



# РАХУНКОВА ПАЛАТА

## Р І Ш Е Н Н Я

від 8 вересня 2015 року № 4-4

м. Київ

Про результати аналізу формування та проведення видатків, спрямованих на утримання та навчання дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків, у комунальних закладах освіти

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" розглянуто Звіт про результати аналізу формування та проведення видатків, спрямованих на утримання та навчання дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків, у комунальних закладах освіти. За результатом розгляду Рахункова палата

### **В С Т А Н О В И Л А :**

1. У комунальних дитячих будинках (41 од.) і школах-інтернатах (21 од.) на початок 2015 року утримувалося і навчалася загалом 3,8 тис. дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків. На забезпечення функціонування цих закладів з державного бюджету місцевим бюджетам щороку надавався фінансовий ресурс: у 2014 році - дотація вирівнювання в сумі 350,9 млн. грн., у 2015 році – освітня субвенція 542,2 млн. гривень. Проте МОН, низкою місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у 2014-2015 роках не забезпечено формування та проведення видатків, спрямованих на утримання і навчання цієї категорії дітей, відповідно до прийнятих стандартів і нормативів.

Ряд питань фінансового і матеріального забезпечення вихованців цих закладів не врегульовано, отже, неможливо відповідно до рівня ринкових цін визначити обґрунтовану потребу в коштах. У місцевих бюджетах на школи-інтернати затверджені видатки в обсягах, що на 47,0 відс. у 2014 році та на 4,2 відс. у 2015 році були менші обсягів видатків, врахованих у міжбюджетних трансфертах Мінфіном. Аналогічна ситуація склалася з бюджетними призначеннями для дитячих будинків. На сьогодні навіть ці занижені видатки не виконуються.

Як наслідок, комунальні інтернатні заклади недофінансовуються, що призводить до утворення кредиторської заборгованості з виплати заробітної плати працівникам, незабезпечення вихованців цих закладів низкою предметів гардероба, продуктами харчування згідно з нормами, відмови від виплати в

окремих закладах дітям-сиротам і дітям, які залишилися без піклування батьків, коштів на особисті витрати.

**2.** Законодавством у цілому врегульовано порядок діяльності дитячих будинків і загальноосвітніх шкіл-інтернатів. Водночас не визначені окремі норми натурального та нормативи фінансового забезпечення учнів (вихованців), а отже, неможливе обґрунтоване планування відповідних видатків. Потребує внесення змін державна цільова соціальна програма.

2.1. Постановою Кабінету Міністрів України від 05.04.1994 № 226 встановлена норма щодо забезпечення випускників, які перебували на повному державному утриманні у загальноосвітніх школах, при вступі їх до професійно-технічних та вищих навчальних закладів комплектом нового одягу та взуття на суму не менш як 12 неоподаткованих мінімумів доходів громадян. Однак нормативними актами не визначено переліку такого одягу і взуття. У результаті заклади здійснюють видатки на придбання цих товарів, виходячи з наявних ресурсів, у тому числі шляхом надання дітям грошової компенсації (800 - 1000 грн.), якої не вистачає на придбання необхідних предметів гардероба.

Крім того, МОН не визначено для інтернатних закладів нормативів фінансового забезпечення видатків на придбання предметів першої потреби (засобів гігієни), тоді як для придбання інших предметів такі нормативи встановлено.

2.2. Наказом МОН від 17.11.2003 № 763 затверджено норми матеріального та нормативи фінансового забезпечення дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків, водночас вимога щодо дотримання норм не розповсюджується на низку утримувачів цих закладів (районні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад) і спростовується записом щодо забезпечення їх виконання у межах асигнувань, що передбачаються у відповідних бюджетах на утримання закладів. Як наслідок, низка місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування не дотримується встановлених норм і нормативів при формуванні та здійсненні видатків на утримання інтернатних закладів.

2.3. У затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 № 1242 Державній цільовій соціальній програмі реформування системи закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування передбачено виконання ряду заходів, які мають забезпечити, зокрема, збільшення кількості дітей, повернутих в біологічну сім'ю та влаштованих у сім'ї громадян за місцем походження дитини, зменшення кількості дітей, вилучених із сімейного середовища, зменшення кількості дітей, направлених до інтернатних закладів. Водночас в програмі не визначено прогнозних обсягів і джерел фінансування та очікуваних результатів її виконання на період дії з 2012 до 2017 року.

Визначений у паспорті програми державний замовник Мінсім'ямолодьспорту фактично не функціонує в такому статусі, оскільки реорганізований у Мінмолодьспорту та Мінсоцполітики, отже, потрібне коригування документа з урахуванням чинного законодавства.

**3.** Місцевими радами при затвердженні відповідних бюджетів занижено обсяги видатків на утримання інтернатних закладів порівняно з обсягами, врахованими Мінфіном при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Таким чином, не забезпечено реалізацію принципу фінансування таких закладів у підвищених розмірах, виходячи з особливих витрат, які вони здійснюють (безкоштовне проживання, харчування, забезпечення одягом, взуттям та іншими предметами, щорічними коштами на особисті витрати).

За розрахунками аудиторів, у 2014 році місцевими радами загалом затверджено видатків для шкіл-інтернатів в обсязі, що на 228,9 млн. грн. менший, ніж враховано Мінфіном при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. У 2015 році ця різниця становить 13,7 млн. гривень.

Наприклад, в охопленій аналізом Одеської області видатки в місцевих бюджетах на утримання зазначених закладів затверджено у 2014 році на 16,9 млн. грн. (46 відс.) та у 2015 році на 2,6 млн. грн. (8 відс.) менше визначених Мінфіном обсягів. Аналогічно у Львівській області таке заниження становило у 2014 році - 27 відс., у 2015 році – 11 відсотків. Відповідно, занижено видатки для окремих дитячих будинків. Наприклад, Вишгородською районною радою затверджено видатки на утримання дитячого будинку "Любисток" на 2014 рік у сумі 856,5 тис. грн., або в 2 рази (на 786,2 тис. грн.) менше від обсягу, врахованого в дотації вирівнювання цьому бюджету (1642,7 тис. гривень).

Через обмеженість фінансового ресурсу формування потреби в досліджених інтернатних закладах здійснено не на підставі реальних потреб, які б ґрунтувалися на нормах матеріального та грошового забезпечення учнів, а виходячи з лімітів, доведених департаментами (управліннями, відділами) освіти місцевих держадміністрацій.

Так, для придбання предметів гардероба і текстильної білизни вихованцям дошкільного дитячого будинку № 1 Львівської міської ради в міському бюджеті на 2014 та 2015 роки затверджені видатки відповідно в сумі 18,2 тис. грн. і 10 тис. грн., що в 13,5 і 32 рази менше від реальної потреби. При цьому видатки на одного вихованця закладу затверджено на рівні видатків на учня загальноосвітньої школи, а отже, не враховано коефіцієнт про підвищений рівень фінансування інтернатних закладів. Як наслідок, діти не були забезпечені необхідними товарами відповідно до натуральних норм.

**4.** Низкою дитячих будинків та шкіл-інтернатів для дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків, недоотримано з місцевих бюджетів коштів на утримання, що призвело до затримок з оплатою праці працівників, продуктів харчування та інших власних платежів цих закладів.

У 2014 році інтернатними закладами (за винятком АР Крим, м. Севастополя, Донецької та Луганської областей) загалом недоотримано з місцевих бюджетів 11,1 млн. грн., або 4 відс. затвердженого ресурсу, з них найбільше закладами Дніпропетровської обл. – 0,9 млн. грн. та Харківської обл. – 0,8 млн. грн. (відповідно 5,7 і 2,0 відс. до затверджених призначень). У результаті в місцевих бюджетах станом на 01.01.2015 утворена кредиторська заборгованість по школах-інтернатах в сумі 7,5 млн. грн., дитячих будинках – 3,7 млн. гривень. Основними статтями, за якими рахувалася кредиторська заборгованість, були оплата праці з нарахуваннями, придбання предметів, матеріалів, обладнання та продуктів харчування.

Враховуючи стан фінансування затверджених видатків у I півріччі 2015 року (школи-інтернати та дитячі будинки профінансовані на 30 відс. і

39 відс. відповідно від затверджених на рік призначень), існує ризик невиконання у поточному році кошторисів цих закладів у запланованих обсягах.

**5.** Утримання учнів (вихованців) в інтернатних закладах здійснювалося, виходячи з фінансових можливостей місцевих бюджетів, при цьому не дотримано встановлених нормативів матеріального і фінансового забезпечення, які в низці випадків не відповідають рівню існуючих цін.

5.1. Постановою Кабінету Міністрів України від 05.04.1994 № 226 і наказом МОН від 17.11.2003 № 763 затверджені норми матеріального та нормативи фінансового (грошового) забезпечення учнів (вихованців) дитячих будинків та загальноосвітніх шкіл-інтернатів.

Нижня межа фінансового забезпечення цих дітей одягом, взуттям і текстильною білизною визначена на рівні 204 – 425 грн. (переважно використовувалася при плануванні видатків місцевих бюджетів на утримання шкіл-інтернатів та дитячих будинків). При нинішніх цінах це суттєво занижені розміри. Отже, через відсутність належної уваги до питань функціонування інтернатних закладів з боку окремих місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, недостатність коштів у місцевих бюджетах матеріальне забезпечення дітей в 7 досліджених комунальних закладах Дніпропетровської, Київської, Львівської та Одеської областей не відповідає нормам.

5.2. Через низький норматив надання дітям-сиротам та дітям, які залишилися без піклування батьків, що перебувають у дитячих будинках та школах-інтернатах на повному державному утриманні, коштів на особисті витрати (25,2 грн. на рік) окремими місцевими бюджетами такі видатки не планувалися і не здійснювалися.

Так, відділом освіти Личаківського району (м. Львів) не планувалися та не виплачувалися такі кошти у 2014 році 6 і в I півріччі 2015 року 8 вихованцям дошкільного дитячого будинку № 1 Львівської міської ради. Попри заплановані Вишгородською районною радою Київської області у 2014 році в бюджеті видатки на виплату щорічних коштів на особисті потреби з розрахунку 25,2 грн. на одну дитину, фактично такі видатки 11 вихованцям дитячого будинку "Любисток" не проведено.

**6.** Загалом при зменшенні з 2010 року загальної кількості дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків, на 15 відс. в останні роки спостерігається позитивна тенденція до зменшення кількості дітей цієї категорії, які утримуються і навчаються в комунальних дитячих будинках та школах-інтернатах (з 11,5 тис. дітей на початок 2011 року до 3,8 тис. дітей на початок 2015 року, або на 67 відсотків). Бюджетні видатки на одну дитину за цей період у середньому зросли на 84 відс. (з 63 тис. грн. до 116 тис. грн.) здебільшого через інфляцію і зростання вартості енергоносіїв.

Водночас результати аналізу засвідчили відсутність на місцевому рівні єдиного підходу місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування і керівництва комунальних інтернатних закладів до фінансового і матеріального забезпечення дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків, внаслідок чого в багатьох випадках не дотримано гарантованого державою права цих дітей на належні умови утримання і навчання.

У результаті з розрахунку на одного вихованця школи-інтернату касові видатки у 2014 році в досліджених регіонах коливалися від 58,5 тис. грн. в Одеській області до 378 тис. грн. у Дніпропетровській області. При цьому в структурі витрат на інтернатні заклади видатки з оплати праці та утримання будівель загалом становлять майже 90 відс., що свідчить про те, що на забезпечення дітей продуктами харчування, одягом та взуттям спрямовується недостатньо коштів.

За результатами обговорення та на підставі вищевикладеного Рахункова палата

### **В И Р І Ш И Л А:**

1. Звіт про результати аналізу формування та проведення видатків, спрямованих на утримання та навчання дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків, у комунальних закладах освіти затвердити.

2. Рекомендувати Кабінету Міністрів України:

2.1. Внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 05.04.1994 № 226 "Про поліпшення виховання, навчання, соціального захисту та матеріального забезпечення дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування" в частині:

- приведення мінімальних розмірів нормативів фінансового забезпечення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, одягом, взуттям, м'яким інвентарем і обладнанням у відповідність з рівнем, який би забезпечував виконання натуральних норм;

- перегляду мінімального розміру грошової допомоги при вступі на навчання до професійно-технічних та вищих навчальних закладів, яка встановлена постановою в розмірі 2,5 неоподаткованих мінімумів доходів громадян;

- визначення розмірів нормативів фінансового забезпечення предметами першої потреби (миючими, чистячими засобами, засобами гігієни) учнів (вихованців) дитячих будинків, дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, що перебувають (навчаються) в дитячих будинках та загальноосвітніх школах-інтернатах.

2.2. Визначити в Державній цільовій соціальній програмі реформування системи закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 № 1242, прогностичні обсяги фінансування, джерела фінансування та очікувані результати виконання тих заходів, які не вдалося реалізувати за 2007-2014 роки. Привести у відповідність із вимогами чинного законодавства норми програми в частині її державного замовника, керівника, виконавця окремих заходів Міністерства молоді та спорту, назв інших міністерств "Мінпраці", "Мінжитлокомунгосп", які припинили свою діяльність.

2.3. Доручити Міністерству освіти і науки України спільно з Міністерством фінансів України переглянути нормативи фінансового забезпечення, затверджені наказом МОН від 17.11.2003 № 763 "Про затвердження норм матеріального та нормативів фінансового забезпечення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також вихованців шкіл-інтернатів".

**3.** Міністерству освіти і науки України спільно з Міністерством фінансів України запропонувати:

3.1. Внести зміни до наказу МОН від 17.11.2003 № 763 "Про затвердження норм матеріального та нормативів фінансового забезпечення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також вихованців шкіл-інтернатів" в частині:

- передбачення норми щодо першочергового врахування цих нормативів при формуванні видатків на утримання інтернатних закладів у відповідних місцевих бюджетах;

- визначення переліку комплекту нового одягу і взуття, що видаються дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, які перебували на повному державному утриманні в загальноосвітніх навчальних закладах, при вступі на навчання до професійно-технічних і вищих навчальних закладів;

- приведення мінімальних розмірів нормативів фінансового забезпечення для первісного придбання предметів гардероба та текстильної білизни для вихованців, учнів, студентів, щорічних коштів на особисті витрати вихованців з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, що перебувають на повному державному утриманні, до рівня, який би задовольняв виконання натуральних норм забезпечення предметами, визначеними цим наказом, і реально обґрунтовував щорічні особисті витрати вихованців.

3.2. В установленому порядку ініціювати внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 05.04.1994 № 226 "Про поліпшення виховання, навчання, соціального захисту та матеріального забезпечення дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування" в частині:

- нових мінімальних розмірів нормативів фінансового забезпечення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, одягом, взуттям, м'яким інвентарем і обладнанням, які б забезпечували виконання натуральних норм, грошової допомоги при вступі на навчання до професійно-технічних і вищих навчальних закладів;

- передбачення мінімальних розмірів нормативів фінансового забезпечення предметами першої потреби вихованців дитячих будинків, дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, що перебувають (навчаються) в дитячих будинках та загальноосвітніх школах-інтернатах.

**4.** Міністерству соціальної політики України запропонувати взяти результати аналізу до відома з огляду на підготовку Міністерством освіти і науки України проекту нового Закону України "Про освіту", згідно з яким інтернати для дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків, з 01.01.2017 мають стати закладами соціального захисту і фінансуватися за відповідними статтями місцевих та державного бюджетів.

**5.** Дніпропетровській, Київській, Львівській, Одеській обласним державним адміністраціям запропонувати ініціювати перед місцевими радами питання затвердження обсягів видатків на утримання дитячих будинків та загальноосвітніх шкіл-інтернатів для дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків, в обсягах, які б забезпечували дітей одягом, взуттям, предметами першої потреби, товарами господарського призначення, продуктами харчування відповідно до затверджених нормативно-правовими актами натуральних норм.

**6.** Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аналізу формування та проведення видатків, спрямованих на утримання та навчання дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків, у комунальних закладах освіти направити Міністерству освіти і науки України.

**7.** Рішення Рахункової палати про результати аналізу формування та проведення видатків, спрямованих на утримання та навчання дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків, у комунальних закладах освіти, направити Міністерству фінансів України, Міністерству соціальної політики України, Дніпропетровській, Київській, Львівській, Одеській обласним державним адміністраціям.

**8.** Відомості про результати аналізу формування та проведення видатків, спрямованих на утримання та навчання дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків, у комунальних закладах освіти, у формі рішення Рахункової палати направити Кабінету Міністрів України.

**9.** Поінформувати Верховну Раду України про результати аналізу формування та проведення видатків, спрямованих на утримання та навчання дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків, у комунальних закладах освіти.

**10.** Оприлюднити рішення Рахункової палати, результати його розгляду об'єктом контролю та Звіт на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

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

**Голова Рахункової палати**

**Р.М. Магута**