

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішенням Рахункової палати
від 11.09.2018 № 23-1

ЗВІТ

про результати аудиту ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами

Київ 2018

ЗМІСТ

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ І ГЛОСАРІЙ	3
ПРЕАМБУЛА	4
ВСТУП	5
1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ВРЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ СУБВЕНЦІЇ НА НАДАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ ОСОБАМ З ОСОБЛИВИМИ ОСВІТНИМИ ПОТРЕБАМИ.....	6
1.1. Правові підстави для надання державної підтримки.....	6
1.2. Організація надання державної підтримки дітям з ООП.....	7
1.3. Порядок використання коштів субвенції.....	8
Висновок до розділу 1	13
2. ОБГРУНТОВАНІСТЬ ПЛАНУВАННЯ ТА ПОВНОТА ОСВОЄННЯ КОШТІВ СУБВЕНЦІЇ	14
2.1. Визначення і розподіл обсягів субвенції між місцевими бюджетами	14
2.2. Стан використання коштів субвенції.....	16
2.3. Законність та ефективність.....	18
Висновок до розділу 2	28
3. СОЦІАЛЬНІ НАСЛІДКИ ВИДІЛЕННЯ З ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ КОШТІВ СУБВЕНЦІЇ	29
Висновок до розділу 3	31
ВИСНОВКИ.....	32
ПРОПОЗИЦІЇ.....	39

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ І ГЛОСАРІЙ

БКУ	– Бюджетний кодекс України
ЗНЗ	– загальноосвітній навчальний заклад
ІРЦ	– інклюзивно-ресурсний центр
ККУ	– Кримінальний кодекс України
ООП	– особливі освітні потреби
Базовий перелік № 289	– Базовий перелік корекційних засобів навчання та реабілітаційного обладнання для спеціальних загальноосвітніх навчальних закладів (класів) для дітей, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку, затверджений наказом МОН від 11.04.2006 № 289 (втратив чинність згідно з наказом МОН від 22.03.2018 № 271)
Дитина з ООП	– особа з порушеннями фізичного та розумового розвитку, яка потребує додаткової постійної чи тимчасової підтримки в освітньому процесі з метою забезпечення її права на освіту
Закон про освіту	– Закон України від 05.09.2017 № 2145 «Про освіту»
Інклюзивне навчання	– система освітніх послуг, гарантованих державою, що базується на принципах недискримінації, врахування багатоманітності людини, ефективного залучення та включення до освітнього процесу всіх його учасників
Інклюзивний клас	– це клас, у якому кількість учнів з ООП становить 1–3 дитини
Інструкція про обчислення зарплати № 102	– Інструкція про порядок обчислення заробітної плати працівників освіти, затверджена наказом Міністерства освіти України від 15.04.1993 № 102 (zareєстрована в Мін'юсті від 27.05.1993 за № 56)
Положення про спеціальні класи № 1224	– Положення про спеціальні класи для навчання дітей з особливими освітніми потребами у загальноосвітніх навчальних закладах, затверджене наказом МОН від 09.12.2010 № 1224 (zareєстроване в Мін'юсті від 29.12.2010 за № 1412/18707)
Порядок інклюзивного навчання № 872	– Порядок організації інклюзивного навчання у загальноосвітніх навчальних закладах, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 15.08.2011 № 872
Порядок надання субвенції № 88	– Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 14.02.2017 № 88
Постанова про оплату праці № 1298	– Постанова Кабінету Міністрів України від 30.08.2002 № 1298 «Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери»
Спеціальний клас	– це клас з 6–12 учнів з ООП
Типовий перелік № 414	– Типовий перелік спеціальних засобів корекції психофізичного розвитку дітей з особливими освітніми потребами, які навчаються в інклюзивних класах та спеціальних класах закладів загальної середньої освіти, затверджений наказом Міністерства освіти і науки України від 23.04.2018 № 414.

ПРЕАМБУЛА

Підстава для проведення аудиту: стаття 98 Конституції України, статті 4, 7 і 15 Закону України «Про Рахункову палату», План роботи Рахункової палати на 2018 рік.

Мета аудиту: встановлення фактичного стану справ щодо обґрунтованості планування, правильності розподілу, своєчасності і повноти перерахування, законності та ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами.

Предмет аудиту: кошти субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами (КПКВК 2211220); рух зазначених коштів, механізм управління та контролю за їх використанням у регіонах, нормативно-правові та інші документи, що регулюють питання надання і використання цих коштів; статистична, фінансова, бюджетна звітність та інша інформація про стан виконання державного та місцевих бюджетів у відповідній частині.

Масштаб аудиту: аналіз обґрунтованості планування і розподілу субвенції між регіонами у 2017 році в сумі 209,5 млн грн, у 2018 році – 504,5 млн грн, перевірка законності та ефективності використання коштів субвенції в регіонах – 11,4 млн грн у 2017 році (23 відс. використаного в цих регіонах обсягу коштів у сумі 49,5 млн грн).

Об'єкти аудиту: Міністерство освіти і науки України, **по Дніпропетровській області** – департамент гуманітарної політики Дніпровської міської ради¹, відділ освіти виконкому Довгинцівської районної в місті ради; **по Донецькій області** – відділ освіти Добропільської міської ради; **по Київській області та м. Києву** – управління освіти і науки Білоцерківської міської ради, Білоцерківська загальноосвітня школа I–III ступенів № 5, Білоцерківське навчально-виховне об'єднання «Загальноосвітня школа I–III ступенів № 15 дитячо-юнацький спортивно-оздоровчий клуб», середня загальноосвітня школа I–III ступенів № 248 Деснянського району м. Києва; **по Полтавській області** – управління освіти виконавчого комітету Полтавської міської ради, загальноосвітня школа I–III ступенів № 6 Горішньоплавнівської міської ради; **по Херсонській області** – Херсонська загальноосвітня школа I–III ступенів № 4, Херсонська загальноосвітня школа I ступеня № 25, Херсонська загальноосвітня школа I–III ступенів № 33, Херсонський навчально-виховний комплекс – загальноосвітня школа I–III ступенів № 9, Комишанська загальноосвітня школа I–III ступенів № 26 Херсонської міської ради.

Запити надсилалися до Дніпропетровської, Донецької, Київської, Полтавської, Херсонської обласних державних адміністрацій та Київської міської державної адміністрації.

Критерії оцінки: законності – стан дотримання вимог законодавства з питань формування, розподілу і використання коштів субвенції на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами;

¹ Департаменти (управління, відділи) освіти мають централізовані бухгалтерії, які обслуговують загальноосвітні школи.

економності – забезпечення ощадливого використання коштів субвенції; *результативності* – забезпечення права осіб з особливими освітніми потребами на здобуття ними освіти в спеціальних і інклюзивних класах закладів загальної середньої освіти; повнота отримання ними корекційно-розвиткових послуг та забезпеченість спеціальними засобами корекції психофізичного розвитку.

Методи проведення аудиту:

- аналіз нормативно-правових, розпорядчих актів та інших документів, що врегульовують порядок планування, надання, розподілу та використання коштів субвенції;
- аналіз методів організації роботи об'єктів аудиту щодо забезпечення ефективного планування та використання коштів субвенції;
- аналіз результатів діяльності об'єктів аудиту щодо розподілу та використання коштів субвенції;
- аналіз планових, бухгалтерських документів, показників статистичної, бюджетної, бухгалтерської та іншої звітності, що стосується предмета аудиту;
- перевірка дотримання норм законодавства при здійсненні закупівель товарів, робіт і послуг;
- огляд придбаних товарно-матеріальних цінностей;
- аналіз отриманої інформації від місцевих держадміністрацій в частині управління коштами субвенції;
- аналіз матеріалів засобів масової інформації, інтернет-видань тощо;
- опитування батьків осіб з особливими освітніми потребами.

Початкові обмеження щодо проведення аудиту: період часу, обраний для проведення аудиту: 2017 рік та I півріччя 2018 року; географічні обмеження: Дніпропетровська, Донецька, Київська, Полтавська, Херсонська області і м. Київ.

ВСТУП

Загальна середня освіта для дітей з особливими освітніми потребами² надається в спеціальних школах (школах-інтернатах), навчально-реабілітаційних центрах, а також спеціальних та інклюзивних класах загальноосвітніх шкіл.

На початок 2016/2017 навчального року для надання загальної середньої освіти дітям з порушеннями розвитку функціонувало 330 спецзакладів (у т. ч. 294 школи-інтернати), в яких навчалося 40 тис. таких дітей, та 1644 загальноосвітні навчальні заклади з інклюзивним (спеціальним) навчанням та кількістю дітей з ООП в них 9849 осіб.

Відповідно до Указів Президента України від 25.08.2015 № 501 «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини», від 03.12.2015 № 678 «Про активізацію роботи щодо забезпечення прав людей з інвалідністю», розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.11.2015 № 1393-р «Про затвердження плану дій з реалізації

² За даними одного із джерел інформації, а саме звіту психо-медико-педагогічної консультації за 2016–2017 роки, загальна кількість дітей з порушеннями фізичного та розумового розвитку в Україні становить більше 722 тис. осіб.

Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року» з 2015 року запроваджено новий напрям роботи – забезпечення прав на освіту дітей з порушеннями психофізичного розвитку (дітей з особливими освітніми потребами) шляхом інклюзивного навчання у загальноосвітніх школах.

Для реалізації прав таких осіб на освіту, починаючи з 2017 року, у державному бюджеті передбачено цільові видатки у вигляді субвенції на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами.

Однак кошти субвенції у 2017 році використані не в повному обсязі (лише 98,3 млн грн, а 111,2 млн грн (53 відс.) повернено до держбюджету). В 2018 році існує ризик їх невикористання в запланованих обсягах.

Надзвичайно проблемним залишається питання непристосованості інфраструктури шкіл до особливих освітніх потреб дітей з ООП, незабезпеченості учнями – асистентами дитини для переміщення навчальним закладом, спеціальним транспортом для перевезень дітей з тяжкими порушеннями опорно-рухового апарату.

Запровадження нової субвенції, наявність фактів щодо неповного її освоєння, неспроможність навчальних закладів надавати відповідні послуги зумовили актуальність проведення аудиту.

1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ВРЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ СУБВЕНЦІЇ НА НАДАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ ОСОБАМ З ОСОБЛИВИМИ ОСВІТНИМИ ПОТРЕБАМИ

1.1. Правові підстави для надання державної підтримки

Конвенцією про права дитини від 20.11.1989, що набула чинності в Україні з 27.09.1991, визнано **право дитини з ООП на особливе піклування**, яке потребує забезпечення такій дитині ефективного доступу до суспільних послуг, у тому числі **освітніх**.

Конституцією України регламентовано, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (стаття 3); кожен має право на освіту, повна загальна середня освіта є обов'язковою, держава забезпечує доступність, безоплатність і розвиток повної загальної середньої освіти (стаття 53).

Національною стратегією у сфері прав людини³ передбачено реалізацію стратегічної мети щодо забезпечення гарантованого доступу до якісної і конкурентоспроможної освіти, створення ефективної системи забезпечення всебічного розвитку людини відповідно до її індивідуальних здібностей та потреб.

Згідно із Законом про освіту **органи державної влади та органи місцевого самоврядування створюють умови для здобуття освіти особами з особливими освітніми потребами з урахуванням індивідуальних потреб, можливостей, здібностей та інтересів**. Навчання та виховання осіб з особливими освітніми потребами, зокрема тими, що спричинені порушенням розвитку та інвалідністю, у закладах дошкільної, позашкільної та середньої освіти здійснюється за рахунок коштів освітніх субвенцій, державного та

³ Затверджена Указом Президента України від 25.08.2015 № 501.

місцевих бюджетів, інших джерел, не заборонених законодавством, у тому числі з урахуванням потреб дитини, визначених в індивідуальній програмі розвитку.

Таким чином, в нормативно-правовій базі наявні правові підстави для надання державної підтримки дітям з особливими освітніми потребами.

1.2. Організація надання державної підтримки дітям з ООП

Відповідно до статті 20 Закону про освіту заклади освіти, **за потреби, утворюють інклюзивні та/або спеціальні групи і класи для навчання осіб з особливими освітніми потребами. У разі звернення особи з особливими освітніми потребами або її батьків така група або клас утворюється в обов'язковому порядку.**

Відповідно до Порядку інклюзивного навчання № 872 керівник загальноосвітнього навчального закладу на підставі заяви батьків або законних представників дитини з особливими освітніми потребами, висновку психолого-медико-педагогічної консультації та за підтримки відповідного органу управління освітою організовує клас з інклюзивним навчанням, створює необхідну матеріально-технічну та навчально-методичну базу, здійснює добір відповідних педагогічних працівників тощо.

Для організації інклюзивного навчання дітей з особливими освітніми потребами у ЗНЗ мають бути створені умови для забезпечення безперешкодного доступу до будівель та приміщень; випущені необхідні навчально-методичні і наочно-дидактичні посібники та індивідуальні технічні засоби навчання; облаштовані кабінети для проведення корекційно-розвиткових занять; запрошені відповідні педагогічні працівники.

Відповідальність за організацію, стан та якість інклюзивного навчання згідно з Порядком інклюзивного навчання № 872 покладено на власника та керівника загальноосвітнього навчального закладу. Саме власник наділений повноваженнями виділити відповідні кошти та здійснити заходи з матеріально-технічного і педагогічного забезпечення.

Відповідно до Порядку інклюзивного навчання № 872 на кожного учня з ООП складається індивідуальна програма розвитку. В цій програмі зазначається, крім іншого, кількість годин, напрями проведення корекційно-розвиткових занять, а також перелік необхідного спеціального обладнання. Індивідуальна програма розвитку розробляється групою фахівців з обов'язковим залученням батьків учня, затверджується керівником ЗНЗ і підписується батьками.

Згідно з Положенням про спеціальні класи № 1224 рішення про створення спеціального класу приймається засновниками (власниками) загальноосвітніх навчальних закладів за наявності відповідного контингенту учнів, навчально-методичної бази, кадрового забезпечення та погодження з відповідним органом управління освітою та органом державної санітарно-епідеміологічної служби. Умови для зарахування таких дітей до спеціальних класів, а також щодо організації навчання аналогічні тим, які передбачені для інклюзивного навчання.

Навчально-виховний процес у таких класах проводиться відповідно до

робочого навчального плану, складеного на основі типових навчальних планів спеціальних загальноосвітніх навчальних закладів для дітей, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку, затверджених МОН. У випадках, коли учні через складні порушення розвитку протягом місяця не можуть засвоїти програму з окремих предметів, таке навчання здійснюється за індивідуальними навчальними планами та програмами.

Отже, питання організації (організаційне, фінансове, матеріально-технічне, кадрове забезпечення) інклюзивного (спеціального) навчання в ЗНЗ покладено на засновника та керівника такого закладу.

Відповідно до положень БКУ фінансування бюджетних установ, до яких віднесено також ЗНЗ, здійснюється на основі кошторису, який затверджується головним розпорядником коштів та яким встановлюються повноваження щодо отримання надходжень і розподілу бюджетних асигнувань на взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів для виконання бюджетною установою своїх функцій та досягнення результатів, визначених відповідно до бюджетних призначень.

Видатки на ЗНЗ відповідно до статті 89 БКУ відносяться до видатків, що здійснюються з бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад. Крім того, відповідно до статті 103² БКУ на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників у ЗНЗ спрямовується освітня субвенція з державного бюджету до місцевих бюджетів.

У законах про держбюджет на 2017 і 2018 роки затверджено субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами. Згідно зі статтею 97 БКУ зазначена субвенція належить до категорії «інших субвенцій» з державного до місцевих бюджетів. Тобто субвенція на надання державної підтримки особам з ООП зараховується в дохід місцевих бюджетів і її використання здійснюється шляхом утримання бюджетних установ.

Таким чином, нормативно врегульовано організацію надання державної підтримки дітям з особливими освітніми потребами за принципом утримання бюджетних установ.

1.3. Порядок використання коштів субвенції

На виконання вимог БКУ постановою Кабінету Міністрів України від 14.02.2017 № 88 затверджено Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами (набрала чинності з 28.02.2017). **Головним розпорядником субвенції визначено МОН,** а розпорядниками субвенції за місцевими бюджетами – структурні підрозділи з питань освіти і науки місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які визначаються рішенням відповідної місцевої ради про такий бюджет згідно із законодавством.

Підготовку Порядку надання субвенції № 88 та змін до нього здійснювало МОН. Відповідно до цього Порядку (у редакції із змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 21.02.2018 № 88) субвенція спрямовується на надання державної підтримки особам з

особливими освітніми потребами, які навчаються у спеціальних та інклюзивних класах закладів загальної середньої освіти (крім шкіл-інтернатів, спеціальних шкіл (шкіл-інтернатів), санаторних шкіл (шкіл-інтернатів) та навчально-реабілітаційних центрів), а саме дітям сліпим та із зниженим зором, глухим та із зниженим слухом, з тяжкими порушеннями мовлення, із затримкою психічного розвитку, з порушеннями опорно-рухового апарату, з порушенням інтелектуального розвитку, із складними порушеннями розвитку (у тому числі з розладами аутичного спектру).

За рахунок субвенції здійснюється оплата таких видатків:

– **проведення (надання) додаткових корекційно-розвиткових занять** (послуг), що визначені індивідуальною програмою розвитку для учнів інклюзивних класів та робочим навчальним планом (індивідуальним навчальним планом учня) для учнів спеціальних класів;

– **придбання спеціальних засобів корекції психофізичного розвитку**, які дають змогу дитині опанувати навчальну програму. На придбання зазначених засобів використовується не більш як 35 відсотків загального обсягу видатків на кожну дитину відповідного закладу загальної середньої освіти, яка потребує державної підтримки. За наявності у закладі декількох дітей з особливими освітніми потребами з однаковими нозологіями у разі потреби можлива закупівля спеціальних засобів корекції психофізичного розвитку для спільного користування.

З 23.02.2018 додатково передбачено спрямування субвенції в обсязі 100 млн грн на оснащення кабінетів інклюзивно-ресурсних центрів для надання психолого-педагогічної допомоги дітям з особливими освітніми потребами.

В додатку № 1 до цього Порядку надання субвенції № 88 затверджено також Примірний перелік додаткових корекційно-розвиткових занять (послуг) для дітей з ООП, які навчаються у спеціальних та інклюзивних класах закладів загальної середньої освіти.

Аналіз Порядку надання субвенції № 88 засвідчив, що в ньому закладено окремі положення, що зумовили невикористання коштів субвенції, зокрема:

• **по-перше**, в цьому Порядку передбачено, що кошти субвенції спрямовуються на оплату видатків з проведення (надання) додаткових корекційно-розвиткових занять (послуг), що визначені індивідуальною програмою розвитку для учнів інклюзивних класів та робочим навчальним планом (індивідуальним навчальним планом учня) для учнів спеціальних класів.

Водночас відповідно до статті 103² БКУ та Формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами, що діяла у 2017 році (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 01.03.2017 № 114), втратила чинність згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 № 1088, такі послуги надавалися за рахунок освітньої субвенції. Так, у складі формули передбачено врахування даних про кількість учнів з особливими освітніми потребами, які навчаються в класах з інклюзивним навчанням та спеціальних класах загальноосвітніх навчальних закладів.

У Порядку інклюзивного навчання № 872 передбачено, що навчання у класах з інклюзивним навчанням здійснюється за типовими навчальними

планами, програмами, підручниками та посібниками, рекомендованими МОН для загальноосвітніх навчальних закладів, у тому числі спеціальними підручниками. Крім того передбачено, що відповідно до особливостей інтелектуального розвитку учня може розроблятися індивідуальний навчальний план та індивідуальна навчальна програма.

Також передбачено, що особливістю навчально-виховного процесу дітей з особливими освітніми потребами є його корекційна спрямованість; визначено тривалість таких занять (групових і індивідуальних) і фахівці, які надають такі послуги (вчителі-дефектологи (корекційні педагоги), та практичні психологи.

У Положенні про спеціальні класи № 1224 зазначено, що навчально-виховний процес у спеціальних класах здійснюється відповідно до робочого навчального плану, складеного на основі типових навчальних планів спеціальних загальноосвітніх навчальних закладів для дітей, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку, затверджених МОН.

Наказами МОН від 28.01.2014 № 80, від 22.04.2014 № 504 та від 12.02.2015 № 134 затверджено типові навчальні плани для спеціальних загальноосвітніх навчальних закладів для дітей з особливими освітніми потребами, які діяли у 2015/2016 та 2016/2017 навчальних роках. Згідно з цими навчальними планами передбачено інваріантну складову, до якої відносяться корекційно-розвиткові заняття, та варіативну складову (додаткові години на предмети інваріантної складової, курси за вибором, індивідуальні та групові заняття). До корекційно-розвиткових занять відповідно до цих навчальних планів включено заняття (ритміка, розвиток мовлення, лікувальна фізкультура, соціально-побутове орієнтування, корекція розвитку, орієнтування у просторі, розвиток слухо-зоро-тактильного сприймання мовлення та формування вимови), на які відповідно до Порядку надання субвенції № 88 також має спрямовуватися субвенція.

При цьому відповідно до статті 103² БКУ на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників у загальноосвітніх навчальних закладах спрямовується освітня субвенція.

У Формулі розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами, яка діє у 2018 році (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 № 1088), **не передбачено** норми щодо врахування при розрахунку обсягу освітньої субвенції для місцевого бюджету даних про кількість учнів з особливими освітніми потребами, які навчаються у класах з інклюзивним навчанням загальноосвітніх навчальних закладів. Однак передбачено врахування кількості учнів з особливими освітніми потребами, які здобувають загальну середню освіту у спеціальних класах закладів загальної середньої освіти.

Таким чином у 2018 році продовжується подвійне фінансування заходів з навчання дітей з ООП, які здобувають освіту у спеціальних класах ЗНЗ, за рахунок освітньої субвенції та субвенції на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами.

Довідково. У поданому на розгляд Верховної Ради України законопроекті від 21.06.2018 № 8514 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами) (далі – законопроект № 8514), внесений народними депутатами України Порошенком О. П.,

Павелком А. В. та ін., напрям щодо спрямування коштів субвенції на оплату праці фахівців на надання додаткових корекційно-розвиткових занять (послуг) дітям, які навчаються у спеціальних класах ЗНЗ, відсутній. Таким чином, у разі прийняття вказаного закону питання подвійного фінансування буде вирішено;

● **по-друге**, в Порядку надання субвенції № 88 передбачено норму, що обласні та Київська міська державна адміністрації здійснюють розподіл субвенції між бюджетами районів, міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад пропорційно кількості дітей з особливими освітніми потребами, на яких розповсюджується дія цього Порядку.

Водночас при закладенні в Порядок такої норми не враховано наявності інших факторів, які впливають на обсяг ресурсу, таких як:

– відмінність між кількістю годин корекційно-розвиткових занять, які проводяться для дітей з урахуванням особливостей їх психофізичного розвитку та залежно від класу, в якому вони навчаються.

Так, у пункті 13 Порядку інклюзивного навчання № 872 передбачено кількість годин з проведення корекційно-розвиткових занять для дітей, які навчаються в інклюзивних класах, з урахуванням особливостей їх психофізичного розвитку, яка коливається від трьох до восьми годин. Наприклад, для дітей з порушенням опорно-рухового апарату заняття становлять три-п'ять годин, для сліпих дітей – п'ять-вісім годин.

Для дітей, які навчаються у спеціальних класах, кількість корекційно-розвиткових занять коливається від 1 до 14 на тиждень. Наприклад, наказом МОН від 28.01.2014 № 80 (втратив чинність згідно з наказом МОН від 26.07.2018 № 813) передбачено проведення для глухих дітей, які навчаються у 1-му класі, корекційно-розвиткових занять з розвитку слухового, зорового, тактильного сприймання мовлення та формування вимови в кількості 14 годин на тиждень, а для таких дітей, які навчаються в 9-му класі, відповідно до наказу МОН від 26.08.2008 № 778, – 4 години на тиждень. Для сліпих дітей у поєднанні з розумовою відсталістю, які навчаються з 1 по 4 клас, передбачено проведення одного разу на тиждень занять з ритміки, а для учнів з 5 по 12 класи – проведення таких занять взагалі не передбачено;

– кількість спеціальних класів, оскільки корекційно-розвиткові заняття з учнями в спеціальному класі проводяться одним викладачем для групи і, як виняток, коли учні через складні вади розвитку протягом місяця не можуть засвоїти програму, такі учні навчаються за індивідуальними навчальними планами та програмами;

– визначення індивідуальних для кожної дитини, що навчається в інклюзивному класі (за необхідності також для дитини в спеціальному класі), видів занять і кількості годин. Зокрема, відповідно до пункту 13 Порядку інклюзивного навчання № 872 кількість годин за видами занять для дітей, які навчаються в інклюзивних класах, є індивідуальними, а відповідно до підпункту 3.3 розділу III Положення про спеціальні класи № 1224 для дітей, які навчаються в спеціальних класах, кількість занять за напрямами також можуть бути індивідуальними;

– кількість дітей, які прийшли на навчання з 1 вересня 2017 року.

У зв'язку з цим МОН надано додаткове роз'яснення керівникам департаментів (управлінь) освіти і науки обласних, Київської міської державних адміністрацій, в якому зазначено про необхідність розподілу

коштів субвенції з урахуванням критерію зарахування дітей до ЗНЗ з 1 вересня, а саме, частинами на першу і на другу половину року. Зазначене роз'яснення МОН надано в межах законодавства, проте додатково розширює параметри, які мають враховуватися при розподілі коштів субвенції, а саме навчальний період і всі зміни, що пов'язані з цим;

- **по-третє**, в Порядку надання субвенції № 88 визначено, що додаткові корекційно-розвиткові заняття (послуги) проводяться (надаються) фахівцями (із числа працівників закладу загальної середньої освіти та у разі потреби – додатково залученими фахівцями), з якими заклад загальної середньої освіти або відповідний орган управління освітою укладають цивільно-правові договори.

Оплата праці зазначених фахівців за проведення (надання) корекційно-розвиткових занять (послуг) здійснюється за ставками погодинної оплати праці працівників усіх галузей економіки за проведення навчальних занять у розмірах, передбачених для доцента або кандидата наук, які проводять навчальні заняття з учнями шкіл, установленими в додатку 5 до Постанови про оплату праці № 1298.

З урахуванням положень додатка 5 цієї постанови ставка погодинної оплати зазначених фахівців визначається у відсотках (3,4 відс.) до окладу (ставки) працівника I тарифного розряду, розмір якого з 2017 року становить 1600,0 грн, тобто одна година оплати праці фахівців становить **54,4 гривень**. З огляду на норми педагогічного навантаження вчителя ЗНЗ (відповідно до статті 25 Закону України від 13.05.1999 № 651 «Про загальну середню освіту» 18 навчальних годин протягом навчального тижня) заробітна плата в місяць відповідного фахівця (дефектолога, логопеда) становить **3,9 тис. грн на місяць**.

Довідково. За статистичними даними офіційного сайту з працевлаштування⁴, середній розмір заробітної плати дефектолога в приватному закладі становить 5,0 тис. грн в місяць (мін. 2,1 тис. грн, макс. 8,1 тис. грн), логопеда – 10,0 тис. грн (мін. 4,9 тис. грн, макс. 15,1 тис. грн), а вчителя – 12,0 тис. грн (мін. 7,8 тис. грн, макс. 16,2 тис. грн).

Такий рівень оплати праці нижчий, ніж заробітна плата педагогічних працівників, які викладають предмети учням в ЗНЗ, оскільки оплата праці педагогічних працівників, які перебувають у штаті, здійснюється за тарифною ставкою з усіма видами надбавок (за престижність, напруженість в роботі, перевірку зошитів, вислугу років, класне керівництво й інші надбавки), а також виплату відпускних, допомоги на оздоровлення.

Так, середній розмір оплати праці учителів з урахуванням основних надбавок становить 47,5 грн на годину (без урахування відпускних, матеріальної допомоги на оздоровлення та надбавок за класне керівництво, перевірку зошитів тощо). Крім того, постановою Кабінету Міністрів України від 14.02.2018 № 72 внесено зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 25.08.2004 № 1096 «Про встановлення розміру доплати за окремі види педагогічної діяльності», відповідно до яких встановлено доплату в граничному розмірі 20% посадового окладу (ставки заробітної плати) педагогічним працівникам і помічникам вихователів в інклюзивних класах

⁴ Сайт пошуку роботи. Електронний ресурс. – Доступний з: www.trud.com.

(групах усіх закладів освіти).

Середній розмір заробітної плати педагогів, які викладають у спеціальних загальноосвітніх навчальних закладах для дітей, які потребують корекції фізичного та/або розумового розвитку, становить **65,2 грн** на годину (без урахування відпускних і матеріальної допомоги на оздоровлення та інших надбавок).

У цілому за даними МОН середній розмір заробітної плати педагогічних працівників у 2017 році становив **6,3 тис. грн на місяць**, або на 62 відс. більше, ніж заробітна плата фахівців з надання корекційно-розвиткових послуг.

Таким чином, у Порядку надання субвенції № 88 закладено нерівні умови (порівняно з педагогічними працівниками, яких введено до штату) для залучення фахівців з проведення корекційно-розвиткових занять, унаслідок чого створено ризики невикористання коштів субвенції.

Довідково. МОН в липні 2017 року підготовлено проект про внесення змін до Порядку надання субвенції № 88, якими передбачено збільшення на 20 відс. оплати праці залучених фахівців за роботу з дітьми з особливими освітніми потребами. Однак Міністерством і Міністерством розвитку відхилено ці пропозиції, оскільки питання підвищення оплати праці не є предметом регулювання цього Порядку.

Висновок до розділу 1

Таким чином, в законодавчій базі повною мірою визначені правові підстави для надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами, нормативно врегульовано організацію надання державної підтримки дітям з особливими освітніми потребами шляхом утримання ЗНЗ.

Урядом на виконання вимог БКУ забезпечено розробку і затвердження порядку та умов надання з державного бюджету місцевим бюджетам субвенції на підтримку таких дітей. Водночас МОН в проекті акта закладено, а Кабінетом Міністрів України затверджено окремі положення, які створили передумови для невикористання коштів субвенції в повному обсязі.

Зокрема, в Порядку надання субвенції № 88 передбачено напрям використання субвенції на надання корекційно-розвиткових послуг дітям в інклюзивних і спеціальних класах ЗНЗ, які вже фінансуються за рахунок освітньої субвенції, що спричинило подвійне фінансування таких заходів.

Крім того, в Порядку надання субвенції № 88 закладено норми щодо розподілу коштів субвенції між місцевими бюджетами пропорційно кількості дітей з особливими освітніми потребами без урахування інших параметрів (кількість годин корекційно-розвиткових занять, які проводяться для дітей з урахуванням особливостей їх психофізичного розвитку та залежно від класу, в якому вони навчаються; кількість спеціальних класів; індивідуальне визначення для кожної дитини, яка навчається в інклюзивному класі, видів занять і кількості годин; влаштування дітей до ЗНЗ протягом навчального року), які впливають на вартість однієї корекційно-розвиткової послуги, що спричинило ризики нерівномірного фінансового забезпечення відповідних видатків (дефіцит коштів одних і профіцит в інших місцевих бюджетах).

Встановлення в Порядку надання субвенції № 88 розміру оплати праці фахівців, які надають корекційно-розвиткові послуги, на рівні, нижчому ніж для педагогічних працівників в ЗНЗ та спеціальних школах (школах-

інтернатах), спричинило відсутність мотивації у фахівців для влаштування на таку роботу.

2. ОБГРУНТОВАНІСТЬ ПЛАНУВАННЯ ТА ПОВНОТА ОСВОЄННЯ КОШТІВ СУБВЕНЦІЇ

2.1. Визначення і розподіл обсягів субвенції між місцевими бюджетами

Законами України про держбюджет на 2017 і 2018 роки субвенція затверджена в обсягах **209,5 і 504,5⁵ млн грн** відповідно.

МОН, як головний розпорядник коштів, обсяги цієї субвенції не визначало. За інформацією МОН, такий ресурс на 2017 рік закладено в законі про держбюджет (бюджетний запит міністерство не складало), на 2018 рік доведено Мінфіном (МОН бюджетний запит складено під доведену суму).

Довідково. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 № 1008-р затверджено План заходів із впровадження в Україні Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я (МКФ). Відповідно до пункту 4 цього Плану на МОН, МОЗ, Мінсоцполітики, Мінфін покладено завдання з розробки та затвердження методичних рекомендацій використання МКФ для фінансових розрахунків вартості психолого-педагогічних та корекційно-розвиткових занять протягом II кварталу 2018 року. Проте станом на дату проведення аудиту МОН, МОЗ, Мінсоцполітики, Мінфіном вказані методичні рекомендації не затверджено. За усним поясненням генерального директора директорату інклюзивної та позашкільної освіти Самсонової Л. С., вчасна розробка вказаних рекомендацій є на цей час неможливою, оскільки МОЗ не забезпечено дотримання строків при здійсненні перекладу міжнародних класифікацій з англійської на українську мову, проведення процедури культуральної та мовної адаптації тексту та затвердження перекладу згідно з вимогами Всесвітньої організації охорони здоров'я: відповідно до Плану – I квартал, фактично II квартал (наказ МОЗ від 23.05.2018 № 981). Крім цього, на цей час у директораті, незважаючи на проведення чотирьох конкурсних відборів, є вакантною посада державного експерта з фінансів, що також унеможлиблює вчасне виконання цього завдання Плану. Таким чином, у нинішніх умовах обґрунтоване визначення фінансових показників вартості психолого-педагогічних та корекційно-розвиткових занять, на думку контрольної групи, неможливе.

На 2017 і 2018 роки розподіл субвенції здійснено МОН зважаючи на кількість дітей з особливими освітніми потребами (у 2017 році 209,5 млн грн на 9,3 тис. дітей, у 2018 році 304,5 млн грн на 12,5 тис. дітей), з розрахунку **22,5 і 24,3 тис. грн** на кожну дитину на рік відповідно, а в 2018 році – 100 млн грн пропорційно кількості інклюзивно-ресурсних центрів (ІРЦ), з розрахунку 125,9 тис. грн на один центр.

Ураховуючи відсоток, який мав спрямовуватися на придбання спеціальних засобів корекції (не більш як 35 відс.) відповідно до Порядку надання субвенції № 88, у державний бюджет закладено вартість корекційно-розвиткових послуг у сумі 14,6 і 15,8 тис. грн на одну дитину, на придбання спеціальних засобів корекції 7,9 і 8,5 тис. грн відповідно.

⁵ Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 21.02.2018 № 88 обсяг субвенції за КПКВК 2211220 «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами» зменшено на 100,0 млн грн, які спрямовано на збільшення обсягу видатків за КПКВК 2201170 «Здійснення методичного та матеріально-технічного забезпечення діяльності навчальних закладів».

За розрахунками контрольної групи, вартість надання корекційно-розвиткових послуг одному учню з особливими освітніми потребами становить 15,7 тис. грн (із розрахунку максимальної кількості годин занять на тиждень для дітей в інклюзивних класах, а для дітей в спеціальних класах⁶ – середнього значення таких занять (8 годин), помноженого на погодинну ставку оплати праці фахівців (54,4 грн) і на кількість тижнів у навчальному році (36 тижнів)).

Таким чином, закладеного в держбюджет ресурсу на 2017 рік, зважаючи на середні значення, в цілому було достатньо для надання корекційно-розвиткових послуг. На 2018 рік бюджетних призначень також достатньо за умов збереження сталої кількості дітей на рівні 12,5 тис. осіб.

Зіставлення цін на товари, закладені до Примірного переліку обладнання для оснащення кабінетів інклюзивно-ресурсних центрів, затвердженого наказом МОН від 03.05.2018 № 447, засвідчило, що передбаченого в держбюджеті ресурсу в сумі 100,0 млн грн загалом достатньо для матеріально-технічного оснащення ІРЦ.

Водночас закладеного в держбюджет ресурсу для придбання спеціальних засобів корекції та розвитку (7,9 і 8,5 тис. грн відповідно), за умов дотримання визначеного переліку, недостатньо для забезпечення в повному обсязі дитини такими засобами на один рік.

Довідково. У 2017 році МОН рекомендувало навчальним закладам при закупівлі спеціальних засобів корекції керуватися Базовим переліком корекційних засобів навчання та реабілітаційного обладнання для спеціальних загальноосвітніх навчальних закладів (класів) для дітей, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку, затвердженим наказом МОН від 11.04.2006 № 289 (далі – Базовий перелік № 289). У 2018 році наказом МОН від 23.04.2018 № 414 затверджено Типовий перелік спеціальних засобів корекції психофізичного розвитку дітей з особливими освітніми потребами, які навчаються в інклюзивних класах та спеціальних класах закладів загальної середньої освіти (далі – Типовий перелік № 414).

Так, до Базового переліку № 289 і Типового переліку № 414 включено найменування обладнання, техніки, вартість яких значно перевищує обсяг коштів, закладених у складі субвенції на таку мету на одну дитину (на 2017 рік – 7,9 тис. грн, на 2018 рік – 8,5 тис. грн). Зокрема, до переліків корекційних засобів включено забезпечення комп'ютером стаціонарним, вартість якого (за даними бази Прозорро за завершеними тендерними процедурами) коливається в межах 15 тис. грн; портативним комп'ютером (планшетом, ноутбуком) – 7 тис. грн; апаратно-програмним комп'ютерним тифло-комплексом із синтезом мови (комп'ютерний тифлокомплекс) для сліпих дітей – 19 тис. грн; брайлівським дисплеєм – 37,7 тис. грн (зазначено вартість дисплею фірми Brailino 20). Наявність в Порядку надання субвенції № 88 норми щодо можливості придбання корекційних засобів для спільного користування частково вирішує це питання.

⁶ Оскільки в Порядку надання субвенції № 88 не визначено кількості годин для таких занять, як корекція зору, логоритміка, корекція та розвиток психофізичних функцій, то для зіставлення взято кількість годин корекційно-розвиткових занять, визначену в Типових навчальних планах для спеціальних навчальних закладів.

2.2. Стан використання коштів субвенції

У **2017 році** з перерахованих з державного бюджету до місцевих бюджетів обсягів субвенції в сумі 209,5 млн грн використано **98,3 млн грн**, або лише половину коштів (**46,9 відс.**), з них 40 відс. – на проведення корекційно-розвиткових занять, а 60 відс. – на придбання спеціальних засобів корекції. До державного бюджету повернено 111,2 млн гривень.

Рівень використання коштів субвенції по регіонах становив від 27 до 91 відсотка. В середньому на одну дитину витрачено **9,3 тис. грн** (на корекційно-розвиткові заняття, за розрахунками, 3,6 тис. грн (за потреби 14,6 тис. грн); на придбання корекційних засобів навчання 5,7 тис. грн), що значно менше, ніж закладалося в закон про державний бюджет (22,5 тис. грн). Тобто за рахунок цієї субвенції надано лише четверту частину корекційно-розвиткових послуг дітям з особливими освітніми потребами.

Найменший обсяг коштів від отриманого використано в м. Києві (27 відс.), Запорізькій області (23 відс.). Натомість на рівні 91 відс. забезпечено використання коштів в Івано-Франківській області, 90 відс. – у Волинській області.

В цілому використання коштів на одного учня було нерівномірним по областях і коливалося від 2 тис. грн (Харківська область) до 22,8 тис. грн (Донецька область) на одного учня.

Основними причинами невикористання коштів субвенції у 2017 році є:

1. Стан розподілу коштів між місцевими бюджетами.

Порядок надання субвенції № 88 набрав чинності 28.02.2017. Відповідно до довідок Казначейства за 2017 рік із передбаченого розписом обсягу субвенції на січень – березень у сумі 38,0 млн грн, фактично, ці кошти перераховано з державного на рахунки обласних бюджетів та бюджету міста Києва у березні 2017 року.

За результатами I півріччя Вінницька, Закарпатська, Миколаївська, Одеська, Харківська, Хмельницька області і м. Київ зовсім не використовували кошти субвенції, а Житомирська, Запорізька, Львівська, Тернопільська, Херсонська області використали менше 5 відсотків. Так, аудитом встановлено, що управлінням освіти Херсонської міської ради (начальник Ніконов Ю. М.) **отримано кошти** з обласного бюджету **в липні 2017 року**, а **збір інформації** щодо потреби навчальних закладів у цій субвенції **організовано лише у вересні – жовтні 2017 року**.

По Вінницькій області кошти субвенції на сесії облради протягом I–II кварталів 2017 року не розподілено. Миколаївською облрадою рішення про розподіл коштів прийнято 27.04.2017, Одеською облрадою – 16.06.2017, Хмельницькою – 24.05.2017, або через 2–4 місяці після набрання чинності порядком використання коштів. Враховуючи, що навчальний 2016/2017 рік тривав до 26 травня 2017 року, навіть за умов розподілу у квітні – червні кошти не могли бути використані в повному обсязі.

В цілому за 6 місяців 2017 року по Україні **використано** коштів субвенції на суму **9,6 млн грн**, що становить 10,1 відс. (95,2 млн грн) перерахованого з держбюджету місцевим бюджетам у січні – червні 2017 року.

Таким чином, за підсумками I півріччя 2017 року, за розрахунками,

68,5 млн грн на оплату корекційно-розвиткових занять практично до кінця року не могли бути використані.

З метою усунення наслідків невикористання коштів субвенції у II півріччі 2017 року МОН підготовлено проект постанови про внесення змін до Порядку надання субвенції № 88, в якому передбачено дозволити у 2017 році кошти субвенції, що невикористані протягом січня – серпня поточного року, спрямовувати на придбання спеціальних засобів корекції психофізичного розвитку. Такі зміни затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 № 863 (набрала чинність з 18.11.2017), однак навіть вжиття таких заходів не забезпечило використання коштів у повному обсязі.

2. Подвійне (з двох джерел) фінансування заходів з проведення корекційно-розвиткових занять

У більшості регіонів України корекційно-розвиткові заняття з учнями з особливими освітніми потребами у першій половині 2017 року проводилися фахівцями, які були введені до штату закладів загальної середньої освіти і протарифіковані на весь 2016/2017 навчальний рік і оплата праці яких здійснювалась за рахунок освітньої субвенції.

Зазначене зумовлено тим, що відповідно до чинної у 2017 році Формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 01.03.2017 № 114, яка втратила чинність) МОН в обсяг видатків освітньої субвенції на оплату праці педагогічних працівників, які викладають в ЗНЗ, закладено на 2017 рік видатки на учнів з особливими освітніми потребами, які навчаються в інклюзивних та спеціальних класах ЗНЗ, за розрахунками, в сумі 99,8 млн гривень.

При цьому кошти субвенції на надання державної підтримки особам з ООП порівну були розподілені між учнями з особливими освітніми потребами, які навчаються в інклюзивних і спеціальних класах. Натомість за рахунок цієї субвенції здійснювалась оплата за проведення корекційно-розвиткових занять, які визначені індивідуальною програмою розвитку для учнів інклюзивних класів. У спеціальних класах учні не мають індивідуальної програми розвитку. Усі корекційно-розвиткові заняття, визначені у робочому навчальному плані, розробленому відповідно до типових навчальних планів спеціальних загальноосвітніх навчальних закладів, є обов'язковою варіативною складовою і оплата за їх проведення закладена в освітній субвенції.

3. Відсутність достатньої кількості фахівців, які можуть проводити корекційно-розвиткові заняття. Невідповідність оплати праці змісту роботи з проведення корекційно-розвиткових занять не сприяє залученню фахівців на таку роботу.

Так, аналізом забезпечення шкіл м. Дніпра спеціалістами для проведення корекційно-розвиткових занять встановлено, що у 13 школах (26 відс.) із 50 шкіл з інклюзивними класами, де навчається 23 дитини, такі заняття не проводилися у зв'язку з відсутністю таких фахівців, як дефектологи, логопеди, психологи, тифлопедагоги.

У **2018 році** з перерахованих з державного бюджету до місцевих бюджетів у січні – червні коштів субвенції в сумі 252,2 млн грн використано **33,1 млн грн**, або лише **13,1 відсотка**. Однією з причин зазначеного є затвердження розподілу коштів постановою Кабінету Міністрів України в кінці лютого 2018 року, а не в законі про держбюджет, який набрав чинності 01.01.2018.

Рівень використання коштів по областях коливався від 3,5 відс. (м. Київ) до 45,9 відс. (Кіровоградська область). У **Миколаївській області** кошти субвенції в сумі 6 млн грн у I півріччі 2018 року взагалі не використовувалися, оскільки **розподіл зазначеної субвенції** між місцевими бюджетами затверджено розпорядженням Миколаївської облдержадміністрації (голова Савченко О. Ю.) лише **18.06.2018**, або через чотири місяці після набрання чинності (23.02.2018) постановою Кабінету Міністрів України від 21.02.2018 № 88, якою затверджено розподіл коштів субвенції між місцевими бюджетами.

Таким чином, за розрахунками контрольної групи є високий ризик невикористання у 2018 році щонайменше 100 млн грн коштів субвенції та повернення їх до держбюджету.

Довідково. В законопроекті № 8514 передбачено норми щодо збереження цієї субвенції на рахунках відповідних місцевих бюджетів і використання у наступному бюджетному періоді з урахуванням цільового призначення. Зазначена норма, на думку контрольної групи, є доцільною, оскільки забезпечить безперервність навчального процесу і освоєння коштів на відповідну мету.

2.3. Законність та ефективність використання коштів субвенції

Проведеним аудитом у Дніпропетровській, Донецькій, Київській, Полтавській, Херсонській областях та м. Києві встановлено, що органами освіти міських рад та міськими загальноосвітніми навчальними закладами через недоліки в управлінні коштами, недосконалість системи внутрішнього контролю, **не забезпечено повною мірою законного та ефективного використання коштів субвенції**, спрямованих на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами.

Безпосередньо на об'єктах контролю встановлено факти **використання коштів субвенції з порушеннями законодавства** на суму **2693,9 тис. грн** (з них нецільове використання коштів – 2617,0 тис. грн), **неефективне використання коштів субвенції** – на **878,9 тис. грн**, порушення майнових прав громадян – на **31,4 тис. гривень**.

За результатами аудиту відшкодовано та повернено в дохід державного бюджету **1557 тис. гривень**. Залишилися невідшкодованими **1136,9 тис. грн** до державного бюджету та **31,4 тис. грн** громадянам.

Зведені відомості у розрізі перевірених регіонів про стан дотримання законодавства та ефективність використання коштів субвенції протягом 2017 року та I півріччя 2018 року наведено у табл. 1.

**Зведені відомості
у розрізі перевірених регіонів про стан дотримання законодавства та ефективність
використання коштів субвенції протягом 2017 року та I півріччя 2018 року**

тис. грн

Область/ місто	Використання коштів з порушенням законодавства		Неефективне використання коштів		Порушення майнових прав громадян
	всього	в т. ч. нецільове використання коштів	всього	нерезуль- тативне	
Дніпропетровська	1257,6	1193,7	148,2	148,2	31,4
Донецька	1423,3	1423,3	104,7	104,7	–
Київська	13,0	–	388,3	388,3	–
Полтавська	–	–	150,6	–	–
Херсонська	–	–	87,1	5,9	–
Разом	2693,9	2617,0	878,9	647,1	31,4

З огляду на обсяги використаних коштів субвенції, піддані контролю на предмет законності та ефективності їх використання – 11370,5 тис. грн, питома вага використання коштів з порушеннями законодавства, допущеними в регіонах 14 розпорядниками, становить **24 відс.**, неефективного використання – **8 відс.**, що свідчить про низький рівень управління і неналежний стан фінансової дисципліни при освоєнні коштів субвенції на місцях.

2.3.1. Дотримання напрямів спрямування субвенції

За результатами аудиту у двох областях (Дніпропетровській і Донецькій) із **шести регіонів**, де проведено контрольні заходи, **встановлено**, що при використанні коштів субвенції головними розпорядниками коштів (об'єктами аудиту) **допущено факти спрямування коштів на здійснення видатків, які не передбачені в пункті 4 Порядку надання субвенції № 88**, зокрема:

Відділом освіти Добропільської міської ради в Донецькій області (начальник Кальченко І. В.) у травні – грудні 2017 року та травні 2018 року використано загалом **1423,3 тис. грн** (1165,6 і 257,7 тис. грн відповідно) субвенції на оплату праці з нарахуваннями інших фахівців ЗНЗ, які не надавали корекційно-розвиткові послуги дітям з особливими освітніми потребами. Витрачання коштів на цілі, що не відповідають бюджетним призначенням, встановленим законом про Державний бюджет України, є порушенням бюджетного законодавства, визначеним пунктом 24 частини першої статті 116 та статтею 119 БКУ як **нецільове** використання бюджетних коштів.

Таким чином, дії начальника відділу освіти Добропільської міської ради в Донецькій області Кальченко І. В. мають ознаки кримінальних правопорушень, зміст і міра відповідальності за які передбачена частиною першою статті 210 Кримінального кодексу України «Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням».

Довідково. Частина друга статті 210 ККУ визначає зміст і міру відповідальності за діяння, предметом яких було використання бюджетних коштів у супереч їх цільовому

призначенню в великих розмірах. Великим розміром бюджетних коштів відповідно до статті 210 ККУ вважається сума, що в тисячу і більше разів перевищує неоподаткований мінімум доходів громадян (за 2017 рік: $1000 \times 800 = 800\,000$ грн).

За поясненням начальника відділу освіти Кальченко І. В. та старшого економіста Панаріної І. М., з лютого по травень 2017 року видатки на оплату праці фахівців, які надавали послуги дітям в інклюзивних та спеціальних класах, здійснювалися за рахунок освітньої субвенції з державного бюджету, а після отримання субвенції на надання державної підтримки осіб з ООП здійснено коригування джерел фінансування. На думку контрольної групи, зазначене пояснення не спростовує факт спрямування коштів дослідженої субвенції не за цільовим призначенням.

На вимогу територіального управління Рахункової палати по Донецькій та Луганській областях зазначене порушення усунуто в повному обсязі шляхом відновлення фінансовим управлінням Добропільської міської ради касових видатків субвенції за рахунок відповідних коштів освітньої субвенції.

Відділом освіти виконкому Довгинцівської районної в місті ради (м. Кривий Ріг Дніпропетровської області) (начальник Лопатнюк О. М.) використано **1136,9 тис. грн** на виплату відпускних вчителям, які не надавали корекційно-розвиткові послуги. Витрачання коштів на цілі, які не відповідають призначенням, встановленим законом про держбюджет, є порушенням бюджетного законодавства, що визначене пунктом 24 частини першої статті 116 та статтею 119 БКУ як нецільове використання коштів.

Таким чином, дії начальника відділу освіти Довгинцівської районної в місті ради Лопатнюк О. М. мають ознаки кримінальних правопорушень.

Згідно з поясненням головного бухгалтера Куліш Т. В.: «У червні 2017 року надійшло фінансування субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами на виплату заробітної плати та відрахування вчителям класів корекції за період з січня по травень 2017 року, які було сплачено в попередні місяці коштами місцевого бюджету. В червні 2017 року коштами фінансування оплачено відпускні».

Територіальним управлінням Рахункової палати по Дніпропетровській та Запорізькій областях (у м. Дніпро) в червні 2018 року направлено до відділу освіти виконкому Довгинцівської районної в місті ради вимогу про невідкладне усунення зазначеного порушення. Станом на вересень 2018 року зазначену суму до державного бюджету не відшкодовано.

Також відділом освіти виконкому Довгинцівської районної в місті ради в серпні 2017 року придбано за рахунок субвенції в ФОП Тимко С. І десять найменувань комплектів плакатів для загальноосвітньої школи на загальну суму **18,2 тис. грн**, що не відповідає напряму використання, передбаченому законом про держбюджет, а також з грудня 2017 по травень 2018 року здійснено оплату вчителям за надані ними корекційно-розвиткові послуги, які не передбачені додатком 1 до Порядку надання субвенції № 88, а саме, за викладання предметів та курсів «Російська мова», «Українська мова», «Українознавство», «Абетка харчування», «Казка, як епічний твір» та не мають спеціальної корекційної спрямованості, на загальну суму **38,6 тис. грн**, що є порушенням бюджетного законодавства, яке визначене пунктом 24 частини першої статті 116 та статтею 119 БКУ як нецільове використання коштів.

На вимогу територіального управління Рахункової палати по

Дніпропетровській та Запорізькій областях (у м. Дніпро) зазначені порушення на суму 56,8 тис. грн відшкодовано у повному обсязі та перераховано в дохід Державного бюджету України.

2.3.2. Дотримання умов оплати праці

За результатами аудиту в **чотирьох** областях (Дніпропетровській, Донецькій, Київській) та м. Києві із **шести регіонів**, де проведено контрольні заходи, **встановлено**, що при використанні коштів субвенції головними розпорядниками коштів (об'єктами аудиту) **допущено факти спрямування коштів у порушення вимог пункту 6 Порядку надання субвенції № 88 на оплату праці фахівців, які надавали корекційно-розвиткові послуги, без укладання з ними цивільно-правових договорів та не у відповідності до ставок погодинної оплати таких працівників.**

В департаменті гуманітарної політики Дніпровської міської ради (директор Сушко К.А.) в порушення вимог пункту 6 Порядку надання субвенції № 88, яким визначено, що додаткові корекційно-розвиткові заняття (послуги) проводяться (надаються) фахівцями (із числа працівників закладу загальної середньої освіти та у разі потреби – додатково залученими фахівцями), з якими заклад загальної середньої освіти або відповідний орган управління освітою укладають цивільно-правові договори, проводились фахівцями без укладання цивільно-правових договорів та актів приймання проведених занять.

Так, департаментом до штату навчальних закладів, де створені інклюзивні класи, з 01.09.2017 введено посади фахівців з надання корекційно-розвиткових послуг. На кожну школу окремо 05.09.2017 директором департаменту затверджені тарифікаційні списки із зазначенням відповідних фахівців та з розрахунком їх заробітної плати відповідно до Інструкції про обчислення зарплати № 102.

Розрахунок заробітної плати згідно з тарифікаційними списками фахівців, що проводили додаткові корекційні заняття, здійснено, виходячи із категорії, тарифного розряду, педагогічного стажу, ставки на місяць, кількості годин, а також з урахуванням надбавок за вислугу років та престижність. На підставі затверджених тарифікаційних списків виплачувалася заробітна плата фахівцям, що проводили додаткові корекційно-розвиткові заняття.

За рахунок коштів субвенції за період жовтень – грудень 2017 року виплачена заробітна плата та нарахування на неї 47 фахівцям у сумі 275,8 тис. грн, в тому числі за КЕКВ 2111 – 226,9 тис. грн, за КЕКВ 2120 – 48,9 тис. гривень.

Водночас в пункті 6 Порядку надання субвенції № 88, крім передбачення норми обов'язкового укладання цивільно-правових договорів, передбачено, що оплата праці зазначених фахівців здійснюється за ставками погодинної оплати праці працівників. Тобто **оплата праці складається виключно зі ставки і не враховує педагогічний стаж, тарифний розряд, надбавки** тощо.

Таким чином, департаментом гуманітарної політики Дніпровської міської ради в порушення вимог пункту 6 Порядку надання субвенції № 88 з жовтня по грудень 2017 року здійснено виплату заробітної плати 27 фахівцям

на суму **45,4 тис. грн** та недоплату 20 фахівцям (у зв'язку з тим, що погодинна оплата була вище, ніж оплата за тарифікацією) на суму **27,3 тис. гривень**.

Згідно з поясненнями головного бухгалтера централізованої бухгалтерії Коротун Н. В. «різниця виникла внаслідок того, що ці фахівці були введені до штату закладів та протарифіковані відповідно до Інструкції про порядок обчислення заробітної плати працівників освіти, затвердженої наказом Міністерства освіти України від 15.04.1993 № 102».

За наслідками аудиту зайво витрачені кошти субвенції в сумі 45,4 тис. грн відшкодовано та перераховано в дохід державного бюджету. На вересень 2018 року залишається борг перед громадянами в сумі 27,3 тис. гривні.

Аналогічні факти встановлено в Київській області та м. Києві. Так, аналіз інформації про використання коштів субвенції у 2017 році та I півріччі 2018 року в Білоцерківському, Броварському, Згурівському, Макарівському районах, Тетіївській ОТГ та містах Буча і Бориспіль засвідчив, що за проведені фахівцями 8266,5 додаткових корекційно-розвиткових занять видатки на їх оплату з урахуванням положень Порядку надання субвенції № 88 та Постанови № 1298⁷ мали становити 449,7 тис. грн, а фактично становили 1128,9 тис. грн, тобто є ознаки безпідставного витрачання коштів, за розрахунками, на суму **679,2 тис. гривень**⁸.

Довідково. Зазначені факти встановлено камеральним методом, тобто шляхом аналізу інформації про використання коштів без виходу на об'єкт контролю, отриманої на запит територіального управління Рахункової палати по м. Києву, Київській, Черкаській та Чернігівській областях (у м. Київ). У зв'язку з цим вимога про усунення таких порушень до відповідних районних держадміністрацій та виконавчих органів місцевих рад не направлялася.

Безпосередньо на об'єктах контролю встановлено, що в **Білоцерківському навчально-виховному об'єднанні «Загальноосвітня школа I–III ступенів № 15 дитячо-юнацький спортивно-оздоровчий клуб»** Білоцерківської міської ради Київської області (директор Слободянюк Н. Г.) відповідно до табелів обліку робочого часу логопедами, дефектологами, практичними психологами за квітень – травень 2017 року фактично відпрацьовано 420 годин, за що їм з урахуванням положень Порядку надання субвенції № 88 та Постанови № 1298 повинні були сплатити 22,8 тис. грн, а фактично закладом здійснені видатки за рахунок субвенції за цей період на оплату праці у сумі 31,5 тис. гривень. Тобто внаслідок завищення ставки погодинної оплати безпідставно використано коштів субвенції на суму **8,7 тис. грн**, які за результатами аудиту

⁷ Відповідно до цих положень ставка погодинної оплати зазначених фахівців визначається у відсотках (3,4 відс.) до окладу (ставки) працівника I тарифного розряду, розмір якого з 2017 року становить 1600,0 грн, тобто одна година оплати фахівців становить 54,4 гривні.

⁸ У 2017 році Білоцерківський – 42,6 тис. грн, Броварський – 33,5 тис. грн, Згурівський райони – 199,1 тис. грн, м. Буча – 37,2 тис. грн; у 2018 році Згурівський – 70,1 тис. грн, Макарівський райони – 94,8 тис. грн, Тетіївська ОТГ – 102,4 тис. грн, м. Бориспіль – 99,5 тис. гривень.

відшкодовано за рахунок коштів місцевого бюджету в повному обсязі до держбюджету.

В Білоцерківській загальноосвітній школі I–III ступенів № 5 Білоцерківської міської ради Київської області (Садаєва О. І.) внаслідок завищення ставок зайво витрачено **4,3 тис. грн**, які також відшкодовано закладом в дохід державного бюджету.

Управлінням освіти Голосіївської районної у м. Києві державної адміністрації (Полторак Г. М.) у 2017 році за фактично проведені 187,5 години занять сплачено 213,0 тис. грн, однак з урахуванням положень Порядку надання субвенції № 88 та Постанови № 1298 такі видатки, за розрахунками, мали становити 10,2 тис. гривень. Отже, є ознаки безпідставного витрачання управлінням коштів субвенції, за розрахунками, на суму **202,8 тис. гривень**. Зазначене зумовлене тим, що при розрахунку однієї години корекційно-розвиткових занять управління керувалось не Порядком надання субвенції № 88 та додатком 5 до Постанови № 1298, а наказом Міносвіти від 15.04.1993 № 102 «Про затвердження Інструкції про порядок обчислення заробітної плати працівників освіти» (тобто при розрахунку враховувалися надбавки за напруженість та вислугу років, стаж роботи та ін.), що суперечить вимогам пункту 6 Порядку надання субвенції № 88.

Довідково. Зазначені факти встановлено камеральним методом, тобто шляхом аналізу інформації про використання коштів без виходу на об'єкт контролю, отриманої на запит територіального управління Рахункової палати по м. Києву, Київській, Черкаській та Чернігівській областях (у м. Київ). У зв'язку з цим вимога про усунення таких порушень до управління освіти Голосіївської районної у м. Києві державної адміністрації не направлялася.

Відділом освіти виконкому Довгинцівської районної в місті ради (м. Кривий Ріг Дніпропетровської області) (начальник Лопатнюк О. М.) у період з вересня 2017 року по травень 2018 року в порушення вимог пункту 6 Порядку надання субвенції № 88 в частині оплати праці фахівців за ставками погодинної оплати праці працівників усіх галузей економіки за проведення навчальних занять у розмірах, передбачених для доцента або кандидата наук, які проводять навчальні заняття з учнями шкіл, установленими в додатку 5 до постанови № 1298, завищено ставки погодинної оплати таким фахівцям, що призвело до безпідставного використання коштів субвенції на суму **18,5 тис. грн**, які за наслідками аудиту відшкодовано в повному обсязі до держбюджету.

Водночас вчителю Б., у зв'язку з оплатою бухгалтерією відділу освіти меншої кількості годин, ніж зазначено в актах наданих послуг, в період з грудня 2017 року по травень 2018 року не доплачено винагороди за надані послуги на суму **4,1 тис. гривень**. Станом на серпень 2018 року доплату громадянину коштів за даним фактом не проведено.

2.3.3. Забезпечення результативного використання коштів

За результатами аудиту в усіх охоплених аудитом регіонах (Дніпропетровській, Донецькій, Київській, Полтавській, Херсонській областях та м. Києві) **встановлено**, що при використанні коштів субвенції головними розпорядниками коштів (об'єктами аудиту) **допущено факти спрямування коштів на придбання спеціальних засобів корекції**

психофізичного розвитку, які тривалий час не використовуються, або використовуються не за призначенням, у зв'язку з чим не досягнуто результату спрямування коштів субвенції, зокрема:

Відділом освіти Добропільської міської ради в Донецькій області (начальник Кальченко І.В.) у 2017 році придбано спеціальні засоби корекції (посібники, дошки, мати, м'ячі, ноутбуки, велотранежери, басейни, телевізори, конструктори) на загальну суму 488,0 тис. грн, які впродовж **жовтня – грудня 2017 року** розподілено між десятима загальноосвітніми навчальними закладами, в яких створені та функціонують інклюзивні та спеціальні класи.

Фактів необґрунтованого придбання цих товарів не встановлено. За результатами оглядів, проведених контрольною групою в травні 2018 року в загальноосвітніх школах № 10, № 15 та Навчально-виховному комбінаті № 4 (НВК № 4), встановлено, що всі матеріальні цінності, передані відділом освіти до шкіл № 10 і № 15, є в наявності і використовуються педагогами під час проведення занять з дітьми з особливими освітніми потребами.

Водночас в НВК № 4 на час проведення огляду використовується лише частина придбаних засобів корекції (сухий басейн KIDIGO «КУТ» 1,8 з кульками, конструктори KIDIGO «Будівельник – 5, 7» міні, мати 1,2*0,05 м², м'ячики «Їжачок» та навчальні посібники). **Решта матеріальних цінностей загальною вартістю 104,7 тис. грн** (дев'ять ноутбуків HP 250, один велотренажер USA STYLE SS-350 та два телевізори Samsung UE32J4000AKXA) перебували у заводських упаковках та з часу їх отримання впродовж більш ніж шести місяців не використовувалися. За поясненнями директора НВК № 4 (Томчук С. В.), причиною цього є реконструкція будівлі зазначеного навчального закладу і тимчасове переведення його учнів до інших шкіл міста.

Разом тим інші загальноосвітні навчальні заклади м. Добропілля, в яких навчаються діти з особливими освітніми потребами (НВК № 3, ЗОШ №/№ 1, 6, 14, 15, 16, 17 та 18), не були на тому ж рівні забезпечені відповідними засобами реабілітації та корекції психофізичного розвитку.

Отже, прийняття відділом освіти невважених управлінських рішень щодо розподілу для НВК № 4 ноутбуків, телевізорів та деяких інших засобів не сприяло продуктивному їх використанню за призначенням та досягненню мети їх придбання у 2017 році.

Під час аудиту відділом освіти вжито заходів з усунення цього недоліку, а саме, за актами внутрішнього переміщення основних засобів здійснено перерозподіл зазначених матеріальних цінностей на суму 104,7 тис. грн, що не використовувались НВК № 4, між іншими закладами освіти м. Добропілля, в яких навчаються діти з особливими освітніми потребами, отже, існує потреба у відповідних засобах реабілітації та корекції психофізичного розвитку.

Управлінням освіти і науки Білоцерківської міської ради (начальник Петрик Ю. Ф.) в грудні 2017 року придбано у ФОП Кузіна І. В. для загальноосвітньої школи № 20 спортивне устаткування за 28 найменуваннями у кількості 1265 шт. на загальну суму 184,6 тис. грн (м'які мати, дошки, парти зі стільцями, сухі басейни, шведські стінки та ін.).

За результатами проведеного 16.05.2018 контрольною групою спільно з представниками ЗОШ № 20 обстеження устаткування, закупленого за кошти субвенції, встановлено повну ідентичність та підтверджено наявність. Однак **придбане обладнання перебуває на зберіганні в складському приміщенні навчального закладу у фірмовій (від виробника) упаковці.** Тобто придбане устаткування на суму **184,6 тис. грн** більше шести місяців не використовується за призначенням, що має ознаки неефективного використання бюджетних коштів. За поясненням директора ЗОШ № 20 Борисюка О. Д., існує необхідність виконання ремонтних робіт в приміщенні, де буде розміщуватися вказане обладнання, завершення яких заплановано на липень 2018 року.

Відділом освіти виконкому Довгинцівської районної в місті ради (м. Кривий Ріг Дніпропетровської області) (начальник Лопатнюк О. М.) у 2017 році придбано обладнання та інвентар для корекції психофізичного розвитку дітей з особливими освітніми потребами на загальну суму 1324,5 тис. гривень. Придбане обладнання в цілому відповідає засобам, які були визначені Базовим переліком № 289.

Під час аудиту в травні – червні 2018 року проведено огляд придбаних товарно-матеріальних цінностей у п'яти школах Довгинцівського району (№№ 84, 89, 94, 128, 130), за результатами якого підтверджено наявність усіх придбаних за кошти субвенції засобів (інтерактивні дошки, мультимедійні проектори, ноутбуки, конструктори, мати, ігрові меблі, м'ячики тощо).

Однак встановлено, що придбане обладнання та інвентар на загальну суму **92,6 тис. грн** у школі № 94 перебувало в кабінетах загальної, а не інклюзивної освіти, а саме, одна інтерактивна дошка Newline TRUBOARD вартістю 19,5 тис. грн та мультимедійний проектор ACER X117H вартістю 10,5 тис. грн встановлені в кабінеті хімії; ще один мультимедійний проектор ACER X117H вартістю 10,5 тис. грн зберігався в упакованому вигляді в кабінеті інформатики; п'ять ноутбуків ASUS VivoBook Max X541N загальною вартістю 53,25 тис. грн знаходились у різних кабінетах (№№ 33–38) школи та використовувались під час проведення зовнішнього незалежного оцінювання, що не відповідає цілям, на які спрямовується субвенція (надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами), та свідчить про неефективне використання коштів.

За результатами аудиту відділом освіти зазначене обладнання та інвентар на загальну суму 92,6 тис. грн передано згідно з актом переміщення в спеціальні класи для використання з 1 вересня 2018 року за призначенням.

Під час огляду також встановлено, що **окремі засоби корекційного навчання** на загальну суму **55,6 тис. грн з грудня 2017 року взагалі не використовуються.** Так, в запакованому стані у складському приміщенні школи № 94 зберігались масажні килимки, конструктори, ігрові меблі, крісла, м'ячі; у школі № 130 у сенсорному кабінеті – розвиваючий посібник «Сухий душ», що загалом свідчить про неефективне (нерезультативне) використання коштів субвенції. За даними фактами відділом освіти пояснень не надано.

Білоцерківською загальноосвітньою школою I–III ступенів № 5 Білоцерківської міської ради Київської області (директор Садаєва О. І.) придбано у 2017 році спеціальні засоби корекції психофізичного розвитку,

обладнання, дидактичні матеріали та особливі наочні засоби, які використовуються як у двох кабінетах для індивідуальної корекційної роботи з учнями з особливими освітніми потребами, так і в навчальних класах, бібліотеці.

Так, за результатами огляду (29.05.2018) встановлено, що у бібліотеці, де проходять групові заняття для дітей з особливими освітніми потребами, встановлено 10 столів учнівських та 15 стільців, у кабінеті іноземної мови, де також проходять групові заняття з такими дітьми, – багатофункціональний пристрій з ноутбуком. При цьому вісім двомісних учнівських столів і 16 Т-подібних стільців з гнutoю спинкою та сидіннями, шість ноутбуків і шість телевізорів 48'' Wi-Fi встановлено в шести аудиторіях, де проходить основний навчальний процес. З'ясовано, що **діти з особливими освітніми потребами зазначені аудиторії не відвідували**. В пункті 4 Порядку надання субвенції № 88 передбачено, що за рахунок субвенції здійснюється придбання спеціальних засобів корекції психофізичного розвитку, які дають змогу саме дитині з особливими освітніми потребами опанувати навчальну програму. Отже, придбані вище згадані меблі та обладнання, на які витрачено **203,7 тис. грн** коштів субвенції, використовуються не тільки для навчання дітей з особливими освітніми потребами, а й у **загальноосвітньому процесі**, що є свідченням неефективного використання коштів державного бюджету.

Херсонською загальноосвітньою школою I–III ступенів № 4 Херсонської міської ради (директор Місюченко С. І.) в листопаді 2017 року придбано у ФОП «Єрошенко П.В.» **кольоровий принтер Canon PIXMA G 3400 с Wi-Fi** вартістю **5,9 тис. грн**, який на момент проведення огляду (травень 2018 року) **більше шести місяців перебував у запакованому вигляді** у картонному коробі та зберігався в складському приміщенні, що є свідченням нерезультативного використання коштів.

Аналіз інформації про використання коштів субвенції засвідчив, що **відділами освіти Поліської** (начальник Красногорцева Н. В.), **Іванківської** (начальник Дегтяр В. В.), **Кагарлицької** (начальник Омельченко Н. О.) **районних держадміністрацій Київської області** на придбання спеціальних засобів корекції у 2017 році використано 315,0 тис. гривень. Однак корекційно-розвиткові заняття закладами освіти в Поліському районі у 2017 році та I кварталі 2018 року взагалі не проводилися у зв'язку з відсутністю фахівців. В Іванківському і Кагарлицькому районах у 2017 році надано мінімальні послуги з проведення корекційних занять (по Іванківському району – 27 занять для 17 дітей на рік та по Кагарлицькому району – 104 заняття для 11 дітей), а у I кварталі 2018 року такі заняття взагалі не проводились. Таким чином, є ознаки нерезультативного використання коштів субвенції в загальній сумі **315,0 тис. грн**, оскільки придбані спеціальні засоби корекції не застосовувались у навчальному процесі дітей з особливими освітніми потребами.

Аналіз інформації департаменту освіти і науки, молоді та спорту Київської міськдержадміністрації засвідчив, що на придбання спеціальних засобів корекції психофізичного розвитку для дітей з особливими освітніми потребами у 2017 році у м. Києві використано 6072,1 тис. гривень. У тому

числі управліннями освіти Оболонської (начальник Вахнюк Н. М.) та Шевченківської (начальник Ярова Є. В.) районних у м. Києві держадміністрацій на зазначені цілі використано 713,5 і 759,7 тис. грн відповідно, що становить 100 відс. субвенції. Однак у **2017 році та I кварталі 2018 року корекційно-розвиткові заняття у ЗНЗ Оболонського і Шевченського районів міста Києва не проводились взагалі.**

Аналогічно управліннями освіти Печерської (начальник Копил Т. В.) і Дніпровської (начальник Іваніна Н. В.) районних у м. Києві держадміністрацій на спеціальні засоби корекції витрачено **170,0** тис. грн (97 відс.) і **340,3** тис. грн (96 відс.) коштів субвенції відповідно. Однак у 2017 році надано мінімальні послуги з проведення корекційних занять (у Печерському районі – 74 заняття для шести дітей на рік, Дніпровському районі – 241 заняття для 56 дітей), **а у I кварталі 2018 року такі заняття не проводились.**

Таким чином, управліннями освіти Оболонської, Шевченківської, Печерської, Дніпровської районних у м. Києві державних адміністрацій використано **1983,5 тис. грн** коштів субвенції на придбання спеціальних засобів корекції, які фактично не використовуються в навчальному процесі для дітей з особливими освітніми потребами, **що свідчить про наявність ознак нерезультативного використання коштів субвенції.**

Довідково. Зазначені факти встановлено камеральним методом, тобто шляхом аналізу інформації про використання коштів без виходу на об'єкт контролю, отриманої на запит територіального управління Рахункової палати по м. Києву, Київській, Черкаській та Чернігівській областях (у м. Київ). Вимоги про усунення таких порушень до зазначених органів не направлялися.

2.3.4. Забезпечення продуктивного використання коштів

За результатами аудиту в двох областях (Полтавській, Херсонській) із шести регіонів, де проведено контрольні заходи, **встановлено, що при використанні коштів субвенції головними розпорядниками коштів (об'єктами аудиту) допущено факти спрямування коштів на придбання спеціальних засобів корекції, які не були передбачені Базовим переліком № 289.**

У пункті 4 Порядку надання субвенції № 88 передбачено, що субвенція спрямовується на придбання спеціальних засобів корекції психофізичного розвитку. Норма про затвердження типового переліку таких засобів за наказом МОН внесена до Порядку надання субвенції № 88 у листопаді 2017 року (фактично такий перелік затверджений лише у 2018 році). У зв'язку з цим МОН рекомендувало ЗНЗ при закупівлі таких засобів у 2017 році керуватися Базовим переліком № 289. Тобто пряма норма щодо придбання спеціальних засобів корекції в межах Базового переліку № 289 в Порядку надання субвенції № 88 відсутня.

Загальноосвітньою школою I–III ступенів № 6 Горішньоплавнівської міської ради Полтавської області (директор Усатенко В. М.) у червні – жовтні 2017 року здійснено закупівлю спеціальних засобів корекції і обладнання на суму 147,37 тис. грн; навчальних парт зі стільцями – на суму 148,8 тис. грн та кольорових олівців – на 1,81 тис. грн для 136 учнів, які навчаються у 12 спеціальних класах інтенсивної педагогічної корекції за робочими навчальними планами.

Частина придбаних школою корекційних засобів навчання і обладнання на суму 147,37 тис. грн (спортивне і фізкультурне обладнання, магнітні дошки) за найменуваннями відповідають засобам, передбаченим Базовим переліком № 289. Однак придбані школою навчальні парти зі стільцями на суму 148,8 тис. грн та кольорові олівці – на 1,81 тис. грн відсутні у Базовому переліку № 289. У цьому переліку значаться лише парти для колясочників та парти регулюючі для дітей зі зниженим зором і сліпих дітей. В примітках до цього переліку зазначено, що оснащення предметних кабінетів засобами навчання і обладнання здійснюється згідно з Базовим переліком засобів навчання та обладнання навчального і загального призначення для навчальних кабінетів загальноосвітніх навчальних закладів, затвердженим наказом МОН України.

У Типовому переліку навчально-наочних посібників, технічних засобів навчання та обладнання загального призначення для загальноосвітніх навчальних закладів (2-ге видання, доповнене), затвердженому наказом МОН від 20.06.2002 № 364, серед обладнання загального призначення значаться столи учнівські, а серед приладдя з трудового навчання і художньої праці – олівці.

Директором школи Усатенко В. М. обґрунтовано факт придбання парт і олівців тим, що до Типового переліку засобів навчання та обладнання навчального і загального призначення для кабінетів природничо-математичних предметів загальноосвітніх навчальних закладів (затвердженого наказом МОН від 22.06.2016 № 704) включено меблі як обладнання загального призначення та до Переліку допоміжних засобів навчання індивідуального використання (затвердженого наказом МОН від 20.06.2002 № 364) віднесено олівці кольорові.

Враховуючи, що субвенція мала спрямовуватися саме на придбання корекційних засобів спеціального, а не загального призначення, загальноосвітньою школою I–III ступенів № 6 Горішньоплавнівської міської ради Полтавської області **не забезпечено повного продуктивного використання коштів субвенції** в сумі **150,6 тис. гривень**. За відсутності в Порядку надання субвенції № 88 прямої норми щодо спрямування коштів субвенції на придбання спеціальних засобів в межах Базового переліку № 289, зазначений факт не підпадає під кваліфікацію нецільового використання коштів.

Аналогічно **Херсонською загальноосвітньою школою I–III ступенів № 4 Херсонської міської ради** (директор Місюченко С. І.) в листопаді 2017 року придбано у ФОП Скороход В. М. за кошти субвенції шкільні меблі, а саме 75 комплектів звичайних парт учнівських одномісних на суму **81,2 тис. грн**, найменування яких відсутні в Базовому переліку № 289, що свідчить про незабезпечення продуктивного використання коштів субвенції на цю суму.

Висновок до розділу 2

Таким чином, МОН не забезпечено обґрунтованого визначення і розподілу між місцевими бюджетами субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами. Наслідками цього є неефективне управління МОН,

обласними державними адміністраціями, Київською міською державною адміністрацією та головними розпорядниками коштів на місцях **111,2 млн грн** (53 відс. загального обсягу), які не використано та повернено до державного бюджету, створення ризиків неефективного управління у 2018 році **100,0 млн грн** субвенції, а також використання коштів субвенції з порушеннями законодавства на суму **2,7 млн грн** (в тому числі нецільове використання коштів у сумі 2,6 млн грн), неефективне використання коштів субвенції на **0,9 млн грн**, порушення майнових прав громадян на **0,03 млн гривень**.

3. СОЦІАЛЬНІ НАСЛІДКИ ВИДІЛЕННЯ З ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ КОШТІВ СУБВЕНЦІЇ

Виділення з державного бюджету окремої цільової субвенції на підтримку осіб з особливими освітніми потребами забезпечило щорічне збільшення кількості таких осіб, які навчаються у спеціальних та інклюзивних класах загальноосвітніх навчальних закладів.

Так, у 2015/2016 навчальних роках кількість дітей, які навчаються у спеціальних класах ЗНЗ, становила 5265 дітей, в інклюзивних класах ЗНЗ – 2720 дітей; у 2017/2018 роках така кількість становила **5918 дітей** (збільшилася на 653 дітей, або в 1,1 раза) та **7179 дітей** (на 4459 дітей, або майже в три рази відповідно).

Однак в спеціальних школах (школах-інтернатах) для дітей з вадами розвитку у 2017/2018 роках навчалось 39,4 тис. дітей (з яких 40 відс. становлять розумово відсталі діти), що в п'ять разів переважає кількість дітей, які навчаються в інклюзивних та спеціальних класах ЗНЗ. **Отже, до системи інклюзивної освіти залишається незалученою значна кількість дітей, які навчаються у спеціальних школах (школах-інтернатах) для дітей з вадами розвитку (40 тис. учнів).**

Довідково. Досвід зарубіжних країн свідчить, що в них вже тривалий час в освітнє середовище впроваджено інклюзивне навчання. Так, в Італії у 1972 році проведено освітню реформу, результатом якої стала державна підтримка щодо здобуття освіти дітьми з ООП. На сьогодні в Італії понад 90 відс. дітей з особливостями психофізичного розвитку здобувають освіту в закладах загального типу. Міністерством освіти Австрії в 1991 проведено експеримент і виявлено, що найбільш ефективним є запровадження інтегрованого навчання (аналог в Україні – інклюзивний клас). Результатом цього стало масове впровадження інклюзивної освіти. Нині в спеціальних закладах Австрії навчаються лише діти зі значними порушеннями слуху, зору та інтелекту, всі інші діти навчаються в звичайних школах. Шведська модель інклюзивної освіти не передбачає спеціальних шкіл-інтернатів. У Німеччині, як і в Україні, паралельно із системою спеціальних освітніх установ, де перебувають діти, переважно зі складними порушеннями, функціонують заклади інклюзивного навчання. В Голландії батькам надано право вибору навчання дітей або в загальній, або в спеціальній школі.⁹

Таким чином, соціальний ефект від спрямування коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам повною мірою не досягається.

Основними причинами зазначеного є **спрямування школам коштів субвенції за відсутності створення належних умов інклюзивного**

⁹ Педагогічні основи інтегрування школярів з особливостями психофізичного розвитку в загальноосвітні навчальні заклади: Монографія. – К.: Педагогічна думка, 2007 р. – 458 с. – Доступний з: www.ussf.kiev.ua.

освітнього середовища. Зокрема, більшість ЗНЗ не пристосовані для навчання дітей з ООП. Так, на початок 2017/2018 років в Україні було 16060 закладів загальної середньої освіти, з них організовано безперешкодний доступ учнів з інвалідністю до першого поверху у 12310 (76,7 відс.), до другого – 66 (0,4 відс.), до третього – 22 (0,14 відс.), до четвертого і наступних поверхів доступними є лише дев'ять будівель закладів загальної середньої освіти. Завдання щодо забезпечення безперешкодного доступу до будівель ЗНЗ покладено на органи місцевого самоврядування.

Крім того, аудитом встановлено, що **приміщення шкіл не відповідають гігієнічним вимогам до їх облаштування** в частині наявності спеціальних кабінетів для проведення корекційно-розвиткових занять з дітьми¹⁰. Зазначене пов'язане з тим, що вимоги до ЗНЗ, в яких мають навчатися діти з ООП, відмінні від тих, які передбачені для звичайних ЗНЗ. У результаті цього, в більшості ЗНЗ відсутні облаштовані відповідним чином кабінети. Наприклад, у загальноосвітній школі І–ІІІ ступенів № 6 Горішньоплавнівської міської ради Полтавської області (будівля введена в експлуатацію в 1983 році), в якій навчається 141 дитина із затримкою психічного розвитку, не облаштовані відповідно до гігієнічних вимог кабінети лікувально-фізичної культури, масажу і вправ на тренажерах, для занять із соціально-побутового орієнтування, психологічного розвантаження; басейн та кімнати для індивідуальних занять учнів площею не менше 12 кв. метрів.

Водночас Державна інспекція навчальних закладів України на виконання вимог частини третьої статті 41 Закону України «Про освіту» тільки зараз розробляє рекомендації для закладів освіти щодо організації та функціонування внутрішньої системи забезпечення якості освіти, однією із складових якої є створення інклюзивного середовища, універсального дизайну та розумного пристосування.

До того ж **належний контроль за використанням коштів субвенції не здійснюється.** Зокрема, постановою Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 № 545 «Про затвердження Положення про інклюзивно-ресурсний центр» рекомендовано органам місцевого самоврядування та місцевим органам виконавчої влади утворити протягом двох місяців інклюзивно-ресурсні центри, а обласні, Київський та Севастопольський міські ресурсні центри з підтримки інклюзивної освіти шляхом реорганізації психолого-медико-педагогічних консультацій.

У пункті 4 цього Положення передбачено, що ІРЦ утворюються з розрахунку один центр не більш як на 7 тис. дітей, які проживають на території ОТГ (району), та не більш як на 12 тис. дітей, які проживають у місті (районі міста). Основними завданнями ІРЦ визначено проведення комплексної оцінки з метою визначення особливих освітніх потреб дітей, які

¹⁰ Державні санітарні норми «Гігієнічні вимоги до улаштування, утримання і режиму спеціальних загальноосвітніх шкіл (шкіл-інтернатів) для дітей, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку, та навчально-реабілітаційних центрів», затверджені наказом МОЗ від 20.02.2013 № 144, зареєстровані в Мін'юсті від 14.03.2013 за № 410/22942.

навчаються, в т. ч. у ЗНЗ, розроблення рекомендацій до навчання, ведення реєстру таких дітей.

За розрахунками МОН кількість таких ІРЦ має становити 595 одиниць. На дату проведення аудиту в Україні створено 322 ІРЦ. Таким чином, на сьогодні триває процес утворення ІРЦ.

Крім цього, спрямування коштів субвенції безпосередньо навчальному закладу без закріплення відповідного ресурсу за дитиною за принципом «гроші ходять за дитиною» не сприяє досягненню відповідного ефекту.

Бюджетним законодавством, як зазначалося в розділі 1, передбачено утримання ЗНЗ, а не безпосереднє закріплення за дитиною певного фінансового ресурсу, за рахунок якого можуть сплачуватися надані послуги та придбані для неї спеціальні засоби корекції. Тобто механізм «гроші ходять за дитиною» в цьому випадку в Україні не застосовується.

Водночас в Порядку надання субвенції № 88 передбачено, що оплата праці фахівців за проведені корекційно-розвиткові послуги здійснюється на підставі актів приймання проведених (наданих) корекційно-розвиткових послуг відповідно до укладених цивільно-правових договорів. Тобто оплата здійснюється вже за фактично взяті зобов'язання. Крім того, перелік спеціальних засобів корекції визначається в індивідуальній програмі розвитку дитини, а також має забезпечувати опановування навчальної програми.

Таким чином, орган освіти/загальноосвітній навчальний заклад (розпорядник коштів субвенції) виступає посередником між державою, яка надає державну допомогу для підтримки осіб з ООП, та дитиною, потреби якої мають бути задоволені.

Однак, як засвідчили результати аудиту, отриманий закладом ресурс використовувався нерезультативно, а потреби дітей не задовольнялися в повному обсязі.

Висновок до розділу 3

Таким чином, соціальний ефект від спрямування коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами певною мірою досягнуто, а саме, забезпечено підвищення за останній рік показників влаштування дітей в інклюзивні та спеціальні класи ЗНЗ вдвічі. Однак до цієї системи залишається незалученою значна кількість дітей. Основними причинами цього є спрямування коштів субвенції за відсутності створення належних умов інклюзивного освітнього середовища, невідповідність приміщень шкіл встановленим гігієнічним вимогам до їх облаштування, відсутність впровадження моделі фінансування «гроші ходять за дитиною».

Наслідками зазначених факторів є недосягнення мети спрямування субвенції на підтримку дітей з особливими освітніми потребами.

ВИСНОВКИ

1. Кабінету Міністрів України, Міністерству освіти і науки України (головний розпорядник коштів), обласним та Київській міській державним адміністраціям, органам місцевого самоврядування, територіальним органам управління освітою та загальноосвітнім навчальним закладам не вдалося з низки причин, переважно через інноваційність проекту національного масштабу щодо запровадження інклюзивно-освітніх послуг в Україні за кращими світовими стандартами, досягти очікуваного результату в рамках освоєння коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами, затвердженої у державному бюджеті на 2017 рік у сумі 209,5 млн гривень.

Головною ціллю відповідних видатків державного бюджету визначено забезпечення за рахунок субвенції підтримки сліпих дітей та дітей зі зниженим зором, глухих дітей та дітей із зниженим слухом, з тяжкими порушеннями мовлення, із затримкою психічного розвитку, з порушеннями опорно-рухового апарату, з порушенням інтелектуального розвитку, із складними порушеннями розвитку (у тому числі з розладами аутичного спектра), які навчаються у спеціальних та інклюзивних класах закладів загальної середньої освіти.

За рахунок зазначених коштів у 2017 році мали здійснюватися видатки на проведення додаткових корекційно-розвиткових занять та придбання спеціальних засобів корекції таким дітям, однак у зв'язку з необґрунтованим визначенням і розподілом між місцевими бюджетами субвенції, недостатнім ефективним управлінням коштами з боку МОН та головних розпорядників коштів на місцях половину цих коштів (**111,2 млн грн, або 53 відс.**) повернено до державного бюджету невикористаними.

За результатами аудиту використання у семи регіонах коштів субвенції, підданих контролю на загальну суму 11,4 млн грн, встановлено факти порушень законодавства загалом на суму **2,7 млн грн (або 24 відс. перевіреної на місцях суми коштів)**, у тому числі нецільове використання – 2,6 млн грн), а також неефективного використання коштів на **0,9 млн гривень**.

Головними причинами зазначеного є: недосконалість нормативно-правового забезпечення використання коштів субвенції; планування субвенції за відсутності належних обґрунтувань її обсягів; необ'єктивний розподіл коштів субвенції між місцевими бюджетами; недотримання вимог законодавства; відсутність належного внутрішнього контролю та аудиту за використанням бюджетних коштів у відповідних регіонах.

У той же час Верховній Раді України і Кабінету Міністрів України з початку впровадження відповідної субвенції вдалося сформулювати відповідний вектор державної політики і почати її поетапну реалізацію на практиці.

Під час проведення аудиту Кабінетом Міністрів України, зокрема, публічно проголошено 03.09.2018 офіційну позицію про пріоритетність інклюзивної освіти та необхідність створення інклюзивно-освітнього середовища (<https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2529673-inkluzivna-osvita->

e-prioritetom-dla-uradu-grojsman.html), що відбиває зміст основних аудиторських висновків.

2. Кабінетом Міністрів України в цілому забезпечено нормативно-правове та організаційне врегулювання використання коштів субвенції, у той же час аудитом встановлено низку недоліків (прорахунків), які не сприяли обґрунтованому плануванню коштів у державному бюджеті, розподілу їх між місцевими бюджетами та законному й ефективному використанню на місцях.

2.1. Постановою Кабінету Міністрів України від 14.02.2017 № 88 затверджено Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами (далі – Порядок надання субвенції № 88), окремі положення яких зумовили невикористання коштів та повернення їх до державного бюджету. Зокрема, до напрямів використання дослідженої субвенції включено видатки на надання корекційно-розвиткових послуг, які надаються також за рахунок освітньої субвенції, що призвело до подвійного фінансування зазначених статей витрат.

У частині розподілу коштів між місцевими бюджетами в Порядку надання субвенції № 88 передбачено єдиний критерій (кількість дітей з особливими освітніми потребами) без урахування інших параметрів, які впливають на обсяг фінансового ресурсу, зокрема, таких показників, як ступінь тяжкості порушень розвитку дитини; критерії Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я (МКФ); відмінність між кількістю годин корекційно-розвиткових занять, які проводяться з урахуванням особливостей психофізичного розвитку дитини; кількість спеціальних класів; індивідуальне визначення для кожної дитини видів і кількості занять; кількість дітей, які прийдуть на навчання з 1 вересня.

У Порядку надання субвенції № 88 передбачено ставки оплати праці фахівців, які мали надавати відповідні корекційні послуги дітям, у розмірі, який до двох разів менше, ніж у інших педагогічних працівників, що створило нерівні умови та відсутність мотивації до влаштування на цю посаду.

2.2. В Бюджетному кодексі України не передбачено норми щодо збереження на рахунках відповідних місцевих бюджетів на кінець бюджетного періоду залишків коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами і можливості їх використання в наступному бюджетному періоді з урахуванням їх цільового призначення. Як наслідок, протягом 2017/2018 навчальних років не забезпечено безперервності надання дітям корекційно-розвиткових занять, оскільки кошти відповідно до вимог бюджетного законодавства вкінці 2017 року повернулися до державного бюджету.

3. Планування коштів субвенції у державному бюджеті на 2017 та 2018 роки МОН, як головним розпорядником коштів, не здійснювалося, а обсяги затверджувалися в законах про держбюджет, що порушує вимоги Бюджетного кодексу України.

МОН не має обґрунтованих розрахунків обсягів потреби у коштах субвенції. Передбачені в законах про держбюджет на відповідні роки обсяги субвенції фактично доводилися Мінфіном без координації з МОН, що створило додаткові ризики стосовно об'єктивності планових показників та потенційної результативності використання коштів державного бюджету.

Законами України про держбюджет на 2017 і 2018 роки субвенція затверджена в обсягах **209,5 і 504,5 млн грн** відповідно. Розподіл субвенції між місцевими бюджетами на 2017 рік затверджено в законі про держбюджет із розрахунку **23 тис. грн** на одну дитину; на 2018 рік – у постанові Кабінету Міністрів України із розрахунку **24,3 тис. грн** на одну дитину.

Як свідчить аудит, закладеного в держбюджет ресурсу на 2017 рік, з огляду на середні значення кількості годин занять на тиждень та ставку погодинної оплати фахівців, у цілому було достатньо для надання корекційно-розвиткових послуг. Водночас передбаченого в держбюджеті ресурсу для придбання спеціальних засобів корекції (в середньому 8 тис. грн на одну дитину), за умов дотримання визначеного переліку спеціальних засобів корекції, недостатньо для забезпечення дитини такими засобами в повному обсязі на один рік. Адже вартість портативного комп'ютера становить близько 15 тис. грн, а брайлівського дисплею фірми Braillino 20 – 37,7 тис. гривень. Наявність в Порядку надання субвенції № 88 норми щодо можливості придбання корекційних засобів для спільного користування дітьми з особливими освітніми потребами лише частково вирішує це питання.

При цьому визначення реальної вартості корекційно-розвиткових занять ускладнюється тим, що МОЗ (в. о. Міністра У. Супрун) не забезпечив своєчасного перекладу українською мовою Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я, а МОН (генеральний директор Директорату інклюзивної та позашкільної освіти Самсонова Л. С.) спільно з Мінфіном, МОЗ, Мінсоцполітики та іншими заінтересованими центральними органами виконавчої влади, у зв'язку з цим, – розроблення і затвердження протягом II кварталу 2018 року методичних рекомендацій використання МКФ для фінансових розрахунків вартості психолого-педагогічних та корекційно-розвиткових занять, що передбачено пунктом 4 Плану заходів із впровадження в Україні Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 № 1008-р.

4. Недосконалість порядку використання коштів субвенції, несвоєчасний розподіл коштів між місцевими бюджетами, подвійне (з двох джерел) фінансування оплати праці педагогічних працівників, які проводять корекційно-розвиткові заняття, відсутність у достатній кількості фахівців, які можуть проводити такі заняття, не сприяли повноті освоєння коштів державного бюджету, призвели до невикористання та повернення до державного бюджету 111,2 млн грн, а також створили ризик невикористання у 2018 році та повернення до державного бюджету 100 млн гривень.

4.1. Відповідно до розпису державного бюджету на 2017 рік субвенція передбачалася з початку року. Фактично порядок та умови надання субвенції

набрали чинності з 28.02.2017, а кошти почали надходити на рахунки місцевих бюджетів у березні. За результатами першого півріччя 2017 року Вінницька, Закарпатська, Миколаївська, Одеська, Харківська, Хмельницька області і м. Київ зовсім не використовували кошти субвенції, а Житомирська, Запорізька, Львівська, Тернопільська, Херсонська області використали їх в обсязі менше 5 відс. від надходжень.

У Вінницькій області кошти субвенції на сесії облради протягом I–II кварталів 2017 року між місцевими бюджетами не були розподілені. Миколаївською облрадою рішення про розподіл коштів прийнято 27.04.2017, Хмельницькою – 24.05.2017, Одеською – 16.06.2017, або через 2–4 місяці після набрання чинності Порядком надання субвенції № 88.

За таких темпів розподілу коштів та їх використання (як встановлено аудитом) практично на оплату корекційно-розвиткових занять 68,5 млн грн до кінця 2017 року не могли бути використані.

4.2. У результаті передбачення МОН у Формулі розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 01.03.2017 № 114) показників кількості учнів з особливими освітніми потребами, які навчаються в інклюзивних та спеціальних класах загальноосвітніх навчальних закладів (ЗНЗ), у складі освітньої субвенції на оплату праці педагогічних працівників, які викладають в ЗНЗ, враховано на 2017 рік видатки на учнів з особливими освітніми потребами, за розрахунками, у сумі 99,8 млн гривень. Відтак у більшості регіонів України корекційно-розвиткові заняття з учнями з особливими освітніми потребами у першій половині 2017 року, а в деяких регіонах – протягом усього 2017 року проводилися педагогічними працівниками, які були введені до штату закладів загальної середньої освіти і протарифіковані на весь 2016/2017 навчальний рік і оплата праці яких здійснювалась за рахунок освітньої субвенції. Як наслідок, керівники навчальних закладів не використовували кошти дослідженої субвенції.

4.3. З метою усунення наслідків невикористання коштів субвенції у II півріччі 2017 року МОН підготовлено проект постанови про внесення змін до Порядку надання субвенції № 88, в якому передбачено дозвіл невикористані протягом січня – серпня 2017 року кошти субвенції спрямовувати на придбання спеціальних засобів корекції психофізичного розвитку. Такі зміни затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 № 863 (набрала чинність з 18.11.2017), однак навіть вжиття таких заходів не забезпечило використання коштів у повному обсязі, оскільки вимагало проведення процедур публічних закупівель, які потребують часу, а до кінця року залишалось менше 1,5 місяця.

4.4. Оплата за проведення корекційно-розвиткових занять є нижчою від середньої заробітної плати педагогічних працівників, що не сприяє залученню фахівців на таку роботу. Так, аналізом забезпечення шкіл м. Дніпра спеціалістами для проведення корекційно-розвиткових занять встановлено, що у 13 школах (26 відс.) із 50 шкіл з інклюзивними класами, де навчається 23 дитини, такі заняття не проводилися із-за відсутності таких фахівців, як дефектологи, логопеди, психологи, тифлопедагоги.

З урахуванням положень законодавства заробітна плата відповідного фахівця (дефектолога, логопеда), який надає корекційно-розвиткові послуги, за розрахунками, становить 3,9 тис. грн на місяць. Для порівняння, в приватному секторі оплата праці такого фахівця коливається від 5 до 16 тис. грн на місяць. При цьому середній розмір заробітної плати педагогічних працівників у 2017 році становив 6,3 тис. грн на місяць, або на 62 відс. більше, ніж заробітна плата фахівців з надання корекційно-розвиткових послуг.

4.5. Із перерахованих з державного бюджету до місцевих бюджетів у січні – червні 2018 року коштів субвенції в сумі 252,2 млн грн використано 33,1 млн грн, або лише 13,1 відсотка. Однією з причин зазначеного є затвердження розподілу коштів постановою Кабінету Міністрів України в кінці лютого 2018 року, а не законом про держбюджет, який набрав чинності 01.01.2018. Крім того, низкою обласних державних адміністрацій не забезпечено своєчасного розподілу коштів субвенції між місцевими бюджетами. Так, у **Миколаївській області** кошти субвенції в сумі 6 млн грн у I півріччі 2018 року взагалі не використовувалися, оскільки **розподіл зазначеної субвенції** між місцевими бюджетами затверджено розпорядженням Миколаївської облдержадміністрації (голова Савченко О. Ю.) лише **18.06.2018**, або через чотири місяці після набрання чинності (23.02.2018) постановою Кабінету Міністрів України від 21.02.2018 № 88, якою затверджено розподіл коштів субвенції між регіонами. Рівень використання коштів в інших областях коливався від 3,5 відс. (м. Київ) до 45,9 відс. (Кіровоградська область).

Враховуючи тенденцію використання коштів, існує високий ризик повернення до держбюджету у 2018 році щонайменше 100 млн грн коштів субвенції.

Крім того, у Формулі розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами, яка діє у 2018 році (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 № 1088), передбачено врахування кількості учнів з особливими освітніми потребами, які здобувають загальну середню освіту у спеціальних класах закладів загальної середньої освіти.

Таким чином, у 2018 році продовжується подвійне фінансування заходів із навчання дітей з ООП, які здобувають освіту у спеціальних класах ЗНЗ, за рахунок освітньої субвенції та субвенції на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами.

Отже, інклюзивно-освітні послуги запроваджено в Україні без належно проведеного МОН цілеспрямованого дослідження нормативно-прикладного характеру (із залученням Національної академії медичних наук, Національної академії педагогічних наук України, Академії фінансового управління тощо) з урахуванням кращого світового досвіду з відповідних питань, що дозволило б уникнути системних помилок і прорахунків, які негативно відбиваються на дітях з особливими освітніми потребами, членах їх родин, викладачах, а також на результатах використання коштів державного бюджету. Так, для прикладу, в Італії у 1972 році проведено освітню реформу, результатом якої стала державна підтримка здобуття освіти дітьми з особливими освітніми потребами. На сьогодні в Італії понад 90 відс. дітей з особливостями

психофізичного розвитку здобувають освіту в закладах загального типу. Шведська модель інклюзивної освіти взагалі не передбачає спеціальних шкіл.

5. Розпорядниками коштів на місцях у Дніпропетровській, Донецькій, Київській, Полтавській, Херсонській областях через неналежне управління коштами субвенції, відсутність налагодженої системи внутрішнього контролю і аудиту не забезпечено повною мірою законного (2,7 млн грн, або 24 відс.) та ефективного (0,9 млн грн, або 8 відс.) використання коштів субвенції, спрямованих цим регіонам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами.

Зокрема, факти порушень законодавства та неефективного використання коштів субвенції встановлено відповідно на суму: по Дніпропетровській області – 1257,6 і 148,2 тис. грн, Донецькій – 1423,3 і 104,7 тис. грн, Київській – 13,0 і 388,3 тис. гривень. У Полтавській і Херсонській областях встановлено факти неефективного використання коштів на суму 150,6 і 87,1 тис. грн відповідно.

5.1. Так, унаслідок спрямування коштів субвенції на цілі, що не відповідають бюджетним призначенням, встановленим законом про Державний бюджет України, замість оплати видатків за проведення (надання) додаткових корекційно-розвиткових занять (послуг) фахівцями із числа працівників закладу загальної середньої освіти чи додатково залученими фахівцями на оплату праці з нарахуваннями інших фахівців ЗНЗ, які не надавали корекційно-розвиткові послуги дітям з особливими освітніми потребами, відділом освіти Добропільської міської ради Донецької області (начальник Кальченко І. В.) та відділом освіти виконкому Довгинцівської районної в місті ради (м. Кривий Ріг Дніпропетровської області) (начальник Лопатнюк О. М.) допущено **нецільове** використання бюджетних коштів на суму **1423,3 тис. грн** (травень – грудень 2017 року – 1165,6 і травень 2018 року – 257,7 тис. грн) і **1136,9 тис. грн** (червень 2017 року), що відповідно до пункту 24 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства.

Таким чином, дії начальників Кальченко І. В. та Лопатнюка О. М. мають ознаки кримінальних правопорушень, зміст і міра відповідальності за які передбачена частиною першою статті 210 Кримінального кодексу України «Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням».

На вимогу територіального управління Рахункової палати по Донецькій та Луганській областях (у м. Донецьк) відділом освіти Добропільської міської ради в Донецькій області зазначене порушення усунуто в повному обсязі (1423,3 тис. грн) шляхом відновлення фінансовим управлінням Добропільської міської ради касових видатків субвенції за рахунок відповідних коштів освітньої субвенції.

Територіальним управлінням Рахункової палати по Дніпропетровській та Запорізькій областях (у м. Дніпро) в червні 2018 року направлено до відділу освіти виконкому Довгинцівської районної в місті ради вимогу про невідкладне усунення цього порушення. Станом на серпень 2018 року 1136,9 тис. грн до державного бюджету не відшкодовано.

5.2. Аналіз інформації про використання коштів субвенції в Київській області та м. Києві, проведений територіальним управлінням Рахункової палати по м. Києву, Київській, Черкаській та Чернігівській областях (у м. Київ), засвідчив, що у 2017 році та I півріччі 2018 року в Білоцерківському, Броварському, Згурівському, Макарівському районах, Тетіївській ОТГ, містах Буча і Бориспіль Київської області та Голосіївському районі м. Києва за проведені фахівцями 8454 додаткових корекційно-розвиткових заняття, з урахуванням положень Порядку надання субвенції № 88, мали витратити 459,9 тис. грн, а фактично видатки становили 1341,9 тис грн, тобто є ознаки безпідставного витрачання коштів субвенції, за розрахунками, на суму **882,0 тис. гривень**.

Крім того, результати аналізу засвідчили, що відділами освіти Поліської (начальник Красногорцева Н. В.), Іванківської (начальник Дегтяр В. В.), Кагарлицької (начальник Омельченко Н. О.) районних держадміністрацій Київської області на придбання спеціальних засобів корекції у 2017 році використано 315,0 тис. гривень. Однак корекційно-розвиткові заняття закладами освіти в Поліському районі у 2017 році та I кварталі 2018 року взагалі не проводилися у зв'язку з відсутністю фахівців. В Іванківському і Кагарлицькому районах у 2017 році надано мінімальні послуги з проведення корекційних занять. Таким чином, є ознаки неефективного (нерезультативного) використання коштів субвенції в загальній сумі **315,0 тис. грн**, оскільки придбані спеціальні засоби корекції не застосовувались у навчальному процесі дітей з особливими освітніми потребами.

Аналіз інформації департаменту освіти і науки, молоді та спорту Київської міськдержадміністрації засвідчив, що управліннями освіти Оболонської, Шевченківської, Печерської, Дніпровської районних у м. Києві державних адміністрацій використано **1983,5 тис. грн** коштів субвенції на придбання спеціальних засобів корекції, які фактично не використовуються в навчальному процесі для дітей з особливими освітніми потребами, що свідчить про наявність ознак неефективного (нерезультативного) використання коштів субвенції.

5.3. Придбане за рахунок субвенції Управлінням освіти і науки Білоцерківської міської ради (начальник Петрик Ю. Ф.) спеціальне обладнання на суму 184,6 тис. грн, відділом освіти виконкому Довгинцівської районної в місті ради (м. Кривий Ріг Дніпропетровської області) (начальник Лопатнюк О. М.) окремі засоби навчання для шкіл № 94 і № 130 на суму 55,6 тис. грн, Білоцерківською загальноосвітньою школою I–III ступенів № 5 Білоцерківської міської ради Київської області (Садаєва О. І.) меблі та обладнання на суму 203,7 тис. грн, Херсонською загальноосвітньою школою I–III ступенів № 4 Херсонської міської ради (директор Місюченко С. І.) кольоровий принтер вартістю 5,9 тис. грн не використовуються (перебувають у запакованому вигляді), або використовуються не за призначенням.

Отже, використання виділених коштів субвенції в багатьох випадках не є результативним, не забезпечує досягнення запланованих цілей.

6. Виділення з державного бюджету цільових коштів субвенції на підтримку дітей з особливими освітніми потребами забезпечило певний позитивний соціальний ефект, а саме значне підвищення за останній рік показників влаштування дітей в інклюзивні та спеціальні класи ЗНЗ (з 8 тис. дітей у 2015/2016 навчальних роках до 13 тис. дітей у 2017/2018 роках). Однак до системи інклюзивної освіти залишається незалученою значна кількість дітей, які навчаються у спеціальних школах (школах-інтернатах) для дітей з вадами розвитку (40 тис. учнів).

Основними причинами зазначеного є спрямування коштів субвенції загальноосвітнім навчальним закладам за відсутності створення належних умов інклюзивного освітнього середовища. Зокрема, більшість будівель та приміщень ЗНЗ не пристосовані для навчання дітей з особливими освітніми потребами.

Так, на початок 2017/2018 років в Україні було 16060 закладів загальної середньої освіти. З них організовано безперешкодний доступ учнів з інвалідністю до першого поверху у 12310 (77 відс.), до другого – 66 (0,4 відс.), до третього – 22 (0,14 відс.) закладах загальної середньої освіти. Завдання забезпечення безперешкодного доступу до будівель ЗНЗ покладено на органи місцевого самоврядування.

Приміщення окремих шкіл не відповідають гігієнічним вимогам до їх облаштування в частині наявності спеціальних кабінетів для проведення корекційно-розвиткових занять для дітей. Це пов'язано з тим, що вимоги до ЗНЗ, в яких мають навчатися діти з особливими освітніми потребами, відмінні від тих, які передбачені для звичайних шкіл.

Крім того, спрямування коштів субвенції безпосередньо навчальному закладу без закріплення відповідного ресурсу за принципом «гроші ходять за дитиною» не сприяє досягненню відповідного ефекту, оскільки, як засвідчили результати аудиту, третина коштів субвенції використовується не за призначенням, а потреби дітей залишаються незадоволеними. Зазначені факти свідчать про необхідність негайного реагування та запровадження Кабінетом Міністрів України, МОН спільно з незалежними експертами, Мінфіном, МОЗ, Мінсоцполітики, обласними та Київською міською державними адміністраціями, розпорядниками коштів на місцях ефективного механізму управління коштами та контролю за їх використанням.

Отже, МОН разом із незалежними експертами має принципово відстоювати позицію програмно-цільового фінансування цього вкрай важливого для держави соціального проекту національного масштабу з урахуванням інфраструктурних, нормативно-правових та інших системних аспектів.

ПРОПОЗИЦІЇ

1. Про результати аудиту ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами поінформувати Верховну Раду України (з направленням рішення Рахункової палати до Комітету Верховної ради України з питань науки і освіти).

2. Рішення про результати аудиту надіслати Уповноваженому Президента України з прав дитини.

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

- внести зміни до пункту 12 Заходів щодо ефективного та раціонального використання державних коштів, передбачених для утримання органів державної влади та інших державних органів, утворених органами державної влади підприємств, установ та організацій, які використовують кошти державного бюджету, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 № 710, в яких передбачити дозвіл на підготовку проекту нової державної цільової програми підтримки дітей з особливими освітніми потребами;

- розробити та затвердити державну програму підтримки дітей з особливими освітніми потребами, метою якої має стати вирішення не лише питань надання корекційно-розвиткових послуг та забезпечення спеціальними засобами корекції, але й утворення необхідної профільної інфраструктури з адаптованим системним інклюзивно-освітнім середовищем;

- внести зміни до Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 14.02.2017 № 88, якими передбачити:

серед критеріїв розподілу коштів між місцевими бюджетами врахування ступеня тяжкості порушень розвитку дитини та критеріїв Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я;

надання дозволу у 2018 році кошти субвенції, що не використані протягом січня – серпня поточного року, спрямувати на придбання спеціальних засобів корекції психофізичного розвитку;

- переглянути 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, та Формулу розподілу освітньої субвенції, затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 № 1088, на предмет усунення подвійного спрямування коштів на оплату освітніх послуг дітям з особливими освітніми потребами, які навчаються у спеціальних класах загальноосвітніх навчальних закладів;

- передбачити при підготовці проекту закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» розподіл коштів субвенції з державного бюджету між обласними бюджетами та міським бюджетом міста Києва на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами;

- переглянути умови оплати праці фахівців, які надають корекційно-розвиткові послуги, на предмет відповідності ставки погодинної оплати праці ставці оплати праці педагогічних працівників закладів загальної середньої освіти.

4. Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту надіслати Міністерству освіти і науки України та рекомендувати забезпечити:

- розроблення із залученням незалежних експертів з інклюзивної освіти та заінтересованих центральних органів виконавчої влади (Мінфіну, МОЗ, Мінсоцполітики) методичних рекомендацій з використання Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я для проведення фінансових розрахунків вартості корекційно-розвиткових занять та забезпечення об'єктивного визначення обсягу субвенції у державному бюджеті, а також поділу дітей за ступенями тяжкості порушень психофізичного розвитку з урахуванням МКФ;

- після завершення процесу створення інклюзивно-ресурсних центрів та початку належного їх функціонування покласти на них функції розпорядників коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами з внесенням відповідних змін до Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 14.02.2017 № 88.

5. Рішення Рахункової палати направити **Київській обласній державній адміністрації та Київській міській державній адміністрації** і рекомендувати перевірити факти безпідставної виплати за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами заробітної плати педагогічним працівникам, з притягненням до встановленої законом відповідальності посадових осіб зазначених установ, які не забезпечили належне використання коштів державного бюджету, а також факти використання придбаних спеціальних засобів корекції не за призначенням та вжити необхідних заходів для їх усунення.

6. Рішення Рахункової палати направити **управлінню освіти і науки Білоцерківської міської ради, відділу освіти виконкому Довгинцівської районної в місті ради, Білоцерківській загальноосвітній школі I–III ступенів № 5 Білоцерківської міської ради Київської області, Херсонській загальноосвітній школі I–III ступенів № 4 Херсонської міської ради** та рекомендувати забезпечити використання придбаних спеціальних засобів корекції для дітей з особливими освітніми потребами за призначенням.

7. Відповідно до пункту 1 частини першої статті 117 та частини першої статті 118 Бюджетного кодексу України **оголосити попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства** відділу освіти виконкому Довгинцівської районної в місті ради з вимогою усунути порушення бюджетного законодавства із направленням рішення Рахункової палати.

8. Поінформувати **Генеральну прокуратуру України** про виявлені ознаки кримінального правопорушення.

Заступник Голови
Рахункової палати

А. В. Майснер