експертиза). Положення № 248 передбачало здійснення психолого-педагогічної експертизи, експертами якої можуть бути, зокрема, науково-педагогічні працівників ЗВО та ІППО, методисти, вчителі, наукові працівники НАН України і НАПН України. При цьому **положення № 248 і № 14 не містили вимог щодо проходження навчання осіб, які виявили бажання стати експертами** (далі – претенденти) з проведення експертизи підручників. **Таке навчання не проводилося.**

Довідково. Вимогу щодо проведення навчання претендентів, які успішно пройшли вступне оцінювання знань, умінь та навичок, за програмою підготовки експертів, розробленою експертною установою, МОН передбачило лише в новому Порядку № 1002.

Крім того, всупереч вимогам абзаців четвертих пунктів 2 розділів II Положення № 248 і Положення № 14 МОН і ІМЗО не забезпечили спільного з НАПН України розроблення Інструктивно-методичних матеріалів для проведення експертиз.

Довідково. За інформацією МОН і ІМЗО, до обговорень залучалися лише окремі працівники підпорядкованих НАПН України установ.

Аудит засвідчив: експертизу електронних версій проєктів підручників здійснювали експерти згідно з укладеними з ІМЗО цивільно-правовими договорами про надання послуг. Загалом з експертами ІМЗО укладено 706 договорів на загальну суму 2204,88 тис. грн, але **договори не містять інформації щодо типу здійснюваної експертизи.**

Крім того, МОН неналежно виконувало функцію нормативного регулювання у сфері освіти в частині врегулювання оплати послуг експертів.

У 2019 році оплата послуг експертів здійснювалася відповідно до норм, встановлених власними наказами ІМЗО²¹.

ІМЗО не дотримано визначених частиною першою статті 46 Бюджетного кодексу вимог щодо стадій виконання бюджету за видатками та кредитуванням, оскільки з експертами укладено договори²² та здійснено оплату після завершення Конкурсу (червень – грудень 2019 року), а експертні висновки отримано та використано ІМЗО в межах I етапу Конкурсу в січні – лютому 2019 року. Отже, **2204,88 тис. грн використано з порушенням вимог статті 46 Бюджетного кодексу України.**

*Довідково. З 2020 року змінено умови оплати послуг експертів. Зокрема, пунктом 7 розділу 4 Положення № 1002 визначено, що експертна установа надає доступ експертам до електронних версій підручників і орієнтовних навчальних програм (підручники для 1–4 класів) для проведення експертизи **після оплати учасником Конкурсу послуг з проведення експертизи підручника** відповідно до переліку платних послуг, які можуть надаватися бюджетними науковими установами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.07.2003 № 1180²³, і переліку платних послуг, які можуть надаватися закладами освіти, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної та комунальної форми власності, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 № 796²⁴.*

Пунктом 23 Положення № 248 МОН визначило, що **апеляції щодо змісту експертних висновків та оцінних листів апеляційною комісією не розглядаються.** Як наслідок, апеляційні скарги учасників щодо упередженої та неякісної експертизи апеляційними комісіями у 2019 році відхилялися як такі, що не стосуються порушення порядку проведення конкурсу.

За результатами I етапу Конкурсу згідно з наказами № 407 і № 472 із 256 підручників для 2, 6 і 11 класів закладів ЗСО, проекти яких подано до Конкурсу, **більш як 90 відс. (234 підручники) отримали гриф “Рекомендовано “МОН”.**

У межах II етапу Конкурсу заклади освіти здійснювали вибір проєктів підручників через інформаційно-телекомунікаційну систему ДІСО.

ПАунктами 2 розділів VII Положення № 248 і Положення № 14 визначено: до переліку підручників, що можуть друкуватися за кошти державного бюджету, включаються підручники, які за результатами II етапу Конкурсу отримали на підставі підсумовування узагальнених результатів

²¹ Накази ІМЗО від 27.05.2019 № 56-ф “Про оплату за проведення експертизи електронних версій проєктів підручників для 2 класу закладів ЗСО” і від 03.06.2019 № 65-ф “Про оплату за проведення експертизи електронних версій проєктів підручників для 6 і 11 класів закладів ЗСО”.

²² Розділом 3 цих договорів встановлено терміни їх виконання: з моменту підписання до 31.12.2019, але у будь-якому випадку до повного виконання сторонами своїх зобов’язань. Умови договорів застосовуються до відносин, які виникли між сторонами з 21.01.2019 (Конкурс (2 клас))/ 24.01.2019 (Конкурс (6 і 11 класи)).

²³ Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися бюджетними науковими установами.

²⁴ Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися закладами освіти, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної і комунальної власності.

вибору, що надійшли від департаментів освіти, для 2 класу – більше сорока тисяч голосів, для 6 і 11 класів – більше двадцяти тисяч голосів.

Встановлені наказами № 1190 і № 1191 **двотижневі терміни ознайомлення закладів освіти з фрагментами** електронних версій оригінал-макетів підручників, які братимуть участь у II етапі Конкурсу, як показало опитування педагогічних працівників, **є недостатніми для ознайомлення з усіма запропонованими варіантами підручників.**

Положення № 248 і № 14 не визначають механізму перерозподілу кількісних показників результатів вибору між підручниками, які пройшли конкурсних відбір. Однак, **за даними ІМЗО, саме на цих показниках ґрунтується формування накладів.**

Слід зазначити, що заклади освіти при здійсненні вибору проєктів підручників в інформаційно-телекомунікаційній системі ДІСО керувалися Інструктивно-методичними матеріалами, якими, зокрема, встановлено, що під час заповнення форми необхідно враховувати кількість примірників, яка визначається як фактична кількість здобувачів повної ЗСО і педагогічних працівників.

Довідково.** В Інструктивно-методичних матеріалах вказано: визначення остаточного переліку підручників для кожного закладу ЗСО в інформаційно-телекомунікаційній системі ДІСО відбувається автоматично і **вважається потребою даного закладу ЗСО** в підручниках для 2, 6 і 11 класів на 2019/2020 навчальний рік. Водночас **технічне завдання** до договору від 17.08.2018 № 1/47–2018 про закупівлю послуг з розроблення програмного забезпечення (АС “Модуль прозорого вибору підручників” – модуль інформаційно-телекомунікаційної системи ДІСО) **не виключає можливості коригування МОН і ІМЗО результатів вибору в ручному режимі.

Під час аудиту в ІМЗО встановлено, що за окремими назвами підручників фактична кількість здобувачів повної ЗСО і педагогічних працівників, для яких сформовано фактичну потребу та накладів підручників, нижча аналогічних показників, відображених у протоколах конкурсних комісій як результати вибору. **Отже, затверджені протоколами конкурсних комісій результати вибору фактично нівелюються.**

***Довідково.** Наприклад, за даними ІМЗО, у 2019/2020 навчальному році підручник для 2 класу закладів ЗСО (у 2-х частинах) “Я досліджую світ” фактично потребувало 502823 учні і вчителі, а згідно з протоколом конкурсної комісії “Інтегрований курс” від 14.03.2019 № 3 загальний результат вибору (14 проєктів учасників) – 522445 (більше на 19622).*

Завищення результатів вибору призводить до збільшення кількості підручників однієї назви, які видаються за бюджетні кошти.

За окремими назвами підручників відбір пройшли всі, подані до Конкурсу проєкти.

***Довідково.** Наприклад, пройшли конкурсний відбір 8 із 8 поданих на Конкурс проєктів підручника “Мистецтво” підручник інтегрованого курсу для 2 класу закладів ЗСО” (у тому числі три на умовах співоплати), 5 із 5 “Українська література (рівень стандарту)” підручник для 11 класу закладів ЗСО” (у тому числі три на умовах співоплати) та інші.*

Аудит засвідчив, що під час визначення потреби в підручниках закладами освіти МОН не враховано норм додатка № 5 Закону № 2629 та

ІМЗО не змінено вимог власних інструктивних листів²⁵ у частині вилучення ЗВО з переліку закладів освіти, що здійснюють під час Конкурсу вибір підручників для 10 і 11 класів для здобувачів, які отримують повну ЗСО.

Як наслідок, під час проведення Конкурсу (підручники для 10–11 класів) враховано результати голосування ЗВО, що призвело до викривлення загальних показників вибору.

Наприклад, під час Конкурсу в результаті врахування голосів ЗВО замість двох підручників “Правознавство (профільний рівень)” для 11 класу закладів ЗСО обрано три підручники, які можуть видаватися за кошти державного бюджету, що **призвело надалі до неекономного використання бюджетних коштів – 78,0 тис. гривень.**

Довідково. Так, обрано підручник “Правознавство (профільний рівень)” для 11 класу закладів ЗСО (співавтори Васильків І. Д., Кравчук В. М., Бурак В. Я., Марін О. К., Волошкевич Г. А., Попова Н. О., Хлипавка Л. М., Іващенко В. А.), який видано за кошти державного бюджету загальним накладом 5723 прим. ціною 84,18 грн за прим. на суму 481762,14 гривні. Водночас ціна цього підручника, але інших авторів (Наровлянський О. Д., співавтори Філіпенко Т. М. і Сутковий В. Л.), становить 61,16 і 95,94 грн відповідно.

У межах проведення II етапу Конкурсу органи управління у сфері освіти подавали також інформацію про вибір закладами ЗСО з навчанням мовами національних меншин підручників, у перекладі яких є потреба, із числа підручників для закладів ЗСО з українською мовою навчання. **Потребу в таких підручниках конкурсними комісіями враховано лише частково. При цьому критерії відбору відсутні.**

Довідково. Так, у затверджених конкурсною комісією “Суспільствознавство” (протокол від 28.03.2019 № 4) узагальнених результатах вибору підручника “Всесвітня історія. Історія України (інтегрований курс)” підручник для 6 класу закладів ЗСО не враховано потреби закладів ЗСО з навчанням румунською/молдовською, угорською мовами загалом у кількості 3190 прим., яка подавалася до ІМЗО органами управління у сфері освіти Закарпатської, Одеської і Чернівецької областей.

Встановлено, що **результати вибору закладами ЗСО з навчанням мовами національних меншин підручників, які перекладалися мовами національних меншин, не відображено в жодному документі.**

За результатами Конкурсу колегією МОН схвалено (рішення від 26.03.2019 № 2/3-19 і від 11.04.2019 № 3/3-19) та наказами № 409 і № 474 затверджено переліки підручників для 2, 6 і 11 класів закладів ЗСО, які видаватимуться за кошти державного бюджету у 2019 році.

Майже 80 відс. (203 із 256) усіх поданих до Конкурсу підручників МОН визнало такими, що можуть видаватися за бюджетні кошти у 2019 році.

2.4.1.3. Рекомендації МОН:

- передбачити в нормативних актах МОН необхідність відображення в рішеннях МОН про результати відбору підручників,

²⁵ Інструктивно-методичні матеріали, надіслані органам управління освітою обласних, Київської міської державних адміністрацій листом від 28.02.2019 № 1/9–107.

посібників кількісних показників, які є підставою для формування їх накладів;

- з метою економного використання бюджетних коштів та поліпшення якості підручників розробити критерії конкурсного відбору їх проєктів, які б забезпечили зменшення кількості альтернативних підручників з одного предмета, що можуть друкуватися за кошти державного бюджету;

- з метою якісного відбору підручників розглянути питання збільшення часу для ознайомлення закладів освіти з усіма запропонованими фрагментами електронних версій оригінал-макетів підручників, які братимуть участь у конкурсному відборі.

2.4.2. Висновки.

Проведений МОН конкурсний відбір підручників, які видавалися у 2019 році, для дітей з порушеннями слуху та інтелектуальними порушеннями був формальним, оскільки 100 відс. поданих проєктів за результатами Конкурсу включено до переліку підручників, що видавалися за бюджетні кошти.

МОН за бюджетні кошти (8 245,6 тис. грн) видано підручники для спеціальних закладів ЗСО, які адаптовані з числа переможців підручників конкурсного відбору для закладів ЗСО. Водночас нормативними актами МОН не регламентовано процедури адаптації підручників, зокрема для дітей з порушеннями зору. Держава не здійснювала контролю за якістю таких підручників.

2.4.2.1. Законодавча база.

Порядок № 41 визначає, що здобувачі повної ЗСО і педагогічні працівники безоплатно забезпечуються підручниками та посібниками (зокрема, електронними та з аудіосупроводом), які визначені за результатами конкурсного відбору.

Механізм проведення конкурсного відбору підручників та посібників для осіб з ООП згідно з переліком підручників (посібників), у виданні яких за кошти державного бюджету є потреба, що затверджується наказом МОН про проведення Конкурсу (ООП), визначає Порядок № 1004.

Пунктом 5 розділу IV Порядку № 1004 встановлено, що пропозиції конкурсних комісій є підставою для схвалення колегією МОН переліку підручників (посібників), що видаватимуться за кошти державного бюджету. Підручники (посібники), включені до зазначеного переліку, за рішенням колегії МОН можуть також додатково адаптуватись до потреб осіб з порушеннями зору та видаватись рельєфно-крапковим та/або збільшеним шрифтом. Згідно з пунктом 6 розділу IV Порядку № 1004 за результатами Конкурсу (ООП) рішення колегії МОН є підставою для прийняття наказу МОН “Про затвердження переліку підручників (посібників), що видаватимуться за кошти державного бюджету”.

Порядок організації інклюзивного навчання у загальноосвітніх навчальних закладах затверджено постановою Кабінету Міністрів України

від 15.08.2011 № 872. Пунктом 9 цього Порядку передбачено: навчання у класах з інклюзивним навчанням здійснюється за типовими навчальними планами, програмами, підручниками та посібниками, рекомендованими МОН для ЗНЗ, у тому числі спеціальними підручниками.

Постановою Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 № 221 “Про затвердження Положення про спеціальну школу та Положення про навчально-реабілітаційний центр” затверджено Положення про спеціальну школу. Згідно з пунктом 28 цього Положення спеціальна школа може використовувати типові або інші освітні програми, затверджені відповідно до Закону України “Про загальну середню освіту”.

2.4.2.2. Виявлений стан справ.

У 2019 році відповідно до укладених договорів за кошти державного бюджету видано **31 підручник для дітей/осіб з ООП загальною вартістю 15,99 млн грн і накладом понад 85 тис. прим.**, з яких за результатами Конкурсу (ООП) – 16 підручників.

Так, у вересні 2019 року згідно з **наказом № 1179** оголошено **Конкурс (ООП)** за 16 назвами підручників, встановлено термін його проведення – **вересень 2019 року**. До затвердженого наказом № 1179 переліку підручників для осіб з ООП для спеціальних закладів ЗСО, у виданні яких за бюджетні кошти у 2019 році була потреба, увійшли підручники для спеціальних закладів ЗСО для дітей з порушеннями слуху та інтелектуальними порушеннями.

До Конкурсу (ООП) учасниками подано загалом 16 ККМ, із них 7 – авторами і 9 – видавництвами, яким передано виключне авторське право на твір (з них 8 – ДП “СВ “Либідь”, 1 – МПП “Букрек”). Усі проекти підручників пройшли конкурсний відбір.

Слід зазначити, що **розроблений МОН Порядок № 1004 фактично виключає можливість конкуренції. Потенційних учасників Конкурсу (ООП) визначено ще до його оголошення, що свідчить про формальний характер Конкурсу (ООП).**

Так, однією із встановлених Порядком № 1004 умов участі у Конкурсі (ООП) є наявність відповідного грифа. При цьому саме підручникам, що стали переможцями Всеукраїнського конкурсу навчальних програм та підручників для ЗНЗ, згідно з пунктом 1.8 Порядку № 537 надається гриф “Рекомендовано МОН”.

Довідково. Так, подані на Конкурс (ООП) підручники отримали гриф “Рекомендовано МОН” згідно з наказом № 515 (17.04.2019) і наказом № 1178 (04.09.2019). При цьому Конкурс (ООП) оголошено 06.09.2019.

Листом МОН від 04.06.2019 № 1/11-5175, розміщеним на сайті ІМЗО, потенційних авторів поінформовано про схвалення колегією МОН (рішення від 30.05.2019 № 4/3–19) переліку назв навчальної літератури, що планується видати за кошти державного бюджету у 2019 році, до якого увійшли, зокрема, і підручники для спеціальних закладів ЗСО для дітей з порушеннями слуху та інтелектуальними порушеннями.

Довідково. За даними ІМЗО, у паперовому вигляді цей лист нікому не надсилався.

Про формальний характер Конкурсу (ООП) свідчить також відсутність у Положенні № 1004 норм щодо створення апеляційної комісії та розгляду апеляційних скарг. Крім того, Положення № 1004 не містить норм щодо здійснення будь-якої експертизи підручників для осіб з ООП, зокрема щодо здійснення НАПН України психологічної експертизи (згідно з пунктом 7 частини другої статті 75 Закону № 2145).

За результатами Конкурсу (ООП) колегією МОН схвалено (рішення від 04.10.2019 № 7/1–19) та **наказом № 1304 затверджено перелік підручників, що видавалися за кошти державного бюджету, до якого увійшли, зокрема, і 16 підручників для дітей/осіб з ООП, з яких 14 фактично видано у 2019 році згідно з укладеними 29–31 жовтня 2019 року договорами.**

***Довідково.** З 14 підручників 13 загальною вартістю 7,17 млн грн видано ДП “СВ “Либідь”. При цьому з числа переможців Конкурсу (ООП) два підручники для осіб з інтелектуальними порушеннями не видано (“Я досліджую світ”, підручник для 1 класу спеціальних закладів ЗСО (F 70) у 2-х частинах, авт. С. Трикоз, Г. Блеч, “Математика”, підручник для 6 класу спеціальних закладів ЗСО (F 70), авт. Н. Королько).*

У 2019 році МОН за бюджетні кошти (8 245,6 тис. грн) також видано підручники для спеціальних закладів ЗСО, які адаптовано з числа переможців підручників конкурсного відбору для закладів ЗСО. Водночас нормативними актами МОН не врегульовано процедури адаптації таких підручників для дітей з порушеннями зору. Контроль за якістю підручників держава не здійснює.

Це 15 підручників для дітей із порушеннями зору: зі зниженим зором – для 2 класу, для сліпих дітей – для 2, 9 класів.

На підставі службової записки в. о. директора ІМЗО Завалевського Ю. І. рішеннями колегії МОН від 11.04.2019 (протокол № 3/5–19) і від 29.08.2019 (протокол № 6/4–19) схвалено переліки навчальної літератури для дітей з ООП, що видаватиметься за кошти державного бюджету у 2019 році. До цих переліків увійшли 16 підручників для дітей із сенсорними порушеннями (для дітей зі зниженим зором і сліпих дітей), які відповідно до службової записки ІМЗО набрали найвищий рейтинг у конкурсному відборі проєктів підручників для відповідного класу та адаптуються до психофізичних особливостей сприймання дітей.

***Довідково.** Підручники для 2 класу спеціальних закладів ЗСО для дітей із порушеннями зору адаптувалися до потреб таких дітей (друкувалися рельєфно-крапковим і збільшеним шрифтом) і видавалися із числа підручників – переможців Конкурсу (рішення від 26.03.2019 № 2/3–19), для 9 класу – Конкурсу підручників для закладів ЗСО, проведеного ІМЗО у 2017 році (рішення від 28.04.2017 № 3/4-19²⁶).*

Фактично підручники для 2 класу спеціальних закладів ЗСО для дітей зі зниженим зором адаптувалися (збільшувався шрифт) і друкувалися тими самими видавництвами, що і переможці Конкурсу: ТОВ “Український освітянський центр “Оріон”, ТОВ “Видавництво “Астон”, ТОВ “Видавництво “Ранок”, ТОВ “Видавництво “Генеза”.

²⁶ Рішення колегії МОН від 28.04.2017 (протокол № 3/4–19) “Про видання підручників для 9 класу загальноосвітніх навчальних закладів за кошти державного бюджету в 2017 році”.

Усі підручники для потреб сліпих дітей адаптувалися і друкувалися шрифтом Брайля одним видавництвом – ТОВ “Фірма “Антологія”, на їх видання витрачено 5,76 млн грн бюджетних коштів.

При цьому жодним нормативним документом МОН не визначено типів спеціальних закладів ЗСО та категорії дітей з ООП, для яких підручники можуть адаптуватися із числа рекомендованих МОН для закладів ЗСО.

З 17.07.2019 набрав чинності Порядок № 1004, яким передбачено, що за рахунок коштів державного бюджету підручники для осіб з ООП видаються за результатами конкурсного відбору.

2.4.2.3. Рекомендації МОН:

- вжити заходів щодо недопущення видання за бюджетні кошти підручників для осіб з ООП без проведення конкурсного відбору.

2.5. Аналіз договорів на видання підручників, посібників та стан їх виконання

2.5.1. Висновки.

ІМЗО як розпорядником коштів нижчого рівня не забезпечено належного виконання зобов'язань у частині контролю за ефективним витрачанням бюджетних коштів, спрямованих на видання підручників, посібників. Понад 250 млн грн (45,8 відс.) витрат, включених у вартість видання підручників, не мають економічного обґрунтування.

ІМЗО не здійснював належного контролю за виконанням видавництвами договірних зобов'язань. Як наслідок, окремі з надрукованих за кошти державного бюджету підручників не мають оформлених відповідно до норм законодавства висновків державної санітарно-епідеміологічної експертизи. Деякими видавництвами в порушення умов укладених договорів на видання підручників за бюджетні кошти не забезпечено розміщення на вебсайтах для навчальних цілей повних електронних версій підручників протягом строку дії авторського договору.

2.5.1.1. Законодавча база.

Згідно з пунктом 11 Порядку № 284 розпорядник бюджетних коштів нижчого рівня укладає з виконавцем договір про закупівлю послуг, пов'язаних, зокрема, з виданням підручників і посібників, придбанням електронних підручників. У договорі про закупівлю визначаються, зокрема, обов'язковість укладення виконавцем договору про друкування підручників і посібників безпосередньо з поліграфічним підприємством у разі відсутності у виконавця власного поліграфічного підприємства. Норматив рентабельності всіх етапів виробництва, пов'язаного з виданням та доставкою підручників і посібників, не може перевищувати 5 відсотків (пункт 12).

У пункті 19 Порядку № 284 передбачено, що розпорядник бюджетних коштів нижчого рівня надсилає МОН щомісяця до 20 числа інформацію про

використання бюджетних коштів для її узагальнення і подання Мінфіну до 30 числа.

Правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави та територіальної громади визначає Закон № 922.

Наказом МОЗ № 247 затверджено Порядок проведення державної санітарно-епідеміологічної експертизи.

2.5.1.2. Виявлений стан справ.

У 2019 році ІМЗО укладено 359 договорів з 25 видавництвами на видання 227 назв підручників і посібників накладом 14000096 прим. загальною вартістю 593 222,3 тис. гривень.

Згідно з вимогами пункту 19 Порядку № 284 ІМЗО щомісяця надсилав МОН інформацію про використання бюджетних коштів для її узагальнення і подання Мінфіну. Проте аудит засвідчив: інформація за 2019 рік не враховує змін щодо зменшення вартості укладених наприкінці року договорів за фактичними витратами.

Таким чином, МОН подано Мінфіну недостовірну інформацію про видання підручників, посібників за кошти державного бюджету у 2019 році: дані щодо вартості укладених договорів завищено на 334,9 тис. гривень.

Довідково. За даними МОН, 13.03.2020 надіслано Мінфіну уточнену інформацію про використання коштів за укладеними договорами з урахуванням додаткових угод щодо зменшення вартості за цими договорами.

У 2019 році закупівля послуг з видання підручників і посібників ІМЗО здійснювалася із застосуванням переговорної процедури закупівлі.

Однак у порушення вимог частини першої статті 10 Закону № 922 ІМЗО не оприлюднено додатків до 94 договорів, які є їх невід'ємною частиною²⁷.

Довідково Під час аудиту за неоприлюднення інформації про закупівлі відповідно до вимог законодавства на голову та секретаря тендерного комітету Сафонова Ю. М. (заступник директора ІМЗО) і Дмитрієву М. В. (начальник відділу наукового та навчально-методичного забезпечення змісту корекційної та інклюзивної освіти) складено протоколи про адміністративне правопорушення, передбачене частиною першою статті 164¹⁴ Кодексу України про адміністративні правопорушення.

До договорів про видання підручників додаються фактичні калькуляції витрат видавництв, аналіз яких засвідчив, що складовими витрат є поліграфічні послуги (45,84 відс.), поліграфічні матеріали (39,38 відс.), редакційні витрати (6,5 відс.), рентабельність (4,12 відс.), загальновидавничі витрати (4,06 відс.), аудіосупровід (0,09 відсотка).

Видавництва, які не мають власної поліграфічної бази, для видання підручників залучають поліграфічні підприємства. Витрати на поліграфічні

²⁷ Під час аудиту вибірковою перевіркою проаналізовано 41 процедуру: переговорні процедури закупівлі видання і придбання підручників та відкриті торги на доставку підручників та посібників ІМЗО за 2019 рік, які розміщені в електронній системі закупівель.

послуги в середньому становлять понад 45 відс. загального обсягу витрат на видання підручника, але надані до договорів калькуляції витрат не містять розрахунку вартості таких послуг.

Як наслідок, в ІМЗО відсутні обґрунтування вартості видання підручників та посібників на суму 250964,3 тис. гривень.

Крім того, ІМЗО не здійснюється контроль за дотриманням встановленого (5 відс.) нормативу рентабельності всіх етапів виробництва, пов'язаного з виданням та доставкою підручників і посібників.

Так, при розрахунку витрат для друку підручників ІМЗО рекомендував видавництвам користуватися нормами, затвердженими наказом Держкомвидаву СРСР від 21.07.1986 № 307, згідно з яким норми витрат офсетного паперу розраховано для накладів до 10, до 50 тис. та понад 50 тис. примірників. Водночас на сьогодні чинним є також наказ Держкомтелерадіо № 334, яким затверджено норми витрат офсетного паперу, зокрема, для невеликих накладів: до 0.1, 0.2, 0.5, 1, 2, 3, 4, 5, 10, до 25 та понад 25 тис. примірників.

Слід зазначити, що затверджені цими наказами норми витрат паперу на виготовлення книжкової продукції для однакових накладів суттєво відрізняються між собою.

Довідково. Наприклад, для друкування чотирифарбової книжкової продукції на аркушних офсетних машинах норма витрат паперу формату 60 x 90 з масою 1 кв. м паперу 80 г накладом до 500, 1000, 5000, 10000 прим. згідно з наказом Держкомтелерадіо № 334 становить 34.55, 31.31, 26.35 і 25.7 кг, а згідно з наказом Держкомвидаву СРСР № 307 – 25,36 кг на 1 тис. друкарських аркушів, накладом до 25 і 50 тис. примірників – 24.84, 23.98 і 24.37 кг відповідно, а накладом понад 50 тис. прим. – 23.98 і 23.93 кг відповідно.

Через невирішеність питання застосування норм витрат офсетного паперу на виготовлення підручників, посібників для сучасного поліграфічного обладнання ІМЗО як замовник видання підручників за бюджетні кошти не забезпечив об'єктивного розрахунку видатків на папір (у складі вартості підручників) та контролю за фактичними витратами видавництв.

Аналіз укладених договорів засвідчив, що за результатами конкурсних відборів проєктів підручників ІМЗО укладалися договори на видання підручників з одного предмета різних авторів (альтернативних підручників).

За таких обставин досягти економії при виданні підручників згідно з вимогами пункту 20 Порядку № 228 можна в разі вибору за результатами конкурсу і друку підручника з певного предмета лише одного-двох авторів/співавторів, які набрали за результатами вибору найбільше голосів закладів освіти.

Довідково. Так, у разі придбання підручника “Математика (алгебра і початок аналізу та геометрія, рівень стандарту)” для 11 класу закладів ЗСО, співавторами якого були Мерзляк А. Г., Номіровський Д. А., Полонський В. Б., Якір М. С. (всього надруковано 339563 підручники з цього предмета чотирьох різних авторів/співавторів за ціною від 32,2 до 57,6 грн/прим.), що набрав найбільше голосів за результатами вибору

зкладами освіти, економія видатків на його придбання становить 3318,7 тис. грн, адже чим менший наклад підручника, тим вища вартість його виготовлення.

Загалом у 28 аналогічних випадках економія видатків державного бюджету мала становити 18 709,2 тис. грн, отже, зазначені кошти використано неекономно.

Аудитами у видавництвах встановлено факти недотримання умов договорів про видання підручників за бюджетні кошти в частині проведення ІМЗО остаточного розрахунку, зокрема за наявності висновку державної санітарно-епідеміологічної експертизи підручників.

Наприклад, аудит на ДП “ВСВ “Світ” засвідчив, що відповідно до договорів про друк на 45 підручників отримано 6 експертних висновків, з них у порушення вимог абзацу сьомого пункту 7.11 Порядку № 247 на 43 підручники оформлено 4 групові експертні висновки (по 17, 5, 11 і 12 назв на один експертний висновок) замість одного на кожен наклад однієї назви підручника.

Крім того, на 9 підручників, які друкувалися у 2019 році, ще до дати їх друку отримано два протоколи експертизи²⁸ комісії з питань державної санітарно-епідеміологічної експертизи Центру превентивної медицини Державного управління справами.

ТОВ “Видавництво “Перун” так само надало ІМЗО один експертний висновок на два підручники (“Англійська мова (11-й рік навчання, рівень стандарту)” для 11 класу та “Польська мова” для 2 класу).

Отже, ІМЗО в порушення умов договорів про видання підручників за бюджетні кошти (за відсутності належно оформлених висновків санітарно-епідеміологічної експертизи) здійснено остаточний розрахунок з ДП “ВСВ “Світ” (43 договори) на загальну суму 6 247,4 тис. грн і з ТОВ “Видавництво “Перун” (два договори) на суму 1027,3 тис. гривень.

Довідково. Пунктом 4.2.2 договорів з ДП “ВСВ “Світ” (наприклад, від 19.07.2019 №№ 16/36–2019, 16/37–2019, 16/43–2019) передбачено: “...остаточний розрахунок проводиться, зокрема, на підставі висновку державної санітарно-епідеміологічної експертизи підручників на тираж, замовлений за даним договором, за умови дотримання Виконавцем вимог Договору і законодавства України ...”.

Таким чином, ІМЗО не здійснює контроль за дотриманням видавництвами санітарних правил²⁹ та договорів у частині отримання експертних висновків щодо гігієнічної оцінки шрифтового оформлення та оцінки ілюстративного оформлення кожного видання, **що призвело до використання з порушенням визначених договорами умов і порядку 7274,7 тис. грн бюджетних коштів.**

²⁸ Відповідно до вимог пункту 3.3 Санітарних правил копії протоколів гігієнічної оцінки шрифтового оформлення та оцінки ілюстративного оформлення видання обов'язково додаються до висновку експертизи.

²⁹ Державні санітарні норми і правила “Гігієнічні вимоги до друкованої продукції для дітей”, затверджені наказом Міністерства охорони здоров'я України від 18.01.2007 № 13.

Невиконання видавництвами вимог санітарних правил та умов договорів створює ризики небезпеки для здоров'я дітей при використанні підручників, випущених цими видавництвами.

Довідково. Відповідно до пунктів 1.3 і 1.4 санітарних правил, ці правила – обов'язковий для виконання суб'єктами видавничої справи незалежно від відомчої належності та форм власності документ, який регламентує вимоги щодо оформлення друкованої продукції за показниками безпеки для здоров'я дітей; санітарні правила спрямовані на профілактику захворювань органів зору, опорно-рухового апарату, серцево-судинної системи, а також розладів нервово-психічної сфери організму в дітей.

Аналіз стану виконання умов договорів, зокрема в частині дотримання вимог щодо розміщення для навчальних цілей повної електронної версії підручника на вебсайті видавництва (з метою подання його до загального відома громадян та надання безкоштовного доступу для ознайомлення через мережу Інтернет протягом строку дії авторського договору), засвідчив: **окремими видавництвами не розміщено на своїх вебсайтах протягом дії авторського договору повних електронних версій виданих підручників і посібників.**

Так, з 23 видавництв, які випустили 293 назви підручників для закладів ЗСО, **18 не розмістили на вебсайтах повних електронних версій 143 назв підручників (48,8 відсотка).**

При цьому видавництва ДП “ВСВ “Світ”, КПВ “Педагогічна думка”, МПП “Букрек”, ТОВ ВЦ “Академія”, ТОВ “Видавництво “Алатон”, ТОВ “Видавництво “Грамота”, ТОВ “Видавництво “Лінгвіст”, ТОВ “Сиція”, ТОВ “ТО “Соняшник”, ТОВ ТО “Гімназія”, ТОВ “Методика Паблішинг” **не розмістили жодного підручника з 114 назв виданих.**

Вісім видавництв, які випустили 28 назв посібників для педагогічних працівників, підручників для закладів ПТО та посібників серії “Шкільна бібліотека”, на вебсайтах не розмістили повних електронних версій 12 назв підручників і посібників (42,9 відс.), зокрема, видавництва ДП “ВСВ “Світ”, МПП “Букрек”, ТОВ “ВД “Освіта”, ТОВ “ТО “Соняшник”, ТОВ “Видавництво “Генеза”, ТОВ “Видавництво “Грамота”.

Довідково. Наприклад, Український освітянський видавничий центр “Оріон” за договорами від 01.11.2019 № 15/19–2019, № 15/20–2019), МПП “Букрек” за договорами від 12.07.2019 № 6/27–2019, від 02.07.2019 № 6/23–2019, ТОВ “Творче об'єднання “Соняшник” за договорами від 11.11.2019 № 27/6–2019 і від 30.05.2019 № 27.1–2019, КП “Видавництво “Педагогічна думка” за договорами від 23.08.2019 № 23/4–2019 і від 28.05.2019 № 23/2–2019, ТОВ ТО “Гімназія” за договором від 28.05.2019 № 24/1–2019, ТОВ “Видавничий центр “Академія” за договором від 16.05.2019 № 20/1–2019, ТОВ “Сиція” за договором від 30.05.2019 № 28/1–2019, ТОВ “Методика Паблішинг” за договором від 22.05.2019 № 21/2–2019, ТОВ “Видавничий дім “Освіта” за договором від 27.08.2019 № 9/14–2019.

Аудитом встановлено, що умовами договорів, укладених ІМЗО з ДСВ “Либідь” на видання 5 назв підручників для ООП, **не передбачено зобов'язання щодо розміщення видавництвом повної електронної версії підручника на своєму вебсайті (підручники для дітей з інтелектуальними порушеннями (F 70)).**

Довідково. Водночас за договорами з ДСВ “Либідь” від 31.10.2019 № 33/6–2019 і МПП “Букрек” від 05.11.2019 № 6/37–2019 передбачено розміщення на вебсайті видавництва повної електронної версії підручників для дітей з інтелектуальними порушеннями (F 70).

Встановлено, що **6 видавництв**, які випустили 22 назви підручників для осіб з ООП та для спеціальних закладів ЗСО, **не дотримали вимог договорів та не розмістили на вебсайтах** протягом дії авторського договору **повних електронних версій підручників**, зокрема ДСВ “Либідь”, УОВЦ “Оріон”, ТОВ “Видавництво “Астон”, ТОВ “Видавництво “Ранок”, ТОВ “Видавництво “Генеза”, МПП “Букрек”.

Довідково. Наприклад, ТОВ “Видавництво “Генеза” не виконано умов договорів від 04.11.2019 №№ 5/39–2019, 5/40–2019, 5/41–2019, 5/42–2019, 5/43–2019, ТОВ “Видавництво “Ранок” – від 01.11.2019 №№ 10/54–2019, 10/55–2019, ТОВ “Видавництво “Астон” – від 11.11.2019 №№ 13/16–2019, 13/17–2019.

Отже, ІМЗО не здійснює контроль за виконанням видавництвами умов договорів щодо **забезпечення безкоштовного розміщення для навчальних цілей повних електронних версій підручників на своїх вебсайтах** протягом дії авторського договору з метою подання їх до загального відома громадян та надання доступу для ознайомлення через мережу Інтернет.

Довідково. З 13.08.2019 набрав чинності Порядок № 1002, яким передбачено, що “видавництва, з якими укладено договори на видання за бюджетні кошти підручників, передають на безоплатній основі МОН та Конкурсній установі їх електронні версії у форматі pdf для розміщення на офіційному вебсайті МОН, вебсайтах Експертної та Конкурсної установ, Національної освітньої електронної платформи для безоплатного доступу користувачів мережі Інтернет строком на п'ять років”.

Під час аудиту проведено анкетування, опитування здобувачів повної ЗСО і педагогічних працівників у різних регіонах України щодо стану задоволення безпосередніх користувачів якістю підручників, надрукованих у 2019 році за кошти державного бюджету.

Результати анкетування засвідчили: респондентами вказано на **недоліки** як щодо поліграфічних характеристик видань підручників, так і їх змістовного наповнення.

Зокрема, вказано на **незручний або занадто великий формат підручників** (2 клас – “Англійська мова”, авт. Г. Пухта, видавництво “Лінгвіст”, 11 клас – “Хімія”, авт. Савчин М. Н., “Зарубіжна література”, авт. О. Ніколенко, видавництво “Грамота”, 10 (11) класи – “Мистецтво”, авт. Масол М. Н., видавничий дім “Освіта”), **неякісну (м'яку) обкладинку**, яка швидко деформується (“Математика”, 2 клас, автор Листопад Н. П., ТОВ “УОЦ “Оріон”), **дрібні та несуттєві ілюстрації** (11 клас – “Біологія і екологія”, авт. Задорожний К. М., ТОВ “Видавництво “Ранок”), **низьку якість друку**, витирання шрифту при експлуатації, **неналежну якість і товщину паперу**, неякісно промальовані зображення (10 (11) класи – “Технології”, авт. Ходзицька І. Ю., ТОВ “Видавництво “Ранок”, “Інформатика”, авт. Ривкінд Й. Я., ТОВ “Видавництво “Генеза”, 11 клас – “Українська мова”, авт. Караман С. О., “Астрономія”, авт. Пришляк М. Т., ТОВ “Видавництво “Ранок”, 2 клас – “Математика”, авт. Гість О. М., видавництво “Ранок”, “Мистецтво”, авт. Лемешева Н. А., ТОВ “Видавництво “Абетка”) тощо.

Щодо змісту підручників були такі зауваження: неповна їх відповідність затвердженим навчальним програмам, невідповідність стилю викладення віковій категорії учнів (занадто складна лексика тощо) (2 клас – “Англійська мова”, авт. Г. Пухта, видавництво “Лінгвіст”, “Українська мова”, авт. Іваниця Г. А., ТОВ “Видавництво “Ранок”, 6 клас – “Українська література”, авт. Заболотний О. В., ТОВ “Видавництво “Генеза”), **недостатня кількість практичних вправ і тестових завдань**, зокрема відсутність тестових і практичних завдань за різними рівнями складності (6 клас – “Історія України. Всесвітня Історія” інтегрований курс, авт. Щупак І. Я., ТОВ “УОС “Оріон”, “Українська мова” авт. Заболотний О. В., ТОВ “Видавництво” “Генеза”), **несистемність викладення матеріалу** (11 клас – “Англійська мова”, авт. Карпюк О. Д., ТОВ “Видавництво “Астон”).

Батьки і вчителі звернули увагу, що деякі підручники для 11 класу містять **недостатню кількість матеріалу, необхідного учням для здачі ЗНО**, зокрема “Біологія і екологія”, авт. Задорожний К. М., Утєвська О. М., Леонтєв Д. В., ТОВ “Видавництво “Ранок”, та “Географія”, авт. Безуглий В. В., Лисичарова Г. О., ТОВ “Видавництво “Генеза”.

Вчителі зауважують: у разі постійних змін авторів підручників, які друкуватимуться для наступних класів, оскільки кожний автор має власну методику викладання навчального матеріалу, послідовність вивчення певного навчального предмета буде порушено, учні не сприйматимуть належно навчальний матеріал.

Крім того, вчителі зазначають, що у разі заміни вчителя чи контингенту учнів відповідного класу протягом терміну використання підручника (5 років) є ризик незабезпечення учнів підручниками певного автора. Вчителі також скаржились на відсутність посібників серії “Шкільна бібліотека”.

Вказані респондентами недоліки щодо формату підручників, якості обкладинки, паперу, друку є наслідком **невиконання учасниками Конкурсу вимог положень № 248 і № 14 у частині подання на Конкурс оригінал-макетів підручників**, оскільки фактично подавалися примірники сторінок видавничого оригіналу (формат А4). У результаті **на стадії відбору проєктів підручників МОН і ІМЗО не володіли інформацією про якість майбутнього видання** (формат, товщина обкладинки паперу, якість друку і зображень тощо).

Довідково. Згідно з положеннями № 248 і № 14 оригінал-макет – оригінал підручника, кожна сторінка якого тотожна відповідній сторінці майбутнього видання.

У 2019 році чинним був Порядок № 1427, згідно з пунктом 6 якого за **результатами апробації, моніторингових досліджень підручників і навчальних посібників**, Всеукраїнського конкурсу рукописів підручників для загальноосвітніх навчальних закладів відповідно до потреби в підручниках і навчальних посібниках, коштів, передбачених у Державному бюджеті України на зазначені цілі, та їх розподілу на централізовані заходи між адміністративно-територіальними одиницями **визначається перелік навчальної літератури, що може видаватися за державним замовленням**

у поточному навчальному році, який затверджується наказом МОНмолодьспорту України і розміщується на його офіційному вебсайті.

Порядок № 1427 потребує узгодження з вимогами чинного законодавства, у тому числі в частині назв ІМЗО і МОН, типів закладів освіти та виключення поняття “за державним замовленням”. Передбачені у цьому документі вимоги МОН не виконувало: **апробація і моніторингові дослідження підручників і навчальних посібників у 2019 році Міністерством не здійснювалися.**

2.5.1.3. Рекомендації МОН:

- **вирішити питання розроблення норм витрат паперу на виготовлення підручників, посібників для сучасного поліграфічного обладнання та їх затвердження;**
- **вжити заходів щодо здійснення ІМЗО контролю за дотриманням встановленого нормативу рентабельності (5 відс.) усіх етапів виробництва, пов'язаного з виданням (з урахуванням послуг поліграфічних підприємств) та доставкою підручників і посібників;**
- **узгодити з вимогами чинного законодавства норми Порядку № 1427, зокрема у частині назв ІМЗО і МОН, типів закладів освіти та виключення поняття “за державним замовленням”; вжити заходів щодо запровадження апробації і моніторингових досліджень підручників, посібників;**
- **розробити і затвердити форму типового договору про видання підручників за бюджетні кошти;**
- **притягнути до відповідальності посадових осіб, винних у встановлених аудитом порушеннях;**
- **розробити і затвердити план заходів щодо виконання рекомендацій Рахункової палати, наданих за результатами проведеного аудиту, із встановленням термінів виконання і звітування та визначенням відповідальних осіб.**

ІМЗО:

- **здійснювати моніторинг вартості послуг видавництва та поліграфічних підприємств (з наданням економічних обґрунтувань) для об'єктивного визначення вартості друку підручників, посібників під час формування проєкту кошторису і кошторису;**
- **контролювати дотримання встановленого нормативу рентабельності (5 відс.) усіх етапів виробництва, пов'язаного з виданням (з урахуванням послуг поліграфічних підприємств) та доставкою підручників і посібників;**
- **контролювати дотримання видавництвами умов договорів про видання підручників, посібників за бюджетні кошти;**
- **вжити заходів щодо усунення встановлених під час аудиту порушень;**
- **притягнути до відповідальності винних у порушеннях осіб.**

2.6. Оцінка організації доставки підручників, посібників

2.6.1. Висновки.

МОН не ухвалено належних управлінських рішень щодо забезпечення підручниками і посібниками здобувачів повної ЗСО і педагогічних працівників до початку 2019/2020 навчального року, як наслідок, не створено належних умов для освітньої діяльності.

2.6.1.1. Законодавча база.

Підпунктом 2 пункту 3 Порядку № 284 визначено: бюджетні кошти спрямовуються на доставку підручників і посібників структурним підрозділам освіти і науки обласних та Київської міської держадміністрацій, формування та зберігання МОН резерву підручників і посібників.

Згідно з пунктом 2 постанови № 1748 учні загальноосвітніх та професійно-технічних навчальних закладів забезпечуються підручниками і навчальними посібниками, що входять до державного комплексу підручників і навчальних посібників, до початку навчального року.

Пунктом 4 Порядку № 41 визначено, що закупівля послуг з видання підручників та посібників, зберігання їх резервного фонду та доставки до структурних підрозділів освіти і науки обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, а також придбання підручників та посібників здійснюються державною установою, визначеною МОН, що належить до сфери його управління.

У межах адміністративно-територіальних одиниць доставку і отримання закладами освіти підручників та посібників організовують відповідні місцеві держадміністрації за рахунок коштів місцевих бюджетів протягом 15 календарних днів з дня надходження підручників та посібників.

Пунктом 9 Порядку № 1427 визначено, що органи управління освітою здійснюють розподіл підручників і навчальних посібників між відділами освіти районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій відповідно до наданих ними відомостей та з урахуванням загального накладу виготовлених підручників і навчальних посібників.

Відділи освіти районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій здійснюють розподіл підручників і навчальних посібників безпосередньо між навчальними закладами району відповідно до наданих ними відомостей. Органи управління освітою зобов'язані забезпечувати контроль за розподілом підручників і навчальних посібників.

2.6.1.2. Виявлений стан справ.

Планом заходів № 304 встановлено терміни доставки підручників до обласних книжкових баз: для 2 класу НУШ та 5, 10 класів закладів ЗСО – червень–серпень 2019 року; для 6, 11 класів закладів ЗСО – липень – серпень 2019 року.

На виконання наказу № 1304 затверджено **План заходів № 111**, яким визначено **терміни** доставки підручників для дітей з **ООП** – листопад – грудень 2019 року.

Терміни доставки до обласних книжкових баз іншої навчальної літератури, яку визначено Переліком № 1304, **не визначено**.

Аудитом встановлено, що у 2019 році ІМЗО з переможцями відкритих торгів про закупівлю послуг з доставки підручників, посібників та навчально-методичної літератури укладено **5 договорів** на закупівлю послуг з доставки **13508825** прим. підручників та посібників і **4 договори** на закупівлю послуг з доставки **628176** прим. навчально-методичної літератури, загалом **14137001** прим. на загальну суму **18737,1 тис. гривень**.

За послуги з доставки навчальної літератури у 2019 році станом на 01.01.2020 сплачено ІМЗО 17499,0 тис. грн, недовиконання умов договорів у 2019 році – 1238,1 тис. гривень³⁰.

Згідно з планам доставки кількість навчальної літератури, яку потрібно доставити до департаментів освіти, становить 14137001 прим., у 2019 році фактично виготовлено 14000096 прим.³¹, але ІМЗО зміни до додатка № 1 до чотирьох договорів³² (плани доставки) не внесено.

ІМЗО не забезпечено належного контролю за повнотою і своєчасністю доставки підручників. Аудит засвідчив розбіжності між даними перевізника і обласних книжкових баз.

Довідково. Наприклад, накладні на відпуск 363 прим. підручників для дітей з особливими потребами (Н-54) на суму 174,0 тис. грн виписано АТ “ДАК “Укрвидавполіграфія” 13.12.2019, а фактично отримано ТОВ “Дніпрокнига” 08.01.2020 і 11.01.2020, тобто через 26 і 29 календарних днів від дати оформлення накладної.

У Департаменті освіти і науки Київської ОДА і АТ “ДАК “Українське видавничо-поліграфічне об’єднання” також встановлено розбіжність у 2397 прим. на суму 350,3 тис. гривень. Підручники на обласний книжковий склад надходили частково, протягом 27–130 днів з моменту оформлення накладних поліграфічним об’єднанням, і в повному обсязі доставлені тільки 08.01.2020.

Встановлено також недотримання перевізниками умов договорів.

Так, 3718 прим. підручників та посібників від АТ “ДАК “Укрвидавполіграфія” і ПП “Ефект” надійшли на базу ТОВ “Дніпрокнига” через ТОВ “Нова пошта” (08.01.2020, 11.01.2020, 13.01.2020).

Довідково. Предмет закупівлі товарів і послуг визначається замовником згідно з національним класифікатором України ДК 021:2015 “Єдиний закупівельний словник”, затвердженим наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 23.12.2015 № 1749, зокрема за кодом CVP 6016000–7 “Перевезення пошти автомобільним транспортом”. При цьому кур’єрські послуги – це код CVP 64100000–7 “Поштові та кур’єрські послуги”.

³⁰ ПП “Ефект” також не виконано умов укладених з ІМЗО договорів та не доставлено до 16 книжкових баз департаментів освіти 48467 прим. навчально-методичної літератури.

³¹ 124854 прим. посібників серії “Шкільна бібліотека” для учнів 5–6 класів закладів ЗСО та 12051 прим. навчально-методичної літератури у 2019 році не виготовлено.

³² Договори від 09.12.2019 № 31/3–2019 АТ “ДАК “Українське видавничо-поліграфічне об’єднання”, від 09.12.2019 № 36/1–2019 ДП “Луганськучторгпостач”, від 09.12.2019 № 36/2–2019 ДП “Луганськучторгпостач”, від 09.12.2019 № 37/1–2019 ПП “Ефект”.

АТ “ДАК “Українське видавничо-поліграфічне об’єднання” згідно з договором взято зобов’язання доставити підручники до Департаменту освіти і науки Київської ОДА. Встановлено, що доставку підручників до обласного книжкового складу від імені поліграфічного об’єднання здійснював приватний підприємець “ЮВ ТРАНС”.

У 2019 році загалом доставлено до обласних книжкових баз **13551629 прим. навчальної літератури, при цьому 6079539 прим.** (43,4 відс. загального обсягу виготовлених у 2019 році) доставлено до обласних книжкових баз **після початку навчального року.**

Довідково. Зокрема, 3562065 прим. (41,5 відс.) підручників для 2, 6, 11 класів доставлено до книжкових обласних баз в період з 06.09.2019 по 16.12. 2019; 1334627 прим. (38,2 відс.) підручників 10 (11) клас – з 29.10.2019 по 16.12.2019; 41368 прим. (100 відс.) підручників для учнів спеціальних закладів ЗСО – з 13.12.2019 по 16.12.2019; 881546 прим. (100 відс.) навчальної літератури серії “Шкільна бібліотека” і 92275 прим. (95,8 відс.) підручників і посібників для учнів ПТО – з 11.12.2019 по 18.12.2019; 167658 прим. (100 відс.) навчально-методичної літератури – з 12.12.2019 по 19.12.2019.

Проведені в департаментах освіти аудити також підтвердили факт доставки навчальної літератури після початку навчального року (з вересня 2019 року по лютий 2020 року).

Довідково. Наприклад, на книжкову базу ТОВ “Дніпронкіга” Департаменту освіти і науки Дніпровської ОДА підручники для 6 класу надходили з 09.07.2019 по 27.09.2019, для 10, 11 класів закладів ЗСО і ПТО – з 27.09.2019 по 28.12.2019, для учнів з ООП – з 19.12.2019 по 11.01.2020.

До книжкової бази ПП “Одесакніга” Департаменту освіти і науки Одеської ОДА після початку навчального року надійшло 85113 прим. підручників для учнів 10 (11) класів; до книжкової бази Департаменту освіти і науки Харківської ОДА – 319382 прим. навчальної літератури: 237902 прим. навчальної літератури для 2, 5, 6 класів, 1181 прим. для сліпих дітей (шрифтом Брайля), 572 прим. для дітей з інтелектуальними порушеннями, 33677 прим. навчально-методичних посібників, 46050 прим. посібників серії “Шкільна бібліотека”. Аналогічна ситуація і в інших областях.

У порушення пункту 4 Порядку № 41 організація доставки підручників у межах адміністративно-територіальних одиниць відповідними місцевими райдержадміністраціями до закладів освіти здійснювалася з недотриманням встановленого 15-денного терміну від 16 до 149 календарних днів.

Так, з книжкової бази Департаменту освіти і науки Дніпровської ОДА³³ відвантаження підручників та посібників здійснювалися протягом 17–34 календарних днів; з книжкового складу Департаменту освіти і науки Київської ОДА – 30–120 календарних днів, Департаменту освіти і науки Львівської ОДА – 26–149 календарних днів та з книжкового складу Департаменту освіти і науки Харківської ОДА – 16–45 календарних днів.

Аудит засвідчив: департаментами освіти отримано підручників і посібників понад фактичну потребу, що призвело до утворення залишку навчальної літератури, яка не використовувалася.

³³ 68 одержувачам – 28 313 прим. підручників, посібників на суму 1 805,9 тис. гривень.

Довідково. Наприклад, у Львівській області внаслідок помилок під час формування замовлення не використовуються підручники: “Польська мова (5-й рік навчання) для закладів ЗСО з навчанням українською мовою. 5 клас” (авт. Войцева О. А., Буцацька Т. Г.) – 126 прим. на суму 23,7 тис. грн; “Українська мова” для 6 класу з навчанням російською мовою для закладів ЗСО (авт. Заболотний О. В., Заболотний В. В.) – 101 прим. на суму 6,3 тис. гривень.

Так само у Вінницькій області заклади освіти завищили потребу в підручниках через внесення недостовірних даних про контингент учнів, які вивчають у 2 класі іврит і німецьку мову, у 11 класі – польську, всього 132 прим. на суму 12,8 тис. грн; у Харківській області завищено потребу і не використовуються 2915 прим. посібників вартістю 71,6 тис. гривень.

Помилки під час формування замовлень на підручники і посібники, допущені посадовими особами структурних підрозділів освіти і науки обласних держадміністрацій та закладів освіти, призвели до нерезультативного витрачання бюджетних коштів на придбання 3273 підручників загальною вартістю 114,4 тис. гривень.

Під час аудиту проведено огляд складів обласних книжкових баз. Встановлено: на книжковій базі Департаменту освіти і науки Київської ОДА рахуються залишки 38906 прим. підручників та посібників на загальну суму 1586,1 тис. грн, які не використовуються в освітній діяльності; на книжковому складі Департаменту освіти і науки Харківської ОДА – 6800 прим.; у складському приміщенні Департаменту освіти і науки Львівської ОДА – 150,8 тис. прим. на загальну суму 6 148,2 тис. гривень³⁴.

Довідково. У порушення статті 10 Закону № 996 та пункту 4 розділу I Положення № 879 інвентаризація 104880 прим. на загальну суму 4692,9 тис. грн навчальної літератури, яка згідно з даними бухгалтерського обліку обліковується на рахунку 1112а “Бібліотечні фонди”, Департаментом освіти і науки Львівської ОДА не здійснювалася.

Аудити в департаментах освіти засвідчили: підручники і посібники між відділами освіти районних, районних державних адміністрацій, а останніми між закладами освіти розподілялися нерівномірно.

Довідково. Наприклад, в Харківській області учні 10–11 класів закладів ЗСО забезпечено підручниками з вибірково-обов'язкових предметів від 96,83 відс. у Сахновщинському районі до 228,87 відс. у Лозівському районі; від 96,18 відс. у Золочівській ОТГ до 204,35 відс. у Старосалтівській ОТГ. Нерівномірно розподілено підручники між закладами освіти: Покотилівська загальноосвітня школа І–ІІІ ступенів № 2 Харківської районної ради не отримала жодного підручника з інформатики із замовлених 37 прим., водночас Височанська загальноосвітня школа № 2 отримала на 46 підручників більше, ніж замовляла; Дергачівській вечірній школі недодали 16 прим. підручника “Мистецтво (рівень стандарту, профільний рівень)”, Глибоківській загальноосвітній школі І–ІІІ ступенів і Липецькій загальноосвітній школі замість замовленого підручника “Технології (рівень стандарту)” доставлено підручник “Мистецтво (рівень стандарту, профільний рівень)”.

За даними ІМЗО, забезпеченість підручниками учнів 2, 6, 11 і 10 (11) класів, що друкувалися за кошти державного бюджету у 2019 році, становить 100 відс., але аудит засвідчив: в розрізі областей та назв підручників розподіл здійснено нерівномірно, забезпеченість становить від 22 до 783 відсотків.

³⁴ У 2018 році отримано 18,9 тис. прим. на суму 1077,9 тис. грн, у 2019 році – 131,9 тис. прим. на суму 5070,3 тис. гривень.

Довідково. *Забезпеченість підручниками учнів 2 класу: “Українська мова та читання” – від 112 відс. (Донецька обл.) до 132 відс. (Тернопільська обл.); “Французька мова” – від 85 відс. (Закарпатська обл.) до 680 відс. (м. Київ); “Математика” – від 111 відс. (Донецька обл.) до 131 відс. (Тернопільська обл.); “Польська мова” – від 83 відс. (Вінницька обл.) до 516 відс. (Хмельницька обл.) тощо.*

6 клас: “Всесвітня історія. Історія України” та “Інформатика” – від 124 відс. (Закарпатська обл.) до 163 відс. (Луганська обл.); “Українська мова для закладів ЗСО з російською мовою навчання” – від 22 відс. (Донецька обл.) до 719 відс. (Чернівецька обл.); “Інформатика для закладів ЗСО з румунською мовою навчання” – 84 відс. (Одеська обл.), 113 відс. (Закарпатська обл.), 81 відс. (Чернівецька обл.); 11 клас – від 101 до 120 відс. тощо.

2.6.1.3. Рекомендації Кабінету Міністрів України:

- доручити ОДА розглянути питання притягнення до передбаченої законом відповідальності посадових осіб структурних підрозділів освіти і науки, якими не забезпечено доставку підручників, посібників до безпосередніх користувачів – закладів освіти у встановлений законодавством строк.

МОН:

- розглянути питання розроблення і затвердження стратегії забезпечення підручниками, посібниками здобувачів повної ЗСО і педагогічних працівників;

- вжити заходів щодо запровадження ефективного внутрішнього контролю МОН за виданням підручників і посібників на всіх етапах – від планування видатків до доставки підручників і посібників до закладів освіти;

- передбачити у розпорядчих актах МОН умови доставки підручників, посібників до закладів освіти до початку навчального року;

- вжити заходів щодо здійснення ІМЗО контролю за виконанням умов договорів на перевезення навчальної літератури;

- запровадити подання ІМЗО звітності до МОН про стан доставки до закладів освіти підручників, посібників.

2.7. Оцінка організації забезпечення електронними підручниками

2.7.1. Висновки.

Ухвалені у 2019 році рішення МОН щодо запровадження е-підручників для закладів ЗСО були неефективними. Як наслідок, жодного примірника е-підручника для здобувачів повної ЗСО у 2019 році не передано закладам освіти.

У 2019 році МОН надано гриф “Рекомендовано МОН” 23 е-підручникам. При цьому конкурсний відбір таких підручників у 2019 році проведено формально, жодного примірника е-підручника, що подавався на конкурс, незважаючи на вимоги пункту 4 розділу VI Порядку № 790, в ІМЗО немає.

Придбана МОН у 2018 році Національна платформа не використовується, отже, не досягнуто мети її впровадження –

забезпечення учасників освітнього процесу сучасними електронними освітніми ресурсами.

2.7.1.1. Законодавча база.

Планом заходів на 2017–2029 роки передбачено проведення експерименту “Електронний підручник” з впровадження і використання е-підручників у системі закладів ЗСО.

Відповідно до наказу № 957 експеримент “Електронний підручник” проводиться із серпня 2018 року по серпень 2021 року на базі 50 закладів ЗСО, затверджено заявку і програму експерименту.

Розділом 7 Положення № 440 визначено: е-підручники мають забезпечувати взаємодію з Національною платформою через API-інтерфейс. В е-підручнику повинна бути наявна функція збору інформації, визначеної МОН, щодо використання е-підручників.

Довідково. За результатами першого етапу експерименту “Електронний підручник” наказом № 748 внесено зміни до Положення № 440, зокрема, детально визначено вимоги до взаємодії е-підручника з Національною платформою, розроблено критерії його відбору.

Згідно з пунктом 3 розділу 1 Положення № 523 Національна платформа є державною спеціалізованою освітньою інформаційно-телекомунікаційною системою. Власник Національної платформи та виключних майнових прав на її програмне забезпечення – держава в особі МОН, адміністратор – ІМЗО, технічний адміністратор – ДП “Інфоресурс”, що належить до сфери управління МОН.

Абзацом шостим пункту 3 Порядку № 41 встановлено: здобувачі повної ЗСО в експериментальних закладах ЗСО забезпечуються е-підручниками, визначеними за результатами конкурсного відбору, відповідно до обсягів фінансування.

Положенням № 790 встановлено порядок проведення конкурсного відбору проєктів е-підручників для закладів ЗСО з навчальних програм окремих предметів згідно з переліком, який затверджується наказом МОН про проведення такого конкурсного відбору.

2.7.1.2. Виявлений стан справ.

З метою проведення експерименту “Електронний підручник” у 2018 році ДП “Інфоресурс” придбано за рахунок коштів державного бюджету ПАК НОЕП на загальну суму 47 974,0 тис. гривень.

У межах кримінального провадження № 42018000000003216 від 28.12.2018 на підставі ухвали Печерського районного суду м. Києва від 01.04.2019 у справі № 757/14778/19–к ПАК НОЕП визнано речовим доказом і 04.04.2019 його вилучено і накладено арешт.

Довідково. Відповідно до листа Національної поліції України від 03.07.2019 № 16665дн/24/2/2-2019 ПАК НОЕП повернено ДП “Інфоресурс” на зберігання з метою організації його експлуатації за функціональним призначенням з попередженням про відповідальність за його розтрату, відчуження, приховування, підміну, пошкодження, знищення, внесення змін до його апаратного, програмного та прикладного забезпечення.

Під час аудиту здійснено огляд ПАК НОЕП і встановлено: обладнання на ДП “Інфоресур” опечатано представниками ІМЗО і ДП “Інфоресур”.

Фактично Національна платформа не використовується для забезпечення доступу до е-підручників учасників освітнього процесу.

Згідно з наказом № 1410 МОН створено робочу групу для визначення функціональних можливостей ПАК НОЕП і подальшого його використання із зазначенням результатів у звіті. Однак **на запит Рахункової палати МОН не надано результатів дослідження функціональних можливостей ПАК НОЕП і рекомендацій щодо подальшого його використання в освітньому процесі (звіт).**

На Комітеті Верховної Ради України з питань освіти, науки і інновацій 19.02.2020 Міністр освіти і науки Г. Новосад зазначила, що МОН проведено внутрішній аудит Національної платформи. Згідно з висновком аудиту використання ПАК НОЕП неможливе, оскільки код, на якому він побудований, закритий і його нереально змінити³⁵.

Отже, МОН не досягнуто мети впровадження Національної платформи – забезпечення учасників освітнього процесу сучасними електронними освітніми ресурсами, а кошти (47 974,0 тис. грн) на придбання у 2018 році ПАК НОЕП використано нерезультативно. Водночас питання дистанційного і онлайн навчання на сьогодні є надактуальним.

Довідково. Згідно зі статтею 75 Закону № 2145 центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки забезпечує створення та функціонування спеціального інформаційного ресурсу в мережі Інтернет, на якому у вільному доступі в повному обсязі розміщуються безкоштовні електронні версії підручників або електронні підручники для здобуття повної загальної середньої освіти.

Аудитом встановлено, що у 2018–2019 роках е-підручники і права на їх використання для учнів та педагогічних працівників закладів ЗСО не придбавалися. Для проведення експерименту “Електронний підручник” власниками майнових прав³⁶ надано безкоштовний доступ 50 закладам ЗСО до е-підручників, які отримали гриф “Рекомендовано МОН”³⁷.

ІМЗО у 2018 році в межах експерименту “Електронний підручник” для експериментальних закладів ЗСО закуплено 50 персональних комп’ютерів для вчителів і 1447 планшетів на загальну суму 13752,5 тис. гривень³⁸. При цьому не закуплено проєкторів з дошкою, Wi-Fi маршрутизаторів, шаф для зарядки планшетів, мультимедійного і комп’ютерного обладнання.

Згідно з наказом № 1382 збільшено кількість учасників експерименту до 100 закладів ЗСО, але **МОН не забезпечило їх необхідним обладнанням.**

³⁵ За даними вебсайта <http://internetua.com>.

³⁶ ІМЗО листами від 21.12.2018 №№ 22.1/10–6727, 22.1/10–6728, 22.1/10–6729 звернувся з проханням до виробників надати безкоштовний доступ до своїх розробок.

³⁷ “Мистецтво” (ПП “Брістар”); “Українська мова. Буквар” (ТОВ “Розумник”); кращими проєктами “Математика” та “Я досліджую світ” (ТОВ “Ранок”).

³⁸ 1447 планшетів на загальну суму 13009977,0 грн, 50 персональних комп’ютерів для вчителів на загальну суму 742500,0 гривні.

Відповідно до проміжних звітів експериментальних закладів ЗСО, які використовували е-підручники, визначено їх переваги та недоліки.

Переваги е-підручників: сучасний дизайн, анімація, відеоматеріали, інтерактивні засоби контролю знань, активні форми навчання; **недоліки:** недостатня кількість інтерактивних завдань; помилки у завантаженні відео та анімацій; часте оновлення операційної системи, що дає збій у роботі е-підручника; відсутність інтерактивної дошки для повноцінного проведення уроків і якісної роботи учнів; низька швидкість роботи планшетів для учнів; відсутність шафи для зарядки планшетів.

Окремими педагогічними працівниками вказано на такі **недоліки при роботі з е-підручником, як зменшення часу живого спілкування з учнем та підвищена стомлюваність учнів при роботі з монітором;** невідповідність змісту паперового підручника, яким користується учень, і електронного.

В інтерв'ю “Інтерфакс-Україна”³⁹ 18.03.2020 Міністр освіти і науки України Г. Новосад повідомила про **негативний результат завершення пілотного проєкту із впровадження е-підручників в освітній процес.** У МОН немає досліджень, які свідчать про те, що е-підручники покращують освітні результати учнів. Міністерству необхідно удосконалити нормативні документи щодо проведення експертизи електронних підручників, їх конкурсного відбору та впровадження в освітній процес.

Довідково. Г. Новосад сказала: “...Головна проблема виникла на етапі закупівлі електронних підручників. Міністерство оголосило конкурс, але те, що нам подали виробники, – це не можна назвати електронними освітніми матеріалами – це ... pdf-ки”.

У Плані заходів на 2017–2029 роки визначено терміни виконання експерименту “Електронний підручник”. Прийнято рішення забезпечити проведення експерименту “Електронний підручник”, зокрема, шляхом створення, придбання та апробації е-підручників для учнів 1-х, 5-х, 10-х класів (МОН, протягом 2018–2019 років); для учнів 2-х, 6-х, 11-х класів (МОН, протягом 2018–2020 років); для учнів 3-х, 7-х та 11-х класів (МОН, III квартал 2020 року).

Враховуючи результати і проблеми під час впровадження е-підручників терміни виконання експерименту “Електронний підручник” потребують коригування.

У 2019 році відповідно до наказу № 1347 МОН проведено конкурсний відбір е-підручників, за результатами якого 23 підручники отримали гриф “Рекомендовано МОН”.

Рішенням колегії МОН від 22.11.2019 (протокол № 9/4–19) схвалено перелік із 10 назв е-підручників, які отримали гриф “Рекомендовано МОН”; ухвалено рішення ІМЗО здійснити за кошти державного бюджету у 2019 році придбання е-підручників, у тому числі права на їх використання для закладів ЗСО, але **накази МОН щодо закупівлі за бюджетні кошти е-підручників у 2019 році не видавалися.**

³⁹ <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2859444-novosad-zaavlae-so-eksperiment-z-epidrucnikami-provalivsa.html>

Аудит засвідчив: у порушення вимог пункту 4 розділу VI Порядку № 790 в ІМЗО електронні носії не містять е-підручників, перелік яких схвалено рішенням колегії МОН (повинні зберігатися протягом п'яти років після завершення конкурсного відбору). Отже, конкурсний відбір проєктів е-підручників для ЗСО мав ознаки формального.

2.7.1.3. Рекомендації МОН:

- забезпечити створення та функціонування спеціального інформаційного ресурсу в мережі Інтернет, на якому у вільному доступі в повному обсязі розміщуватимуться безкоштовні електронні версії підручників або е-підручники для здобуття повної ЗСО;
- вирішити питання впровадження е-підручників в освітню діяльність закладів ЗСО з урахуванням результатів експерименту “Електронний підручник”;
- ініціювати внесення змін до Плану заходів на 2017–2029 роки в частині термінів виконання етапів експерименту “Електронний підручник”.

2.8. *Оцінка організації забезпечення комплектами сучасних методик для проведення комплексної оцінки розвитку дітей з особливими освітніми потребами*

2.8.1. Висновки.

МОН не забезпечило прийняття ефективних управлінських рішень щодо координації роботи ІРЦ. Представницькими органами місцевого самоврядування ОТГ, районними, міськими, районними у містах (у разі їх утворення) радами станом на 01.02.2020 не забезпечено створення 75 ІРЦ. Через неналежну взаємодію МОН з питань діяльності ІРЦ з їх засновниками не використано за призначенням 114 закуплених у 2018–2019 роках методик для проведення комплексної оцінки розвитку дітей з ООП і, відповідно, непродуктивно використано ІМЗО бюджетні кошти – 15891,3 тис. гривень.

МОН не вирішено питання пролонгування терміну дії невиключної ліцензії на використання програмного забезпечення для анкетування респондентів за методиками, як наслідок, створено ризики неможливості застосування в роботі ІРЦ з 01.06.2020 методик та нерезультативного використання бюджетних коштів – 97,7 млн грн, спрямованих ІМЗО протягом 2018–2019 років на їх придбання.

2.8.1.1. Законодавча база.

Згідно з пунктом 1 Положення № 545 МОН є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики щодо діяльності ІРЦ. Методичне та аналітичне забезпечення ІРЦ здійснюють ресурсні центри підтримки інклюзивної освіти.

Згідно з пунктом 3 Положення № 545 засновниками ІРЦ є представницькі органи місцевого самоврядування ОТГ, районні, міські, районні у містах (у разі їх утворення) ради. ІРЦ є юридичною особою.

Наказом № 977 затверджено технічні характеристики комплекту методик для проведення комплексної оцінки розвитку дітей з ООП в ІРЦ і перелік адміністративно-територіальних одиниць для закупівлі комплектів таких методик. МОН доручено ІМЗО здійснити процедуру закупівлі в установленому законодавством порядку, зокрема, 500 комплектів методик для ІРЦ, послуг з навчання 500 фахівців 500 ІРЦ для проведення навчання з використання методик, розроблення та впровадження системи автоматизації роботи ІРЦ, у тому числі придбання технічних засобів для їх функціонування.

МОН наказом № 1028 з метою забезпечення новоутворених ІРЦ комплектами методик затверджено перелік адміністративно-територіальних одиниць для їх закупівлі (24 області та м. Київ) і доручено ІМЗО здійснити процедуру закупівлі в установленому законодавством порядку, зокрема, 199 комплектів методик для 199 ІРЦ відповідно до технічних характеристик, затверджених наказом № 977.

2.8.1.2. Виявлений стан справ.

МОН у паспорті бюджетної програми 2201170 на 2019 рік **затвердило видатки у загальній сумі 49052,5 тис. грн на закупівлю комплектів методик**, з них 21022,5 тис. грн – для остаточного розрахунку за придбані у 2018 році методики, 28030,0 тис. грн – для закупівлі нових комплектів методик⁴⁰.

ІМЗО протягом 2018–2019 років відповідно до укладених з ТОВ “ОС Україна” за результатами переговорної процедури закупівель⁴¹ двох договорів⁴² здійснено закупівлю **699 комплектів методик** для ІРЦ (2018 рік – 500, 2019 рік – 199) **на загальну суму 97706,15 тис. грн** (2018 рік – 49052,5 тис. грн, 2019 рік – 48653,65 тис. гривень)⁴³. Залишок невикористаних коштів у сумі 398,8 тис. грн наприкінці 2019 року повернено до бюджету через закриття ДКСУ рахунків.

⁴⁰ За напрямом використання бюджетних коштів “Закупівля комплектів методик для проведення комплексної оцінки розвитку дітей з особливими освітніми потребами”.

⁴¹ ТОВ “ОС Україна” – єдиний провайдер в Україні, який має право на закупівлю зазначених комплектів методик, складовою яких також є придбання права на онлайн доступ до проведення тестування (ключ доступу до онлайн-кабінету тестування) (територія використання програмного забезпечення – Україна).

⁴² Договори на закупівлю від 15.11.2018 № 41/1–2018 (додаткові угоди від 15.11.2018 № 1 і від 10.04.2019 № 2) на суму 70075,0 тис. грн (500 комплектів методик) і від 19.11.2019 № 34/1–2019 (додаткова угода від 19.11.2019 № 1) на суму 27631,15 тис. грн (199 комплектів методик).

⁴³ За договором від 15.11.2018 № 41/1–2018 кінцевий розрахунок здійснено 26.04.2019 – 21022,5 тис. грн (загалом за договором сплачено 70075,0 тис. грн); за договором від 19.11.2019 № 34/1–2019 сплачено 27631,15 тис. гривень.

На 2019 рік постановою № 129 передбачено спрямування бюджетних коштів на закупівлю комплектів методик для проведення комплексної оцінки розвитку дітей з ООП.

Аудитом встановлено: закуплені у 2018 і 2019 роках ІМЗО 699 комплектів методик протягом березня 2019 року доставлено до департаментів освіти.

Відповідно до пункту 3 наказу № 977 передбачено департаментам освіти отримати комплекти методик та забезпечити їх доставку до ІРЦ. До ІРЦ загалом передано 699 комплектів методик. За даними МОН, станом на 01.02.2020 функціонувало 624 ІРЦ, не створено 75 ІРЦ.

Станом на 01.02.2020 не використовувалося 114 комплектів методик⁴⁴, причини – нестворення окремих ІРЦ або відсутність фахівців, що пройшли відповідне навчання та отримали сертифікати.

Довідково. Наприклад, за наявності актів введення в експлуатацію комплектів методик у 8 ІРЦ Волинської області їх не використовують, оскільки в ІРЦ немає сертифікованих фахівців, які пройшли відповідне навчання з використання методик.

Отже, кошти державного бюджету в сумі 15891,3 тис. грн⁴⁵, спрямовані МОН на придбання 114 комплектів методик, використано непродуктивно.

Згідно з наказом № 977 здійснювалося навчання з використання методик. Зокрема, протягом 2019 року⁴⁶ сертифікованими тренерами ТОВ “ОС Україна”⁴⁷ (за власною ініціативою) здійснено підготовку тренерів для подальшого навчання фахівців ІРЦ з питань використання психодіагностичних методик (тестів) на базі Національного еколого-натуралістичного центру учнівської молоді МОН (37 тренерів⁴⁸).

Крім того, у 2019 році за результатами незалежного оцінювання⁴⁹ 516 осіб отримали сертифікати Всеукраїнської психодіагностичної асоціації, увійшли до Єдиного реєстру користувачів по роботі з комплексом діагностичних методик для ІРЦ (<https://vpa.org.ua/teaching/reestr-fahivtsiv-z-metodyk-dlya-irts/>) і мають право користування психодіагностичними методиками та проведення комплексної оцінки розвитку дітей з ООП в ІРЦ.

Довідково. За рахунок коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам 789 фахівців із ІРЦ, що отримали комплекти методик, у червні і липні 2019 року пройшли навчання на базі обласних ІППО відповідно до навчальної програми для фахівців ІРЦ, затвердженої наказом № 671, з них 757 фахівців отримали відповідні сертифікати.

За інформацією МОН (лист від 28.02.2020 № 1/12–1104), відповідно до даних департаментів освіти потреба на 2020 рік у навчанні фахівців ІРЦ з

⁴⁴ Закупівля 2018 і 2019 років – 48 і 66 комплектів відповідно.

⁴⁵ У 2018 році – 6727,2 тис. грн, у 2019 році – 9164,1 тис. гривень.

⁴⁶ З 12 по 15 березня (І етап) і з 16 по 18 квітня 2019 року (ІІ етап).

⁴⁷ ТОВ “ОС Україна” є офіційним членом Європейської групи видавців тестів (ETPG) і партнером Всеукраїнської психодіагностичної асоціації. Станом на 25.02.2019 ТОВ “ОС Україна” не передано права провайдера іншим юридичним та фізичним особам та авторських прав на підготовку відповідних фахівців з користування методиками.

⁴⁸ Перелік 37 тренерів затверджено наказом № 671.

⁴⁹ 04.07.2019 і 22.08.2019 (додатковий дистанційний іспит).

використання методик становить **694 особи**. Протягом 2019 року, за інформацією МОН, фахівцями 24 обласних та м. Києва ІРЦ здійснено 9505 комплексних психолого-педагогічних оцінок розвитку дитини.

Згідно з умовами додаткової угоди від 10.04.2019 № 2 до договору на закупівлю комплектів методик від 15.11.2018 № 41/1-2018 **складовою кожної методики є “Онлайн доступ до проведення тестування (ключ доступу до онлайн-кабінету тестування)”, наданий на 1 рік (невиключне право на використання програмного забезпечення для анкетування респондентів за методиками (тестами) WISC-IV, LEITER-3, PEP-3, CASD та CONNERS-3).**

Довідково. Згідно з додатковими угодами до договору строк використання програмного забезпечення починає відлік з 31.05.2019.

Водночас через невизначеність МОН питання подальшого пролонгування терміну дії невиключної ліцензії на використання програмного забезпечення для анкетування респондентів за методиками (тестами) та обмеженість бюджетних коштів (як державного, так і місцевого бюджету) з **01.06.2020 виникне ризик незастосування цих методик для проведення комплексної оцінки з метою визначення ООП дитини і, відповідно, нерезультативного використання 97,7 млн грн, спрямованих ІМЗО у 2018–2019 роках на їх придбання.**

2.8.1.3. Рекомендації Кабінету Міністрів України:

- доручити ОДА разом з органами місцевого самоврядування ОТГ, районними, міськими, районними у містах (у разі їх утворення) радами вирішити питання виділення приміщень для розміщення ІРЦ.

МОН:

- вирішити разом із ОДА питання проведення навчання фахівців ІРЦ, які в подальшому за результатами незалежного оцінювання здобудуть право користування методиками та проведення комплексної оцінки розвитку дітей з ООП;

- вжити заходів щодо вирішення питання пролонгації терміну дії невиключної ліцензії на використання програмного забезпечення для анкетування респондентів за методиками для проведення комплексної оцінки розвитку дітей з ООП (тестами).

СХЕМА

руху коштів державного бюджету, виділених МОН за КПКВК 2201170

