



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 5 грудня 2017 року № 25-2

м. Київ

Про результати аудиту ефективності використання освітньої субвенції, спрямованої спеціальним загальноосвітнім навчальним закладам для дітей, які потребують корекції фізичного чи розумового розвитку

Відповідно до ст. 98 Конституції України, ст. ст. 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання освітньої субвенції, спрямованої спеціальним загальноосвітнім навчальним закладам для дітей, які потребують корекції фізичного чи розумового розвитку.

За результатами розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. Використання у 2016 році та за 9 місяців 2017 року 2,6 млрд грн і 1,3 млрд грн освітньої субвенції з державного бюджету на функціонування 330 комунальних спеціальних навчальних закладів дало можливість забезпечити їх поточну потребу у видатках на оплату праці педагогів і придбання окремих товарів, предметів для надання навчально-виховних та корекційно-реабілітаційних послуг 40 тис. дітей з вадами розвитку.

Однак повною мірою очікуваного соціального ефекту від виділеного ресурсу не досягнуто, оскільки матеріально-технічна база спецзакладів залишилася обмеженою, заклади не укомплектовані в достатньому обсязі засобами корекції та реабілітації, спеціальними підручниками і навчальними посібниками, наявні приміщення більшості з них, що збудовані на початку минулого століття, не відповідають встановленим санітарним нормам. Як наслідок – ризики недотримання стандартів навчання та реабілітації вихованців таких закладів.

Головні причини цього – недостатня увага з боку Міністерства освіти і науки України, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування до питань фінансового забезпечення видатків спецзакладів, моніторингу інформації про їхній матеріально-технічний стан, прийняття рішень щодо реформування (скорочення) таких закладів без урахування наявних соціальних і фінансових ризиків неможливості надання дітям з вадами

розвитку освітніх і реабілітаційних послуг в інших загальноосвітніх закладах.

2. МОН не забезпечено законодавчого врегулювання окремих нормативів штатної чисельності працівників спеціальних навчальних закладів. Зокрема, всупереч Положенню про Міністерство освіти і науки України, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 630, згідно з яким МОН здійснює нормативно-правове забезпечення функціонування навчальних закладів, Міністерство не забезпечило врегулювання штатних нормативів чисельності навчально-реабілітаційних центрів (розроблений ним проект відповідного наказу станом на 13.10.2017 був на погодженні в Міністерстві фінансів України). Фактично ці заклади у своїй діяльності керуються типовими штатними нормативами для спеціальних шкіл (шкіл-інтернатів), які, на відмінну від центрів, не здійснюють комплексних реабілітаційних заходів для дітей з вадами розвитку. Відсутність таких нормативів створює ризики необґрунтованого визначення потреби в коштах освітньої субвенції на оплату праці педагогічних працівників спеціальних закладів.

3. МОН не забезпечено організації збору та аналізу інформації про діяльність спеціальних навчальних закладів для дітей з вадами розвитку з метою прийняття за його результатами виважених рішень відповідно до покладених завдань. Зокрема, Міністерство не запровадило офіційного звітування спеціальних навчальних закладів та узагальнення на його рівні даних щодо наповнюваності класів, штатної чисельності педагогічних працівників, наявності корекційних, реабілітаційних засобів, підручників, влаштування дітей з вадами розвитку після завершення навчання в спецзакладах до професійно-технічних та вищих навчальних закладів, їх працевлаштування, а також не забезпечило визначення та доведення до регіональних органів управління освітою очікуваних результативних показників, які мають досягти ці навчальні заклади.

Як наслідок, неможливо здійснити комплексну оцінку рівня охоплення дітей з вадами розвитку спеціальною освітою, стану забезпечення спецзакладів освіти штатними одиницями, корекційними та іншими засобами реабілітації і навчання, а також оцінку диференціації рівня їх матеріально-технічного забезпечення (в частині створених умов щодо підвезення учнів з вадами розвитку до закладу, забезпеченості комп'ютерною технікою, бібліотечним фондом, технічної характеристики будівель і споруд тощо).

4. МОН як головним розпорядником коштів освітньої субвенції не здійснено функцій щодо розрахунку та обґрунтування обсягу освітньої субвенції, у тому числі в її складі обсягу коштів для здійснення у 2016 році поточних видатків і у 2017 році видатків на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників спецзакладів.

Включені МОН до бюджетних запитів обсяги освітньої субвенції визначені Мінфіном, але передбачених у державному бюджеті коштів освітньої субвенції недостатньо для задоволення реальних потреб закладів в окремих

видатках, що призвело, зокрема, до невиконання в ряді закладів норм харчування дітей та забезпечення засобами навчання.

При цьому 70 відс. видатків на утримання спецзакладів припадає на оплату праці з нарахуваннями, 11 відс. – на харчування та 9 відс. – на оплату комунальних послуг. Безпосередньо на придбання корекційних засобів навчання і реабілітації, спеціальної літератури, без чого діти не можуть обійтися, витрачається тільки 6 відс. коштів. Однак лише окремі заклади частково покривають дефіцит коштів на це шляхом залучення благодійної допомоги.

5. Рівень забезпечення дітей з вадами розвитку в спеціальних закладах освіти навчально-виховними та реабілітаційними послугами на сьогодні вищий, ніж у звичайних загальноосвітніх школах, але недостатній.

Витрати на освіту та реабілітацію однієї дитини з вадами розвитку в спецзакладі перевищують витрати на освіту дитини в загальноосвітній школі в п'ять разів (350 грн проти 65 грн на день), що зумовлено більшою кількістю в цій мережі шкіл-інтернатів, у яких діти перебувають цілодобово (90 відс. усіх спецзакладів), і наданням ними, крім освітніх, виховних і корекційно-реабілітаційних послуг, які відсутні в загальноосвітніх школах.

Водночас аудитом встановлені випадки незабезпечення потреби спецзакладів у коштах для здійснення у 2016 і 2017 роках поточних видатків відповідно до встановлених нормативів, що призводить до порушення прав дітей на отримання в повному обсязі якісних освітніх послуг у цих закладах. Зокрема, приміщення та будівлі дев'яти перевірених спецзакладів у Донецькій, Закарпатській, Київській, Одеській та Полтавській областях не відповідають Гігієнічним вимогам до улаштування, утримання і режиму спеціальних загальноосвітніх шкіл (шкіл-інтернатів) для дітей, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку, та навчально-реабілітаційних центрів, затвердженим наказом МОЗ від 20.02.2013 № 144.

Стан забезпечення всіх охоплених аудитом спецзакладів корекційними та іншими засобами реабілітації і навчання не відповідає Базовому переліку корекційних засобів навчання та реабілітаційного обладнання для спеціальних загальноосвітніх навчальних закладів (класів) для дітей, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку, затвердженому наказом Міносвіти від 11.04.2006 № 289, а підручниками та навчально-методичними посібниками – переліку, рекомендованому МОН листом від 18.08.2015 № 1/9-397.

Так, рівень забезпечення сліпих учнів з 5 по 12 клас новими підручниками становить 15 відс., учнів зі зниженим слухом – 43 відс., глухих учнів з підготовчого по 4 клас – 54 відсотки. Наприклад, в Одеській спеціальній загальноосвітній школі-інтернаті № 93 I–III ступеня з дошкільними групами реабілітаційного та корекційного спрямування відсутні надруковані шрифтом Брайля окремі підручники з української мови, математики, історії України, всесвітньої історії, геометрії, основ економіки для сліпих дітей 4–11 класів, наявність яких рекомендована МОН.

За розрахунками ДНУ "Інститут модернізації змісту освіти", для забезпечення потреб дітей з вадами розвитку в підручниках необхідно 44,0 млн гривень. Водночас у Державному бюджеті України на 2016 і 2017 роки

для видання підручників і посібників для учнів спеціальних загальноосвітніх навчальних закладів затверджено 8,3 млрд грн і 12,9 млн грн відповідно, що значно менше від потреби.

Така ситуація спонукала окремі заклади до пошуку альтернативних джерел фінансування, наприклад благодійної допомоги. Це характерне майже для всіх закладів, які були охоплені аудитом.

6. Результати перевірок у дев'яти спеціальних закладах засвідчили, що в цілому в них забезпечується дотримання норм бюджетного законодавства. Однак встановлено окремі факти неефективного управління коштами освітньої субвенції, процедурних порушень при формуванні кошторисів установ, проведенні попередньої оплати, веденні бухгалтерського обліку, а також незаконного використання коштів.

Так, Полтавським навчально-реабілітаційним центром Полтавської обласної ради внаслідок недосконалого планування коштів на 2016 рік не забезпечено повного освоєння 176,6 тис. грн, які повернено до місцевого бюджету як невикористані; у порушення вимог бюджетного законодавства не забезпечено визначення ліквідаційної вартості 132 од. основних засобів на суму 1031,9 тис. грн; Слов'янською спеціальною загальноосвітньою школою-інтернатом I–III ступеня № 23 Донецької обласної ради в порушення бюджетного законодавства в кошторисі завищено на 836,0 тис. грн видатки на оплату праці працівників закладу.

Одеською спеціальною загальноосвітньою школою-інтернатом № 7 I–II ступеня не оприбутковано в бухгалтерському обліку та не віднесено до складу основних засобів вартість земельної ділянки загальною площею 121,3 тис. м² на суму 11778,96 тис. грн (за експертною оцінкою). Під час аудиту це порушення усунуто.

Одеськими спеціальними загальноосвітніми школами-інтернатами № 7 I–II ступеня, № 91 і № 93 I–III ступеня в порушення вимог законодавства до кошторисів включено 6097,6 тис. грн видатків, які не обґрунтовані відповідними розрахунками.

7. Прийнята Кабінетом Міністрів України постанова від 26.10.2016 № 753 "Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2003 р. № 585 "Про встановлення строку навчання у загальноосвітніх навчальних закладах для дітей, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку" і Національна стратегія реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 роки містять окремі положення, що створюють ризики незабезпечення прав дітей з вадами розвитку на освіту при переході від шкіл-інтернатів до інклюзивної освіти та не узгоджуються з нормами нового Закону України "Про освіту".

Постанова Кабінету Міністрів України від 26.10.2016 № 753 містить заходи щодо, зокрема, припинення з 01.09.2017 набору учнів до підготовчих і перших класів спецзакладів для дітей із затримкою психічного розвитку та

рекомендації органам місцевого самоврядування перетворити до 2022 року ці заклади в інші типи навчальних закладів системи освіти.

Національна стратегія реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 роки, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 09.08.2017 № 526-р, містить очікування щодо скорочення щороку на 5 відс. кількості спеціальних шкіл і на 10 відс. кількості в них дітей.

У результаті реалізації цих документів діти зі зниженим слухом і зором, глухі і сліпі, з порушенням опорно-рухового апарату, із затримкою психічного розвитку, з тяжкими порушеннями мовлення та розумово відсталі мають бути повністю інтегровані в загальноосвітні школи.

Водночас передбачені заходи щодо поступового скорочення і фактичного припинення функціонування спеціальних шкіл-інтернатів містять суттєві ризики недотримання прав дітей з вадами розвитку на одержання якісних навчальних, виховних, корекційних, реабілітаційних послуг, адже для досягнення мети реформування спецзакладів необхідно значно збільшити витрати з державного бюджету при переході від старої до нової системи освіти дітей з вадами розвитку (за розрахунками аудиторів, видатки на оплату послуг з надання корекційно-розвиткових занять і придбання спеціальних засобів корекції психофізичного розвитку для дітей з вадами розвитку, які будуть здобувати освіту в загальноосвітніх школах, становитимуть на рік більше 1 млрд гривень.)

Крім того, є потреба у значних капітальних видатках для створення умов з безперешкодного доступу дітей з вадами опорно-рухового апарату (зокрема тих, що пересуваються на візках) і дітей з порушенням зору до шкіл (придбання спеціальних шкільних автобусів для підвезення дітей, встановлення пандусів, реконструкція туалетних та умивальних кімнат, навчальних кабінетів).

Отже, на сьогодні заходи Національної стратегії реформування системи інституційного догляду та виховання дітей потребують коригування і приведення у відповідність із нормами прийнятого у вересні 2017 року нового Закону України "Про освіту", згідно з яким припинення функціонування інтернатів має здійснюватися лише після вирішення в установленому порядку питання здобуття учнями (вихованцями) освіти та/або отримання відповідних соціальних послуг за місцем їхнього проживання (реєстрації) чи місцем проживання (реєстрації) їхніх батьків.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання освітньої субвенції, спрямованої спеціальним загальноосвітнім навчальним закладам для дітей, які потребують корекції фізичного чи розумового розвитку, затвердити.

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

3. Відомості про результати аудиту ефективності використання освітньої субвенції, спрямованої спеціальним загальноосвітнім навчальним закладам для дітей, які потребують корекції фізичного чи розумового розвитку, надіслати

Кабінету Міністрів України та рекомендувати:

- привести заходи постанови Кабінету Міністрів України від 23.04.2003 № 585 "Про встановлення строку навчання у загальноосвітніх навчальних закладах для дітей, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку" (зі змінами від 26.10.2016 № 753) та Національної стратегії реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 роки, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 09.08.2017 № 526, у відповідність із вимогами Закону України від 05.09.2017 № 2145 "Про освіту" в частині припинення функціонування спеціальних шкіл-інтернатів для дітей з вадами розвитку лише після вирішення в установленому порядку питання здобуття учнями (вихованцями) освіти та/або отримання відповідних соціальних послуг за місцем їхнього проживання (реєстрації) чи місцем проживання (реєстрації) їхніх батьків;

- доручити МОН розробити і подати на затвердження до Кабінету Міністрів України поетапний план дій з реформування спеціальних шкіл-інтернатів для дітей з вадами розвитку;

- доручити Мінфіну передбачати в Державному бюджеті України кошти для забезпечення в повному обсязі потреби спеціальних навчальних закладів для дітей з вадами розвитку в спеціальних підручниках і посібниках для сліпих дітей;

- доручити МОН спільно з Мінфіном прискорити роботу з погодження і затвердження типових штатних нормативів для навчально-реабілітаційних центрів.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Міністерству освіти і науки України і рекомендувати:

- спільно з обласними та Київською міською держадміністраціями провести за підсумками I півріччя 2018 року обстеження в спеціальних загальноосвітніх школах (школах-інтернатах) для дітей, які потребують корекції фізичного чи розумового розвитку, навчально-реабілітаційних центрах щодо дотримання ними нормативів харчування дітей, забезпечення навчальними посібниками, засобами корекції і реабілітації та врахувати ці результати при формуванні потреби в коштах на утримання таких установ;

- забезпечити організацію щорічного збору статистичної інформації про стан матеріально-технічної бази спеціальних загальноосвітніх шкіл (шкіл-інтернатів) для дітей, які потребують корекції фізичного чи розумового розвитку, навчально-реабілітаційних центрів.

5. Рішення Рахункової палати надіслати Донецькій, Закарпатській, Київській, Одеській, Полтавській обласним державним адміністраціям і рекомендувати провести за підсумками I півріччя 2018 року обстеження в спеціальних загальноосвітніх школах (школах-інтернатах) для дітей, які потребують корекції фізичного чи розумового розвитку, навчально-реабілітаційних центрах щодо дотримання ними нормативів харчування дітей,

забезпечення навчальними посібниками, засобами корекції і реабілітації та врахувати ці результати при формуванні потреби в коштах на утримання таких

установ.

7. Оприлюднити рішення Рахункової палати, результати його розгляду об'єктами контролю та Звіт на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

8. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Самуся Г.Ю.

Голова

Р.М. Магута