



## РАХУНКОВА ПАЛАТА

---

### РІШЕННЯ

від 26 листопада 2019 року № 33-1

м. Київ

#### **Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти "Нова українська школа"**

Відповідно до ст. 98 Конституції України, ст.ст. 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти "Нова українська школа" (відповідальний за організацію та проведення аудиту – заступник Голови Рахункової палати Майснер А. В.).

За результатами розгляду Рахункова палата

#### **ВСТАНОВИЛА:**

**1. Спрямування у 2018–2019 роках субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам для забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти "Нова українська школа" створило фінансові передумови для виконання заходів Концепції реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти "Нова українська школа" на період до 2029 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.12.2016 № 988-р (далі – Концепція НУШ), обумовило виділення з місцевих бюджетів коштів на засадах співфінансування на закупівлю дидактичних матеріалів, музичних інструментів, сучасних меблів, комп'ютерного обладнання, мультимедійного контенту, покращило матеріально-технічне забезпечення початкових класів шкіл та якість освіти.**

Водночас Міністерство освіти і науки України (Міністр Гриневич Л. М., з 29.08.2019 – Новосад Г. І.) як головний розпорядник коштів субвенції, обласні державні адміністрації, Київська міська державна адміністрація як відповідальні за розподіл коштів субвенції між місцевими бюджетами та низка департаментів (управлінь, відділів) освіти райдержадміністрацій і виконавчих органів місцевих рад, закладів загальної середньої та педагогічної освіти як розпорядники коштів субвенції за місцевими бюджетами неповною мірою забезпечили ефективне використання цих коштів у 2018 році та протягом 9 місяців 2019 року.

Зазначене насамперед спричинено невизначенням чіткого та достатнього переліку засобів навчання та обладнання, які мають закуповуватися за кошти субвенції та співфінансування з місцевих бюджетів, а також черговості використання коштів з метою створення рівних умов навчання для дітей та впровадження в школах нових освітніх програм відповідно до Концепції НУШ.

Як наслідок, розпорощення коштів між заходами без досягнення за кожним із них запланованих цілей; орієнтація розпорядників коштів субвенції за місцевими бюджетами на швидке та повне їх використання без оцінки здобутків; придбання для більшості початкових класів шкіл неякісних та в окремих випадках сумнівних за безпечністю шкільних меблів та дидактичних матеріалів; неможливість організації освітнього простору відповідно до Концепції НУШ; нерівність створених умов для здобуття дітьми освіти, чим порушено право дитини на освіту, що досягається на підставі рівних можливостей, передбачених Конституцією України, Конвенцією ООН про права дитини.

**2. Нормативно-правове та організаційне врегулювання питань використання коштів субвенції є недостатнім для їх ефективного використання, оскільки не охоплено всіх аспектів та не забезпечено узгодженості окремих норм і процедур з питань створення нового освітнього простору.**

**2.1.** МОН не вжито заходів щодо затвердження на виконання вимог Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти "Нова українська школа" (постанова Кабінету Міністрів України від 04.04.2018 № 237) (далі – Порядок та умови № 237) чіткого та достатнього переліку дидактичних матеріалів, музичних інструментів, сучасних меблів, комп'ютерного обладнання, відповідного мультимедійного контенту для початкових класів, на закупівлю яких мають спрямовуватися кошти субвенції.

Затвердження МОН наказом від 13.02.2018 № 137 **Примірного** переліку засобів навчання та обладнання навчального і загального призначення для навчальних кабінетів початкової школи (далі – Примірний перелік № 137) свідчить про намагання ухилитися від здійснення належного контролю за дотриманням розпорядниками субвенції за місцевими бюджетами цільового використання коштів та забезпеченням навчального процесу якісними засобами навчання, що відповідають державним нормам і стандартам.

До Примірного переліку № 137 включено **більшість позицій** засобів навчання та обладнання **Типових переліків** навчально-наочних посібників, технічних засобів навчання та обладнання загального призначення для загальноосвітніх навчальних закладів (2-ге видання, доповнене), затверджених наказом МОН від 20.06.2002 № 364. Отже, **МОН з метою реалізації Концепції НУШ сформовано перелік засобів навчання, якими загальноосвітні навчальні заклади мали бути оснащені ще до впровадження реформи НУШ.**

При цьому окремі засоби навчання та обладнання (наприклад, м'які крісла-мішки, абакус, килимки для занять, одномісні парти) включено МОН до Примірного переліку № 137 без належного обґрунтування, оскільки вони

задовольняють потреби лише **окремих областей**, що має негативний вплив на ефективність (результативність) спрямування бюджетних коштів.

**2.2.** Кабінетом Міністрів України та МОН не створено нормативно-правового забезпечення для здійснення контролю за дотриманням співфінансування за рахунок коштів місцевих бюджетів при закупівлі та доставці товарно-матеріальних цінностей для закладів загальної середньої освіти.

Зокрема, бюджетним законодавством не визначено поняття та конкретних джерел такого співфінансування (власні доходи чи трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам); не врегульовано механізму спрямування субвенції у разі недотримання місцевими органами виконавчої влади/органами місцевого самоврядування умов співфінансування, чим створено підґрунтя для виникнення ризиків фінансової незабезпеченості (нерівності забезпечення) відповідних видатків з місцевих бюджетів.

**2.3.** Міністерством охорони здоров'я України з метою гарантування безпечності умов навчання для здоров'я дітей не вжито заходів щодо перегляду (актуалізації) Державних санітарних правил і норм влаштування, утримання загальноосвітніх навчальних закладів та організації навчально-виховного процесу (постанова Головного державного санітарного лікаря України від 14.08.2001 № 63) (далі – ДСанПіН 5.5.2.008-01), Державних санітарних правил і норм безпеки іграшок та ігор для здоров'я дітей (постанова Головного державного санітарного лікаря України від 30.12.1998 № 12), які є застарілими, оскільки містять посилання на нормативно-правові акти, що втратили чинність.

Мінекономрозвитку не актуалізовано ДСТУ ГОСТ 22046:2004 "Меблі для навчальних закладів. Загальні технічні умови", розроблений на підставі міждержавного стандарту ГОСТ 22046-2002 "Мебель для учебных заведений. Общие технические условия", хоча останній оновлено у 2016 році.

**2.4.** Методичними рекомендаціями щодо організації освітнього простору Нової української школи, затвердженими наказом МОН від 23.03.2018 № 283, передбачено створення в освітньому просторі навчального кабінету вісім осередків (для навчально-пізнавальної діяльності; гри; художньо-творчої діяльності; відпочинку з килимом для сидіння та гри, стільцями, кріслами-пуфами, подушками з м'яким покриттям; вчителя; змінні тематичні осередки, в яких розміщуються дошки/фліпчарти/стенди тощо; куточок живої природи; дитяча класна бібліотека), а також використання одномісних столів і стільців, чим забезпечується швидка трансформація для групової роботи.

Водночас ДБН В.2.2-3:2018 "Будинки і споруди. Заклади освіти", затверджені наказом Мінрегіону від 25.04.2018 № 106, не містять проєктів будівель, які передбачають створення таких осередків з можливістю трансформування меблів.

Як наслідок, осередки для навчально-пізнавальної діяльності з відповідними меблями, гри, художньо-творчої діяльності, відпочинку, куточок живої природи, дитяча класна бібліотека, для наповнення яких передбачені кошти субвенції, через відсутність достатніх площ у навчальних класах та переповненість учнями практично не створюються або створюються за межами класу (наприклад, в коридорі). Так, в окремих закладах **Києво-Святошинського району Київської області** неможливо створити всі зональні

осередки у класному приміщенні у зв'язку із переповненістю перших класів: в семи навчальних закладах запроваджено навчання у дві зміни – 1 та 3 класи, 1 та 4 або 5 класи в одній класній кімнаті.

У результаті використання коштів субвенції покращило матеріально-технічну базу шкіл, а не забезпечило впровадження нового освітнього середовища.

**3. МОН не забезпечено належного обґрунтування та розподілу коштів субвенції між регіонами. Як наслідок, закладеного в держбюджеті обсягу недостатньо для створення в повному обсязі нових умов навчання відповідно до Концепції НУШ.**

**3.1.** Складені МОН та подані на розгляд Мінфіну бюджетні запити щодо обсягу субвенції на 2018 і 2019 роки в сумах 1369,1 і 1300,0 млн грн не містять обґрунтувань щодо необхідності передбачення таких видатків. З департаментів (управлінь) освіти і науки обласних, Київської міської держадміністрацій МОН не запитувало інформації щодо потреби у коштах для фінансування НУШ у 2018 та 2019 роках (у тому числі щодо коштів субвенції), а також відомостей для її визначення.

Ресурсу, визначеного МОН і закладеного в держбюджет на 2018 рік на придбання шкільних меблів (одномісного столу і стільця), за розрахунками, в сумі 359,5 млн грн, було недостатньо для створення в перший рік впровадження освітньої реформи нових умов навчання відповідно до Концепції НУШ. Такого ресурсу не вистачало навіть для забезпечення сучасними меблями дітей перших класів.

Враховуючи, що на 2019 рік обсяг видатків субвенції з державного бюджету зменшився і, відповідно, частка видатків на придбання сучасних меблів, для створення рівних умов щодо забезпечення всіх учнів новими сучасними меблями (столом і стільцем) необхідно щонайменше 5 років.

**3.2.** МОН при здійсненні на 2018 рік розподілу 370,3 млн грн субвенції на підвищення кваліфікації педагогічних працівників між областями та м. Києвом взято до уваги тільки чисельність учителів 1-4-х і підготовчих класів станом на 01.10.2017 (92,4 тис. осіб), при цьому безпідставно не враховано кількості асистентів вчителів закладів загальної середньої освіти з інклюзивним та інтегрованим навчанням, заступників директорів закладів загальної середньої освіти з навчально-виховної (навчальної, виховної) роботи у початкових класах, вчителів іноземних мов, які навчатимуть учнів перших класів у 2018/2019 навчальному році.

Також не враховано видатків на оплату праці тренерів, тренерів-педагогів, працівників закладів післядипломної педагогічної освіти комунальної форми власності, залучених до підвищення кваліфікації вчителів, проведення супервізії та інших передбачених пунктом 5 Порядку та умов № 237 видатків, що здійснюються за рахунок коштів субвенції (придбання предметів та матеріалів, тиражування матеріалів для здійснення підвищення кваліфікації, витрати на відрядження).

Як наслідок, у 2018 році МОН здійснено, а Кабінетом Міністрів України затверджено некоректний розподіл коштів субвенції в сумі 370,3 млн грн між областями та м. Києвом, що в подальшому призвело до незабезпечення місцевих бюджетів коштами субвенції на відповідні видатки згідно з об'єктивною потребою.

#### **4. Використання коштів субвенції здійснюється низькими темпами, що свідчить про неефективне управління коштами.**

На початок 2018/2019 навчального року використано 288,3 млн грн, що становило лише 25,8 відс. перерахованих з держбюджету у січні–серпні 2018 року коштів субвенції. Навіть прийняте Кабінетом Міністрів України розпорядження від 12.12.2018 № 964-р "Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству освіти і науки на 2018 рік", яким зменшено на користь освітньої субвенції обсяг видатків споживання за субвенцією на НУШ на 228,5 млн грн (17 відс. загального обсягу), не дало можливості забезпечити використання 57,3 млн грн та призвело до повернення цих коштів до державного бюджету як невикористаних. Зазначене спричинено невиконанням плану з підготовки та підвищення кваліфікації кадрів, проведення супервізії.

З огляду на темпи використання коштів субвенції у 2019 році (на початок 2019/2020 навчального року 56 відс. загального обсягу), прогнозований залишок невикористаних на кінець року коштів субвенції становитиме 25,8 млн грн, у зоні ризику, зокрема, Дніпропетровська та Харківська області. При цьому в дев'яти областях, де існує ризик повернення місцевими бюджетами коштів до державного бюджету, є 523 перші класи, які за рахунок коштів субвенції та місцевих бюджетів (на умовах співфінансування) у 2019 році взагалі не отримують дидактичних матеріалів, сучасних меблів, комп'ютерного обладнання, відповідного мультимедійного контенту, музичних інструментів.

**5. Розпорядниками субвенції за місцевими бюджетами не забезпечено належного внутрішнього контролю за управлінням коштами субвенції та коштами місцевих бюджетів на засадах співфінансування, що призвело до завдання збитків державі та місцевим громадам на суму 45,9 млн грн, неефективного використання – 7,9 млн грн (нерезультативного, непродуктивного та неекономного), порушень законодавства з питань публічних закупівель – 14,5 млн грн, виконання договірних відносин – 17,4 млн грн, ведення бухгалтерського обліку – 20,9 млн грн, а також інших недоліків при управлінні бюджетними коштами – 6,9 млн гривень.**

За фактами завдання збитків посадовими особами 23 об'єктів контролю (департамент гуманітарної політики Дніпровської міської ради, відділ освіти виконкому Сакаганської районної у місті Кривий Ріг ради Дніпропетровської області; управління освіти Краматорської міської ради, відділ освіти Слов'янської міської ради Донецької області; управління освіти і науки Броварської міської ради, відділ освіти Києво-Святошинської районної державної адміністрації Київської області; управління освіти Дарницької районної в м. Києві державної адміністрації; відділи освіти Жовківської, Городоцької, Пустомитівської та Яворівської районних державних адміністрацій Львівської області; КУ "Центр фінансування та господарської діяльності закладів та установ системи освіти Київського району м. Одеси", КУ "Центр фінансування та господарської діяльності закладів та установ системи освіти Малиновського району м. Одеси", КУ "Центр фінансування та господарської діяльності закладів та установ системи освіти Приморського району м. Одеси", відділи освіти Ізмаїльської

та Чорноморської міських рад, управління освіти, культури та спорту Овідіопольської районної державної адміністрації **Одеської області**; управління освіти і науки Сумської міської ради **Сумської області**; управління освіти адміністрації Московського району **Харківської області**; Хмельницьке навчально-виховне об'єднання № 28, управління освіти і науки Кам'янець–Подільської міської ради, відділ освіти Кам'янець–Подільської районної державної адміністрації, управління освіти, молоді та спорту Дунаєвецької міської ради **Хмельницької області**) вбачаються ознаки кримінальних правопорушень, передбачених статтями 364 "Зловживання владою або службовим становищем", 367 "Службова недбалість" та 191 "Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем" Кримінального кодексу України.

Найбільш поширеним та суттєвим порушенням при використанні коштів (виявлено у 21 з 29 об'єктів контролю) є придбання шкільних меблів (парт та стільців), що не відповідають вимогам ДСТУ ГОСТ 22046:2004 "Меблі для навчальних закладів. Загальні технічні вимоги", ГОСТу 11015-93 "Столи учнівські. Типи і функціональні розміри.", ДСанПіН 5.5.2.008-01. Здебільшого йдеться про відсутність регулювання кута нахилу стільниці парт, маркування ростової групи, підставок для приладдя, невідповідність розміру площі робочої поверхні стільниці, ваги, форми, розмірів, місткості, стійкості, вандалостійкості конструкцій столів та стільців встановленим вимогам, що є важливим для збереження здоров'я дитини. Зазначене призвело до завдання збитків на загальну суму 45,3 млн грн через непридатність таких засобів для використання НУШ.

Наприклад, у Дніпропетровській області департаментом гуманітарної політики Дніпровської міської ради (директор Сушко К. А.) в серпні 2018 року придбано у ТОВ "АРТ-ПРОМ" для 145 шкіл міста меблі (одномісні парти та стільці учнівські 3 та 4 ростових груп) на загальну суму 11,0 млн грн, при вибіркового обстеженні яких в травні 2019 року встановлено, що парти не мають регулювання висоти та зміни кута нахилу стільниці.

Невідповідність таких парт гігієнічним нормам призводить до швидкої стомлюваності учня, прийняття ним неправильних поз, що спричиняє порушення нормального зору, затруднення дихання, а також викривлення хребта.

**Основними виробниками таких меблів є підприємства України, що свідчить не тільки про недбалість розпорядників коштів, але й про недобросовісність вітчизняних виробників.**

**6. У цілому аудитом встановлено, що Концепцію НУШ в частині організації нового освітнього простору неможливо реалізувати через невизначеність стратегічних підходів до використання коштів субвенції, що призводить до певної хаотичності у матеріально-технічному забезпеченні шкіл і, відповідно, умов навчання.**

Зокрема, найстаріша школа в Україні, яка функціонує до цього часу, збудована в 1732 році, найновіша – у 2019 році. На початок 2018/2019 навчального року потребували поточного ремонту понад 20 відс. класних кімнат перших класів. При цьому, за даними облдержадміністрацій (крім Херсонської) та КМДА, **понад третина ремонтів класних кімнат перших класів здійснюється за кошти батьків.**

**Переповненість класів** (понад 30 учнів) спостерігається в 13 відс. загальної кількості перших класів на початок 2018/2019 навчального року. Зокрема, по м. Києву цей показник становить 30 відс., тобто майже кожна третя школа столиці є перевантаженою, Дніпропетровській області – 36 відсотків.

Згідно з отриманими від обласних та Київської міської державних адміністрацій відомостями, **більш як 50 відс. приміщень перших класів мають площу, що є менше встановленої (60 м<sup>2</sup>), або менше 2 м<sup>2</sup> на одного учня.**

Для дітей початкових класів не створено рівних умов у частині забезпеченості за рахунок коштів субвенції сучасними меблями, комп'ютерною технікою, мультимедійним контентом, що негативно впливає на рівень реалізації освітніх програм відповідно до Концепції НУШ.

Наприклад, із 89 перших класів **Московського району м. Харків** комп'ютерне обладнання придбано для 51, для решти класів, в яких навчалось у 2018/2019 навчальному році 1066 учнів, таке обладнання не закуплено. Із 60 перших класів **Саксаганського району в м. Кривий Ріг** забезпечено ноутбуками лише 24, документ-камерою EPSON з проектором – 7 класів, чим позбавлено можливості використовувати електронні ресурси в навчальному процесі близько 1000 учнів. **Відділом освіти Києво-Святошинського району** Київської області придбані шкільні меблі розподілено так: вісім закладів району, в яких функціонує 19 перших класів (501 учень), взагалі не отримували нові парти, хоча мали потребу в 253 од. таких меблів, десятьом навчальним закладам розподілено 454 парти за наявності 1524 учнів, тобто 1070 дітей залишилися в нерівних умовах порівняно з іншими.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

### **В И Р І Ш И Л А:**

**1.** Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти "Нова українська школа" затвердити.

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

**3.** Рішення Рахункової палати про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти "Нова українська школа" надіслати **комітетам Верховної Ради України з питань бюджету та з питань освіти, науки та інновацій, Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, Уповноваженому Президента України з прав дитини.**

**4.** Відомості про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти "Нова українська школа" у формі рішення Рахункової палати надіслати **Кабінетові Міністрів України** та рекомендувати:

– доручити Міністерству освіти і науки України підготувати та внести на розгляд зміни до Порядку та умов надання субвенції з державного

бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти "Нова українська школа", затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 04.04.2018 № 237, в частині визначення підходів до використання коштів субвенції;

– доручити Міністерству освіти і науки України спільно з Міністерством розвитку громад та територій України підготувати зміни до ДБН В.2.2-3:2018 "Будинки і споруди. Заклади освіти", затверджених наказом Мінрегіону від 25.04.2018 № 106, в частині уточнення вимог до проектування площ навчальних приміщень з урахуванням нових підходів до організації освітнього простору;

– доручити Міністерству фінансів України підготувати та внести на розгляд Кабінетові Міністрів України проєкт змін до Бюджетного кодексу України в частині визначення поняття "співфінансування з місцевих бюджетів";

– доручити обласним державним адміністраціям та Київській міській державній адміністрації вжити заходів щодо відшкодування до державного бюджету особами, які вчинили дії з придбання шкільних меблів, що не відповідають встановленим вимогам, завданих збитків та недопущення таких порушень у подальшому.

**5. Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти "Нова українська школа" надіслати **Міністерству освіти і науки України** та рекомендувати:**

– підготувати та внести на розгляд Кабінетові Міністрів України зміни до Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти "Нова українська школа", затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 04.04.2018 № 237, у частині визначення черговості реалізації заходів з матеріально-технічного оснащення початкових класів закладів загальної середньої освіти;

– проаналізувати стан використання коштів субвенції у 2019 році та вжити належних заходів щодо раціонального перерозподілу коштів між місцевими бюджетами;

– затвердити чіткий і достатній перелік дидактичних матеріалів, музичних інструментів, сучасних меблів, комп'ютерного обладнання, відповідного мультимедійного контенту для початкових класів та зареєструвати відповідний наказ у Міністерстві юстиції України. Визначити в цьому переліку чіткі вимоги до засобів навчання та обладнання з урахуванням державних стандартів, санітарних норм і правил;

– актуалізувати Положення про навчальні кабінети загальноосвітніх навчальних закладів, затверджене наказом МОН від 20.07.2004 № 601.

**6. Рішення Рахункової палати про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти "Нова українська школа" надіслати **Міністерству охорони здоров'я****



**України** та рекомендувати актуалізувати Державні санітарні правила і норми влаштування, утримання загальноосвітніх навчальних закладів та організації навчально-виховного процесу (постанова Головного державного санітарного лікаря України від 14.08.2001 № 63) та інші санітарні правила і норми у сфері освіти.

**7.** Рішення Рахункової палати про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти "Нова українська школа" надіслати **Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України** та рекомендувати актуалізувати ДСТУ ГОСТ 22046:2004 "Меблі для навчальних закладів. Загальні технічні умови" відповідно до ГОСТу 22046-2016 "Мебель для учебных заведений. Общие технические условия", а також інші стандарти у сфері освіти.

**8.** Повідомити **Генеральну прокуратуру України** про виявлені за результатами аудиту ознаки кримінальних правопорушень.

**9.** Оприлюднити рішення Рахункової палати, Звіт про результати аудиту та результати розгляду рішення об'єктами аудиту на офіційному веб-сайті Рахункової палати. Доручити заступникові Голови Рахункової палати Майснеру А. В. представляти позицію Рахункової палати за результатами цього аудиту на засіданнях профільних комітетів Верховної Ради України, в засобах масової інформації та на міжнародному рівні.

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

**Голова Рахункової палати**

**В. В. Пацкан**