



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ОСВІТИ, НАУКИ ТА ІННОВАЦІЙ

РІШЕННЯ

До протоколу № 83
від 03 листопада 2021 року

Про розгляд рішення Рахункової палати України від 28.09.2021 № 21-2 “Про результати аудиту ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами”

Обговоривши рішення Рахункової палати України від 28.09.2021 № 21-2 “Про результати аудиту ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами”, Комітет з питань освіти, науки та інновацій зазначає таке.

Приєднавшись до основних міжнародних договорів у сфері прав людини (Загальна декларація прав людини, Конвенція ООН про права осіб з інвалідністю, Конвенція про права дитини), Україна взяла на себе зобов’язання щодо дотримання загальнолюдських прав, зокрема забезпечення права на освіту дітей з ООП.

З цією метою протягом останніх 15 років в країні прийнято низку документів, спрямованих на реформування системи інституційного догляду та виховання дітей з ООП та розвиток інклюзивного навчання, але кардинальні зміни у цій сфері відбулися після прийняття у листопаді 2016 року Кабінетом Міністрів України рішення припинити з 1 вересня 2017 року набір учнів до підготовчих та перших класів спеціальних загальноосвітніх шкіл (шкіл-інтернатів) для дітей із затримкою психічного розвитку, забезпечивши умови для навчання дітей із затримкою психічного розвитку в спеціальних або інклюзивних класах загальноосвітніх навчальних закладів.

У серпні 2017 року також набрала чинності Національна стратегія реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 09.08.2017 № 526-р (далі – Національна стратегія № 526), серед завдань II етапу передбачено скорочення мережі спеціальних шкіл-інтернатів та

навчально-реабілітаційних центрів із цілодобовим перебуванням дітей та кількості дітей, які в них виховуються та навчаються.

Серед результатів очікується скорочення щороку (починаючи з 2019 року) мережі таких закладів на 5 відс. від їх кількості станом на 1 січня 2018 року та збільшення щороку (починаючи з 2018 року) кількості дітей, охоплених інклюзивним навчанням, на 30 відс. загальної кількості дітей з ООП.

Такі зміни в системі інституційного догляду та виховання дітей мають на меті забезпечити догляд і виховання дитини в сімейному або наближенному до сімейного середовищі.

У червні 2021 року внесено зміни до Національної стратегії № 526, якими завдання з реалізації реформи щодо скорочення мережі спеціальних шкіл-інтернатів та навчально-реабілітаційних центрів виключено. Натомість документ доповнено новим завданням: реформування закладів інституційного догляду та виховання дітей (крім спеціальних закладів загальної середньої освіти для дітей з порушенням зору, слуху, дітей із складними порушеннями розвитку та закладів спеціалізованої освіти, зарахування до яких здійснюється за результатами конкурсного відбору) шляхом їх реорганізації та перетворення у заклади з денним наданням освітніх, культурних, медичних, реабілітаційних, соціальних та інших послуг для дітей та сім'ї з дітьми відповідно до їх потреб.

Крім того, серед завдань також визначено забезпечення умов для здобуття дошкільної, повної загальної середньої освіти дітьми з порушенням зору, слуху, дітьми із складними порушеннями розвитку шляхом створення інклюзивних груп у закладах дошкільної освіти та інклюзивних класів у закладах повної загальної середньої освіти та закладах професійної (професійно-технічної), фахової передвищої чи вищої освіти (у разі провадження ними освітньої діяльності на певному рівні (рівнях) повної загальної середньої освіти).

Отже, процес скорочення мережі спеціальних шкіл-інтернатів та навчально-реабілітаційних центрів зупинено, пріоритетним є створення умов для розвитку інклюзивного навчання для дітей з ООП.

За даними МОН, на початок 2020/2021 навчального року кількість дітей віком від 6 до 18 років з ООП становила 80,9 тис. осіб та щороку зростає.

З метою державної підтримки дітей з ООП, які здобувають освіту в окремих закладах дошкільної освіти, ЗЗСО, закладах професійної (професійно-технічної) освіти державної та комунальної власності, з 2017 року з державного бюджету місцевим бюджетам спрямовується відповідна цільова субвенція.

Законами про Державний бюджет України на 2019, 2020 та 2021 роки обсяги видатків субвенції затверджено в сумі 504,5 млн грн щороку.

За рахунок субвенції здійснюється оплата видатків на проведення (надання) додаткових психолого-педагогічних і корекційно-розвиткових занять (послуг), визначених індивідуальною програмою розвитку осіб з ООП, та придбання

спеціальних засобів корекції психофізичного розвитку для осіб з ООП, що допомагають опанувати навчальну програму.

Однак у 2019 та 2020 роках 26 відс. коштів субвенції не використано на надання державної підтримки особам з ООП, що призвело до утворення на рахунках місцевих бюджетів станом на 01.07.2021 залишків цільових коштів у сумі понад 305 млн гривень. Як наслідок, більше третини осіб з ООП у 2019–2020 роках недоотримали психолого-педагогічних і корекційно-розвиткових послуг відповідно до їх індивідуальної програми розвитку, спрямованої на корекцію порушень шляхом розвитку особистості, її пізнавальної діяльності, емоційно-вольової сфери та мовлення.

Основними причинами зазначеного стало:

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

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

Як наслідок, з державного бюджету кошти розподіляються місцевим бюджетам у рівних пропорціях. Потреби кожної дитини при такому розподілі не враховуються.

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

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

За 6 місяців 2021 року залишки збільшилися ще на 55,5 млн грн і становили 305,6 млн грн (60 відсотків річних призначень субвенції на цей рік). З урахуванням темпів використання коштів субвенції у попередніх роках цю суму до кінця року ймовірно не буде використано на державну підтримку осіб з ООП, кошти залишаться на рахунках місцевих бюджетів.

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

Ці показники є узагальнюючими, оскільки для кожної дитини визначено різну кількість занять, але свідчать, що майже третина занять через відсутність фахівців не проводиться.

3. Недоліки в управлінні коштами, недостатня фінансова дисципліна та недосконалість системи внутрішнього контролю, внаслідок чого розпорядники коштів субвенції за місцевими бюджетами використовували їх з порушенням вимог законодавства та неефективно.

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

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

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

4. Недостатній рівень оплати послуг фахівців за проведення (надання) додаткових психолого-педагогічних і корекційно-розвиткових занять (послуг), що унеможливлює залучення керівниками освітніх закладів таких фахівців.

Рахунковою палатою України зазначено, що щорічне збільшення кількості осіб з ООП, які навчаються в спеціальних та інклюзивних класах закладів загальної середньої освіти (2018/2019 навчальний рік – 18,1 тис., 2019/2020 – 24,6

тис., 2020/2021 – 30,9 тис. осіб), зумовлює зростання потреби у відповідних фахівцях і державній підтримці на оплату їх послуг. Водночас залиучити за цивільно-правовими договорами вузькоспеціалізованих фахівців на сьогодні майже неможливо у зв'язку з низькою оплатою послуг за рахунок субвенції за проведені у закладах освіти додаткові заняття порівняно із середньоринковою вартістю корекційних послуг (у м. Львові вартість годинного заняття з логопедом та логопедом-дефектологом у приватних закладах становить 200–700 грн, у м. Києві – 500–600 грн, у м. Харкові – 300–500 гривень).

Наприклад, фахівцю, який живе у м. Жмеринка, для проведення занять (щонайменше 2 години на тиждень) з особами з ООП в с. Почапинці Жмеринської територіальної громади Вінницької області необхідно використати найкоротше автобусне сполучення з пересадкою в с. Людавка Жмеринського району та, за розрахунками, витратити на оплату проїзду за маршрутом м. Жмеринка – с. Людавка – с. Почапинці щонайменше 76 грн (з урахуванням повернення до м. Жмеринка). При цьому вартість однієї години заняття на сьогодні становить 108,9 грн, тобто за вирахуванням оплати за проїзд фахівець матиме 32,94 грн заробітку.

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

Підкомітет з питань вищої освіти на своєму засіданні 18.10.2021р. за результатами обговорення рішення Рахункової палати України від 28.09.2021 № 21-2 “Про результати аудиту ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами”, пропонує Комітету з питань освіти, науки та інновацій, зокрема, надати відповідні доручення Кабінету Міністрів України, Міністерству освіти і науки України, звернувшись до Офісу Генерального прокурора щодо інформування з зазначеного питання Рахункової палати та Комітету, звернувшись до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, Комітету Верховної Ради України з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування надати рекомендації Тимчасовій слідчій комісії Верховної Ради України з питань розслідування випадків та причин порушення прав дитини під час здійснення децентралізації повноважень з питань охорони дитинства.

Заслухавши та обговоривши інформацію, надану Рахунковою палатою України, Міністерством освіти і науки України, а також іншими органами, та з урахуванням Звіту Рахункової палати України за наслідками проведеного аудиту, **Комітет з питань освіти, науки та інновацій вирішив:**

1. Інформацію Рахункової палати України, Міністерства освіти і науки України, інших органів взяти до відома.

2. Кабінету Міністрів України:

2.1. Доручити відповідним органам центральної виконавчої влади підготувати та внести на розгляд Верховної Ради України законопроект про внесення змін до частини третьої статті 103³ Бюджетного кодексу України, яким передбачити врахування при розподілі коштів субвенції між місцевими бюджетами таких параметрів:

- кількість годин додаткових психолого-педагогічних і корекційно-розвиткових занять, визначених в індивідуальних програмах розвитку дитини;
- фактична наявність спеціальних засобів корекції та потреба в них відповідно до індивідуальних програм розвитку.

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

2.3. Доручити Міністерству охорони здоров'я України, Міністерству освіти і науки України, Міністерству фінансів України актуалізувати нормативні акти щодо застосування Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я і Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я дітей і підлітків для поділу осіб з особливими освітніми потребами за ступенем тяжкості порушень психофізичного розвитку та визначення рівнів підтримки таких дітей у навчальному процесі за рахунок коштів державного бюджету.

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

3. Офісу Генерального прокурора надати Рахунковій палаті України та Комітету Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій відповідні матеріали щодо виконання рекомендацій Рахункової палати України відповідно до її рішення від 28.09.2021 № 21-2 “Про результати аудиту ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами” та листа до цього рішення щодо повідомлення про вчинені кримінальні правопорушення.

4. Міністерству освіти і науки України:

- врахувати результати проведеного аудиту Рахункової палати України при формуванні та реалізації державної політики у сфері освіти на 2021 та 2022 роки відповідно до рішення Рахункової палати України від 28.09.2021 № 21-2 “Про

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

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

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

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

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

5. Рекомендувати Комітету Верховної Ради України з питань бюджету при опрацюванні Закону України “Про Державний бюджет України на 2022 рік” врахувати бюджетні видатки на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами в обсязі, необхідному для забезпечення надання відповідних послуг дітям, враховуючи щорічне зростання кількості таких дітей, а також необхідності підвищення оплати послуг фахівців з проведення (надання) додаткових психолого-педагогічних і корекційно-розвиткових занять (послуг) та збільшити видатки державного бюджету за цим напрямом з метою принципового вирішення кадрової проблеми.

6. Рекомендувати Комітету Верховної Ради України з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування ознайомитися з рішенням Рахункової палати від 28.09.2021 № 21-2 “Про результати аудиту ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами” та під особистий контроль взяти питання забезпечення Міністерством охорони здоров'я України супроводження Міжнародного класифікатора функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я і Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я дітей і підлітків у Всесвітній організації охорони здоров'я з подальшим застосуванням після надання прав Україні на імплементацію перекладу.

7. Рекомендувати Тимчасовій слідчій комісії Верховної Ради України з

питань розслідування випадків та причин порушення прав дитини під час здійснення децентралізації повноважень з питань охорони дитинства, реформування системи закладів інституційного догляду та виховання, реалізації права дитини на сімейне виховання та усиновлення, розвитку (modернізації) соціальних послуг розглянути рішення Рахункової палати України від 28.09.2021 № 21-2 “Про результати аудиту ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами”.

8. Повторно розглянути зазначене питання у першій половині червня 2022 року.

9. Контроль за виконанням цього рішення покласти на народного депутата України, голову підкомітету з питань вищої освіти Гришину Ю.М.

Голова Комітету



Сергій Бабак