



## РАХУНКОВА ПАЛАТА

### РІШЕННЯ

від 28 вересня 2021 року № 21-2

м. Київ

#### **Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами**

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами.

За підсумками розгляду Рахункова палата

#### **В С Т А Н О В И Л А :**

**1. Реалізація Національної стратегії реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 09.08.2017 № 526-р, дозволила запровадити з 2017 року надання з державного бюджету державної підтримки особам з особливими освітніми потребами та створила умови для розвитку інклюзивного навчання в Україні. Зокрема, спрямування з державного бюджету у 2019–2020 роках та протягом I півріччя 2021 року 1176,2 млн грн забезпечило оплату видатків на проведення (надання) додаткових психолого-педагогічних і корекційно-розвиткових занять (послуг), надало можливість придбання спеціальних засобів корекції психофізичного розвитку для більше ніж 30 тис. осіб з особливими освітніми потребами (далі – ООП).**

Водночас прийняті Кабінетом Міністрів України у 2017 році рішення щодо реформування системи інституційного догляду та виховання осіб з ООП шляхом скорочення мережі спеціальних шкіл-інтернатів та навчально-реабілітаційних центрів і кількості в них учнів, повного припинення набору у ці заклади дітей із затримкою психічного розвитку розбалансували систему навчання осіб з ООП та надання їм безперервних психолого-педагогічних і корекційно-розвиткових послуг, які ці діти отримували в таких закладах на постійній основі.

**Не забезпечено ефективного управління коштами субвенції: 2019 рік – 114,5 млн грн, 2020 рік – 250,1 млн грн, які не використано на надання державної підтримки осіб з ООП та залишено на рахунках місцевих**

бюджетів без використання. Як наслідок, **більше третини осіб** з ООП у 2019–2020 роках недоотримали психолого-педагогічних і корекційно-розвиткових послуг відповідно до їх індивідуальної програми розвитку, спрямованої на корекцію порушень шляхом розвитку особистості, її пізнавальної діяльності, емоційно-вольової сфери та мовлення.

Головні причини неефективного управління коштами субвенції – недосконалість нормативного забезпечення питань використання таких коштів, неефективні управлінські рішення **Кабінету Міністрів України та МОН** у частині визначення обсягу і розподілу коштів субвенції; **роздавників коштів субвенції за місцевими бюджетами** (структурних підрозділів з питань освіти і науки місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування) у частині використання коштів на місцевому рівні.

Безпосередньо на **19 об'єктах контролю**, які здійснювали за рахунок коштів субвенції видатки для **440 закладів освіти** та інклюзивно-ресурсних центрів, та під час оглядів у **41 закладі освіти** зафіксовано **69 фактів** фінансових порушень.

**2. Нормативна база, що врегульовує питання надання державної підтримки особам з ООП, не враховує індивідуальних потреб таких дітей та розподілу коштів між місцевими бюджетами за єдиним критерієм – кількість осіб з ООП, що призводить до розпорошення коштів субвенції і недосягнення основної мети їх спрямування – забезпечення виконання індивідуальної програми розвитку дитини.**

Бюджетний кодекс України і Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 14.02.2017 № 88 (далі – Порядок та умови № 88), не передбачають визначення обсягу видатків субвенції для місцевих бюджетів з урахуванням таких показників, як кількість годин додаткових психолого-педагогічних і корекційно-розвиткових занять, визначених в індивідуальних програмах розвитку дитини; потреба в спеціальних засобах корекції; залишки коштів субвенції на початок бюджетного періоду. У результаті цього не забезпечується об'єктивність визначення (планування) фінансового ресурсу.

Як наслідок, з державного бюджету кошти розподіляються місцевим бюджетам у рівних пропорціях. Потреби кожної дитини при такому розподілі не враховуються. Наприклад, відділом освіти Сихівського та Личаківського районів управління освіти департаменту гуманітарної політики Львівської міської ради придбано за кошти субвенції та розподілено між 11 закладами у 2019 році 15 тифлоприладів на суму 22,5 тис. грн типу «Світлячок» для дітей зі зниженим зором та сліпих дітей. При цьому в зазначених закладах у 2019–2020 роках та січні-квітні 2021 року не навчалися особи з ООП, які б потребували корекційних засобів навчання.

**3. Дефіцит фахівців для проведення (надання) додаткових психолого-педагогічних і корекційно-розвиткових занять (послуг) спричинив невикористання коштів субвенції, утворення значних їх залишків та, як наслідок, незабезпечення надання послуг дітям відповідно до їх програм індивідуального розвитку.**

**3.1.** Із 957,7 млн грн субвенції, спрямованої у 2019–2020 роках з державного бюджету, використано 707,6 млн грн (66 відсотків). У результаті на початок 2021 року **250,1 млн грн** (50 відс. бюджетних призначень на поточний рік) не використано на державну підтримку осіб з ООП. Ці кошти перебували у залишках на рахунках місцевих бюджетів і бюджетних установ.

За 6 місяців 2021 року залишки збільшилися ще на 55,5 млн грн і становили 305,6 млн грн (60 відс. річних призначень субвенції на цей рік), причини – відсутність фахівців з відповідною освітою для проведення корекційно-розвиткових занять, а також потреби в коштах на оплату таких послуг.

З урахуванням темпів використання коштів субвенції у попередніх роках цю суму до кінця року ймовірно не буде використано на державну підтримку осіб з ООП, кошти залишаться на рахунках місцевих бюджетів.

**3.2.** За даними 22 регіональних органів освіти у 2019 році з **1,5 млн** додаткових корекційно-розвиткових занять для дітей, які здобували освіту в інклюзивних класах (групах) закладів дошкільної та загальної середньої освіти, проведено **1 млн**, тобто для **кожної дитини в середньому не проведено 10 занять**, при цьому їх кількість має становити близько 70 занять на рік. У 2020 році з **2,1 млн** занять проведено **1,3 млн**, тобто не проведено в середньому **36 занять** при плані майже 92 заняття на рік.

Ці показники є узагальнюючими, оскільки для кожної дитини визначено різну кількість занять, але свідчать, що **майже третина занять через відсутність фахівців не проводиться**. Погіршили статистику і карантинні заходи у зв'язку з поширенням на території України COVID-19: діти отримували необхідні послуги нерегулярно.

Наприклад, у Харківській загальноосвітній школі І–ІІІ ступенів № 59 і Харківській гімназії № 65 не забезпечено проведення додаткових занять логопедом, дефектологом, реабілітологом, тифлопедагогом та сурдопедагогом з 19 особами з ООП. У дошкільних закладах освіти (яслах-садках) №№ 311, 429 та 454 не проведено занять з п'ятьма особами з ООП, зокрема, у вересні–грудні 2019 року з логопедом, дефектологом, сурдопедагогом – по 4 години на тиждень; практичним психологом – 7 годин, вчителем-реабілітологом і тифлопедагогом – по 1 годині на тиждень.

**4. Через недоліки в управлінні коштами, недостатню фінансову дисципліну та недосконалість системи внутрішнього контролю розпорядники коштів субвенції за місцевими бюджетами використовували їх з порушенням вимог законодавства та неефективно.**

**4.1.** На об'єктах контролю з порушенням вимог Порядку та умов № 88 і Типового переліку допоміжних засобів для навчання (спеціальних засобів корекції психофізичного розвитку) осіб з особливими освітніми потребами, які навчаються в закладах освіти, затвердженого наказом МОН від 23.04.2018 № 414, використано **4977,5 тис. грн** субвенції (у т. ч. заподіяно матеріальної шкоди (збитків) громаді на 18,2 тис. грн), неефективно – **841,5 тис. грн**, інші порушення законодавства становили **2237,7 тис. гривень**.

За результатами аудиту усунуено порушень (замінено товар та оплачено вартість наданих послуг) загалом на **211,1 тис. грн**, притягнуто до відповідальності одну особу та накладено судом адміністративне стягнення у вигляді штрафу в розмірі **25,5 тис. гривень**.

**4.2.** Аудит засвідчив такі порушення вимог законодавства: оплата послуг за відсутності договорів або актів приймання проведених (наданих) послуг; оплата послуг фахівцям, які не мають відповідної освіти; придбання спеціальних засобів корекції, які за технічними характеристиками не відповідають встановленим у законодавстві вимогам або не містяться в типовому переліку; невиконання умов договорів; проведення процедур закупівель з порушенням законодавства.

Придбання спеціальних засобів корекції психофізичного розвитку, які тривалий час не використовуються або використовуються не за призначенням, а також придбання товарів неналежної якості призвело до неефективного використання бюджетних коштів.

Наприклад, департаментом гуманітарної політики Дніпровської міської ради придбано та поставлено у 2019–2020 роках до 30 закладів освіти міста 123 од. спеціальних засобів корекції психофізичного розвитку дитини на загальну суму 188,6 тис. грн для застосування у навчальному процесі осіб з ООП. Однак це обладнання не застосовувалося для проведення відповідних корекційно-розвиткових занять у зв'язку з відсутністю фахівців. Отже, кошти використано нерезультативно.

**5. Щорічна державна підтримка надала можливість більш як 30 тис. осіб з ООП (38 відс. загальної кількості осіб з ООП віком від 6 до 18 років) здобувати освіту в інклюзивних класах (групах) закладів освіти з метою отримання навичків соціалізації та адаптації, формування життєвих компетентностей, а закладам освіти – покращити матеріально-технічне забезпечення, в тому числі в частині задоволення потреб у необхідних навчально-методичних і наочно-дидактичних посібниках та індивідуальних технічних засобах навчання осіб з ООП. При цьому через недостатній рівень оплати послуг фахівців за проведення (надання) додаткових психолого-педагогічних і корекційно-розвиткових занять (послуг) унеможливлено залучення керівниками освітніх закладів таких фахівців.**

Щорічне збільшення кількості осіб з ООП, які навчаються в спеціальних та інклюзивних класах закладів загальної середньої освіти (2018/2019 навчальний рік – 18,1 тис., 2019/2020 – 24,6 тис., **2020/2021 – 30,9 тис. осіб**), зумовлює зростання потреби у відповідних фахівцях і державній підтримці на оплату їх послуг. Водночас залучити за цивільно-правовими договорами вузькоспеціалізованих фахівців на сьогодні майже неможливо у зв'язку з низькою оплатою послуг за рахунок субвенції за проведені у закладах освіти додаткові заняття порівняно із середньоринковою вартістю корекційних послуг (у м. Львові вартість годинного заняття з логопедом та логопедом-дефектологом у приватних закладах становить 200–700 грн, у м. Києві – 500–600 грн, у м. Харкові – 300–500 гривень).

Наприклад, фахівцю, який живе у м. Жмеринка, для проведення занять (щонайменше 2 години на тиждень) з особами з ООП в с. Почапінці Жмеринської територіальної громади Вінницької області необхідно використати найкоротше автобусне сполучення з пересадкою в с. Людавка Жмеринського району та, за розрахунками, витратити на оплату проїзду за маршрутом м. Жмеринка – с. Людавка – с. Почапінці щонайменше 76 грн (з урахуванням повернення до м. Жмеринка). При цьому вартість однієї

години заняття на сьогодні становить 108,9 грн, тобто за вирахуванням оплати за проїзд фахівець матиме 32,94 грн заробітку.

Результати анонімного анкетування **106 вчителів-дефектологів і 80 керівників закладів освіти з різних регіонів**, які проводять додаткові заняття, підтвердили незадоволеність рівнем оплати і наявністю проблем з підбором кадрів на посади асистентів вчителів, реабілітологів, дефектологів, психологів. Як наслідок, **250 батьками** самостійно організовується проведення необхідних занять із залученням приватних фахівців, **витрати на які становлять 10-80 відс. сімейного бюджету**.

За підсумками обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

### **В И Р І Ш И Л А:**

**1.** Звіт про результати аудиту ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами затвердити.

**2.** Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами надіслати **Верховній Раді України** протягом 15 днів із дня затвердження.

**3.** Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту надіслати **Комітету Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій, Комітету Верховної Ради України з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування** в порядку інформування.

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

**4.1.** Підготувати та внести на розгляд Верховної Ради України законопроект про внесення змін до частини третьої статті 103<sup>3</sup> Бюджетного кодексу України, яким передбачити врахування при розподілі коштів субвенції між місцевими бюджетами таких параметрів:

– кількість годин додаткових психолого-педагогічних і корекційно-розвиткових занять, визначених в індивідуальних програмах розвитку дитини;

– фактична наявність спеціальних засобів корекції та потреба в них відповідно до індивідуальних програм розвитку.

**4.2.** Доручити Міністерству охорони здоров'я України забезпечити супроводження Міжнародного класифікатора функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я і Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я дітей і підлітків у Всесвітній організації охорони здоров'я з подальшим застосуванням після надання прав Україні на імплементацію перекладу.

**4.3.** Доручити Міністерству охорони здоров'я України, Міністерству освіти і науки України, Міністерству фінансів України актуалізувати нормативні акти щодо застосування Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я і Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я дітей і підлітків для поділу осіб з особливими освітніми потребами за ступенем

тяжкості порушень психофізичного розвитку та визначення рівнів підтримки таких дітей у навчальному процесі за рахунок коштів державного бюджету.

**4.4.** Доручити Міністерству освіти і науки України спільно з Міністерством фінансів України переглянути умови оплати послуг фахівців з проведення (надання) додаткових психолого-педагогічних і корекційно-розвиткових занять (послуг) та збільшити видатки державного бюджету за цим напрямом з метою принципового вирішення кадрової проблеми.

**5.** Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту надіслати **Міністерству освіти і науки України** і рекомендувати:

- внести зміни до Положення про систему автоматизації роботи інклюзивно-ресурсних центрів, затвердженого наказом Міністерства освіти і науки України від 02.11.2020 № 1353, якими передбачити ведення обліку даних щодо кількості годин і напрямів проведення додаткових психолого-педагогічних і корекційно-розвиткових занять з урахуванням особливостей психофізичного розвитку учня та типових навчальних планів спеціальних закладів освіти; кількості фактично проведених занять; переліку потреби в спеціальних засобах корекції, визначених в індивідуальній програмі розвитку, та фактичного забезпечення ними;

- визначити потребу у фахівцях з проведення (надання) додаткових психолого-педагогічних і корекційно-розвиткових занять (послуг) та подати пропозиції Міністерству економіки України щодо збільшення (за необхідності) державного замовлення на підготовку відповідних кадрів;

- розглянути питання зміни змісту освіти у закладах вищої освіти шляхом зміни стандарту вищої освіти за спеціальністю у галузі знань «освіта/педагогіка» та внести пропозиції до стандартів за професією «вчитель»;

- забезпечити підвищення ефективності планування, розподілу та використання коштів субвенції, а також системи внутрішнього контролю та оцінки ризиків на всіх етапах управління бюджетними коштами з урахуванням відповідності визначеного ресурсу реальним потребам одержувачів та фактичних залишків бюджетних коштів.

**6.** Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту надіслати департаменту гуманітарної політики Дніпровської міської ради; відділу освіти, молоді та спорту Калинівської міської ради; управлінню освіти Жмеринської міської ради; комунальному закладу «Загальноосвітня школа І-ІІІ ступенів № 10 Вінницької міської ради»; управлінню освіти Оболонської та Святошинської районних в м. Києві державних адміністрацій; школі І-ІІІ ступенів № 275 імені Кравчука Володимира Деснянського району м. Києва; середній загальноосвітній школі І-ІІІ ступенів № 95 м. Львів; Львівській загальноосвітній школі І-ІІІ ступенів № 82; відділу освіти Сихівського та Личаківського районів та відділу освіти Галицького та Франківського районів управління освіти департаменту гуманітарної політики Львівської міської ради;

комунальним установам «Центр фінансування та господарської діяльності закладів та установ системи освіти Київського району м. Одеси», «Центр фінансування та господарської діяльності закладів та установ системи освіти Суворовського району м. Одеси», «Центр фінансування та господарської діяльності закладів та установ системи освіти Малиновського району м. Одеси», «Центр фінансування та господарської діяльності закладів та установ системи освіти Приморського району м. Одеси»; департаменту освіти Харківської міської ради; управлінню освіти адміністрацій Московського, Немишлянського, Новобаварського району Харківської міської ради та рекомендувати розглянути рішення Рахункової палати, запланувати та вжити відповідних заходів.

**7.** Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту надіслати Тимчасовій слідчій комісії Верховної Ради України з питань розслідування випадків та причин порушення прав дитини під час здійснення децентралізації повноважень з питань охорони дитинства, реформування системи закладів інституційного догляду та виховання, реалізації права дитини на сімейне виховання та усиновлення, розвитку (модернізації) соціальних послуг в порядку інформування.

**8.** Повідомити **Офіс Генерального прокурора** про виявлені ознаки кримінальних правопорушень.

**9.** Оприлюднити рішення Рахункової палати, Звіт про результати аудиту та результати розгляду рішення об'єктами аудиту на офіційному вебсайті Рахункової палати.

**10.** Заступникові Голови Рахункової палати Майснеру А. В. забезпечити надсилання до Верховної Ради України інформації про стан виконання об'єктами контролю цього рішення Рахункової палати протягом 45 днів з дня отримання інформації від об'єктів контролю.

**11.** Контроль за виконанням цього рішення покласти на заступника Голови Рахункової палати Майснера А. В.

**Голова Рахункової палати**

**В. В. Пацкан**