

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішенням Рахункової палати
від 24.07.2018 № 19-6

ЗВІТ

**про результати аудиту ефективності використання
у Кіровоградській та Чернівецькій областях додаткового обсягу
освітньої субвенції**

Київ 2018

ЗМІСТ

ПРЕАМБУЛА.....	3
ВСТУП	4
1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ВРЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ ДОДАТКОВОГО ОБСЯГУ ОСВІТНЬОЇ СУБВЕНЦІЇ, ВИДІЛЕНОГО ОБЛАСНИМ БЮДЖЕТАМ	6
1.1. <i>Врегулювання питань формування і розподілу додаткового обсягу освітньої субвенції.....</i>	6
1.2. <i>Врегулювання питань спрямування додаткового обсягу освітньої субвенції місцевим бюджетам на оснащення навчальних закладів</i>	9
1.3. <i>Висновки до розділу 1</i>	11
2. УПРАВЛІННЯ ДОДАТКОВИМ ОБСЯГОМ ОСВІТНЬОЇ СУБВЕНЦІЇ НА ОБЛАСНОМУ РІВНІ, ЙОГО ОСВОЄННЯ.....	12
2.1. <i>Розподіл додаткового обсягу освітньої субвенції за видатками обласних бюджетів</i>	12
2.2. <i>Освоєння додаткового обсягу освітньої субвенції</i>	15
2.3. <i>Звітування обласних державних адміністрацій про використання коштів</i>	15
2.4. <i>Висновки до розділу 2</i>	15
3. УПРАВЛІННЯ КОШТАМИ ОСВІТНЬОЇ СУБВЕНЦІЇ, РОЗПОДІЛЕНИХ І СПРЯМОВАНИХ З ОБЛАСНИХ БЮДЖЕТІВ КІРОВОГРАДСЬКОЇ І ЧЕРНІВЕЦЬКОЇ ОБЛАСТЕЙ МІСЦЕВИМ БЮДЖЕТАМ НИЖЧОГО РІВНЯ ЗА НАПРЯМАМИ ВИКОРИСТАННЯ	16
3.1. <i>Використання коштів на оплату праці</i>	16
3.2. <i>Використання коштів на інші видатки споживання</i>	17
3.3. <i>Розподіл і використання коштів на придбання шкільних автобусів</i>	22
3.4. <i>Розподіл і використання коштів на видатки розвитку</i>	26
3.5. <i>Висновки до розділу 3</i>	29
4. ВПЛИВ ДОДАТКОВИХ ОБСЯГІВ ОСВІТНЬОЇ СУБВЕНЦІЇ НА УМОВИ ЗДОБУТТЯ ОСВІТИ У КІРОВОГРАДСЬКІЙ ТА ЧЕРНІВЕЦЬКІЙ ОБЛАСТЯХ	30
4.1. <i>Утворення і функціонування опорних навчальних закладів</i>	30
4.2. <i>Використання шкільних автобусів, придбаних коштом освітньої субвенції</i>	31
4.3. <i>Стан матеріально-технічної бази навчальних закладів</i>	33
4.4. <i>Висновки до розділу 4</i>	34
ВИСНОВКИ	34
ПРОПОЗИЦІЇ	40

ПРЕАМБУЛА

Підстава для проведення аудиту: стаття 98 Конституції України, статті 4, 7 та 15 Закону України від 02.07.2015 № 576-VIII "Про Рахункову палату", План роботи Рахункової палати на 2018 рік.

Мета аудиту: встановлення фактичного стану справ та надання оцінки: обґрунтованості формування і розподілу між місцевими бюджетами додаткового обсягу освітньої субвенції, своєчасності і повноти перерахування, законності, продуктивності, результативності та економності їх використання розпорядниками коштів місцевих бюджетів у Кіровоградській та Чернівецькій областях; забезпечення за рахунок відповідних коштів потреби загальноосвітніх навчальних закладів, зокрема, у сучасних засобах навчання, підручниках і посібниках для учнів, шкільних автобусах для перевезення дітей, що проживають у сільській місцевості, оснащення опорних закладів.

Предмет аудиту: кошти державного бюджету за КПКВК 2211190 "Освітня субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам", додатково спрямовані у 2015–2017 роках згідно з розпорядженнями Кабінету Міністрів України обласним бюджетам Кіровоградської та Чернівецької областей (за рахунок перерозподілених Кабінетом Міністрів України бюджетних призначень, передбачених Міністерству освіти і науки України, розподілених коштів освітньої субвенції, її резерву та видатків, що не були розподілені для територій Донецької та Луганської областей); видатки місцевих бюджетів, що сформовані за рахунок цих коштів; їх рух, механізм управління та контролю за використанням зазначених коштів; нормативно-правові та інші документи, що регулюють питання надання, розподілу і використання таких коштів; бюджетна, статистична звітність та інша інформація про стан виконання державного і місцевих бюджетів у відповідній частині; розрахунки щодо потреби у коштах на відповідну мету.

Об'єкти аудиту в:

Кіровоградській області – департамент фінансів та управління освіти, науки, молоді та спорту Кіровоградської обласної державної адміністрації, відділ освіти, молоді та спорту Новоархангельської районної державної адміністрації, відділ освіти, молоді та спорту виконавчого комітету Маловисківської міської ради об'єднаної територіальної громади;

Чернівецькій області – департамент фінансів та департамент освіти і науки Чернівецької обласної державної адміністрації, відділ освіти Новоселицької районної державної адміністрації, виконавчий комітет Мамалигівської сільської ради об'єднаної територіальної громади.

Критерії оцінки:

щодо ефективності управління додатковим обсягом освітньої субвенції: обґрунтованість визначення потреби і розподілу відповідного ресурсу між місцевими бюджетами, своєчасність відкриття асигнувань та використання цих коштів;

щодо ефективності використання додаткового обсягу освітньої субвенції:

продуктивність – забезпечення своєчасного та повного використання коштів при здійсненні видатків на відповідну мету;

результативність – повнота забезпечення за рахунок відповідних коштів освітньої субвенції потреби загальноосвітніх навчальних закладів у видатках на оплату праці у поточному році, сучасних засобах навчання, підручниках і посібниках, шкільних автобусах;

економність – досягнення максимального результату при використанні додаткового обсягу освітньої субвенції;

законність – відповідність нормам законодавства управлінських рішень, що приймалися уповноваженими органами, та дій об'єктів аудиту в процесі планування, розподілу та використання додаткового обсягу освітньої субвенції.

Методи проведення аудиту: аналіз нормативно-правових, розпорядчих актів та інших документів, що регулюють питання розподілу та використання додаткового обсягу освітньої субвенції; аналіз розрахунків та обґрунтувань щодо розподілу відповідних коштів субвенції між місцевими бюджетами Кіровоградської та Чернівецької областей; оцінка результатів та методів роботи об'єктів аудиту щодо забезпечення ефективного використання додатково виділеного обсягу освітньої субвенції; дослідження показників статистичної, фінансової, бухгалтерської та іншої звітності, що стосується предмета аудиту; аналіз інформації, одержаної на запити; опрацювання матеріалів засобів масової інформації, інтернет-видань; проведення опитування та отримання пояснень посадових осіб об'єктів аудиту.

Початкові обмеження щодо проведення аудиту:

часові: 2015–2017 роки та I квартал 2018 року;

географічні: Кіровоградська та Чернівецька області.

Термін проведення аудиту: квітень-липень 2018 року.

За результатами контрольних заходів складено 8 актів, які підписані без зауважень. Також надіслано запит та опрацьовано інформацію Міністерства освіти і науки України (далі – МОН).

ВСТУП

Освіта, у тому числі загальна середня, є складовою національної безпеки держави. Водночас, як зазначено в Концепції реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти "Нова українська школа" на період до 2029 року¹, протягом 1992–2016 років відбулось погіршення якості загальної середньої освіти. Одним із факторів цього, згідно з Рекомендаціями парламентських слухань на тему "Про стан та проблеми фінансування освіти і науки в Україні"², є запроваджені останніми роками зміни у підходах до фінансування загальної середньої освіти, яке не забезпечує у повному обсязі потреб загальноосвітніх навчальних закладів та створення належних умов для

¹ Затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.12.2016 № 988-р.

² Схвалені Постановою Верховної Ради України від 12.07.2017 № 2133-VIII.

здобуття учнями якісної освіти незалежно від місця їх проживання та кількості учнів у школі.

Фінансування загальноосвітніх навчальних закладів здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів, джерелом яких, зокрема, є запроваджена з 2015 року освітня субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам. Кошти цієї субвенції до 2017 року спрямовувались на оплату поточних видатків, у тому числі загальноосвітніх навчальних закладів усіх ступенів, а з січня 2017 року – тільки на оплату праці їх педагогічних працівників (з нарахуваннями).

Водночас, за інформацією МОН³, 40 відс. наявної в загальноосвітніх навчальних закладах комп'ютерної техніки є морально і фізично застарілою. Спеціально облаштованими кабінетами з різних дисциплін забезпечені лише 70–80 відс. міських шкіл та 40 відс. шкіл у сільській місцевості. Рівень охоплення безоплатним підвезенням шкільними автобусами учнів, що проживають у сільській місцевості на відстані більше 3 км до навчального закладу, у 2015 році становив загалом 86 відс., у тому числі у Чернівецькій області – близько 70 відсотків.

З метою державної підтримки функціонування навчальних закладів у складі освітньої субвенції формується резерв коштів (з обсягом, що не перевищує одного її відсотка), розподіл якого здійснюється Кабінетом Міністрів України, що визначає напрями використання цих коштів. У 2015–2017 роках за рахунок перерозподілених Кабінетом Міністрів України бюджетних призначень, передбачених МОН, розподіленого резерву коштів освітньої субвенції та видатків, що не були розподілені для територій Донецької та Луганської областей, **додатково** для потреб загальноосвітніх навчальних закладів місцевим бюджетам **виділено 4545,6 млн гривень**. Ці кошти передбачалось спрямувати на оплату праці працівників бюджетних установ (для недопущення простроченої кредиторської заборгованості), вирішення нагальних питань загальноосвітніх навчальних закладів із придбання підручників і посібників, шкільних автобусів, оснащення опорних навчальних закладів.

Однак результати попереднього вивчення предмета аудиту свідчать про наявність проблемних питань, пов'язаних з ефективністю використання зазначених коштів, зокрема придбання на місцях товарно-матеріальних цінностей для оснащення опорних навчальних закладів, окремі з яких фактично не створені.

Зважаючи на соціальну важливість питань, пов'язаних з використанням додаткового ресурсу освітньої субвенції, необхідність створення належних умов для здобуття учнями загальної середньої освіти, а також значні обсяги таких коштів, додатково виділених (перерозподілених) з державного бюджету місцевим бюджетам на відповідну мету, тема аудиту є актуальною.

³ <https://imzo.gov.ua/2016/02/08/koli-v-ukrayinskih-shkolah-budut-suchasni-kompyuteri-zamist-metalobruhtu>).

Контрольний захід із цього питання проведено вперше (як пілотний) на базі Кіровоградської та Чернівецької областей, обласним бюджетам яких спрямовано додатково **107,2 і 139,6 млн грн** освітньої субвенції.

1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ВРЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ ДОДАТКОВОГО ОБСЯГУ ОСВІТНЬОЇ СУБВЕНЦІЇ, ВИДІЛЕНОГО ОБЛАСНИМ БЮДЖЕТАМ

1.1. Врегулювання питань формування і розподілу додаткового обсягу освітньої субвенції

1.1.1. Формування ресурсів додаткового обсягу освітньої субвенції

Відповідно до статей 89, 90, 97 Бюджетного кодексу України (далі – БКУ) видатки на освіту здійснюються з місцевих бюджетів, джерелом формування яких є, зокрема, кошти освітньої субвенції з державного бюджету. Згідно зі статтею 103² БКУ освітня субвенція до 01.01.2017 спрямовувалась на оплату поточних видатків навчальних закладів, у тому числі загальноосвітніх навчальних закладів усіх ступенів (з 01.01.2017 – тільки на оплату праці педагогічних працівників з нарахуваннями⁴). У законі про Державний бюджет України затверджуються обсяги освітньої субвенції окремо для бюджету Автономної Республіки Крим, обласних і районних бюджетів, міських (міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ). Залишки коштів за освітньою субвенцією на кінець бюджетного періоду зберігаються на рахунках відповідних місцевих бюджетів і використовуються у наступному бюджетному періоді з урахуванням цільового призначення субвенції та на оновлення матеріально-технічної бази навчальних закладів. Освітня субвенція розподіляється між місцевими бюджетами на основі формули, затвердженої постановами Кабінету Міністрів України від 01.03.2017 № 114 та від 27.12.2017 № 1088.

Згідно з частиною третьою статті 103² БКУ у складі освітньої субвенції **створюється резерв коштів, обсяг якого не може перевищувати одного відсотка загального обсягу субвенції**. За нормами цієї статті (в редакції від 20.12.2016 № 1789-VIII⁵) Кабінет Міністрів України за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету здійснював розподіл резерву освітньої субвенції та визначав напрями використання таких коштів. У подальшому Законом України від 07.12.2017 № 2233 "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України" (набрав чинності 01.01.2018) норми щодо такого погодження вилучено.

⁴ Згідно зі змінами, внесеними до БКУ Законом України від 20.12.2016 № 1789-VIII "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України".

⁵ Набрав чинності 01.01.2017.

Довідково. Законом України від 28.12.2014 № 80-VIII "Про Державний бюджет України на 2015 рік" (стаття 29) надано право Кабінету Міністрів України здійснювати розподіл резерву коштів освітньої субвенції, перерозподіл її між місцевими бюджетами для забезпечення обслуговування громадян, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції. Законами України від 25.12.2015 № 928-VIII "Про Державний бюджет України на 2016 рік" (стаття 22) та від 21.12.2016 № 1801-VIII "Про Державний бюджет України на 2017 рік" (стаття 20) право розподіляти відповідний резерв коштів, перерозподіляти відповідну субвенцію, а також перерозподіляти видатки освітньої субвенції для територій Донецької та Луганської областей, на яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження, між місцевими бюджетами надано Кабінету Міністрів України за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету.

Отже, Кабінет Міністрів України має повноваження в установленому порядку розподіляти (перерозподіляти) обсяги освітньої субвенції та деталізувати напрями використання.

1.1.2. Підстави розподілу (перерозподілу) ресурсів

Згідно з частиною восьмою статті 23, частиною шостою статті 108 БКУ та нормами зазначених законів, розпорядженнями **Кабінету Міністрів України** у 2015–2017 роках здійснювався **перерозподіл видатків державного бюджету, передбачених МОН** (за загальнодержавними витратами), **освітньої субвенції** із державного бюджету місцевим бюджетам, видатків, що не були розподілені для територій Донецької та Луганської областей, і резерву коштів освітньої субвенції, а також **визначались напрями їх використання**. Зокрема, у цей період **Кабінетом Міністрів України видано п'ять таких розпоряджень**, якими за рахунок зазначених бюджетних призначень спрямовано додатковий обсяг освітньої субвенції обласним бюджетам та міському бюджету м. Києва у 2015 році в сумі **2029,7 млн грн**, у 2016 році – **1615,9 млн грн**, у 2017 році – **900,0 млн гривень**.

Довідково. Розподіл здійснено розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 05.10.2015 № 1033-р "Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству освіти і науки (загальнодержавні витрати) на 2015 рік, та перерозподіл обсягу освітньої і медичної субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам у 2015 році" (далі – Розпорядження № 1033), від 11.11.2015 № 1178-р "Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству освіти і науки (загальнодержавні витрати) на 2015 рік, та перерозподіл обсягу освітньої і медичної субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам у 2015 році" (далі – Розпорядження № 1178), від 16.12.2015 № 1340-р "Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству освіти і науки на 2015 рік, та перерозподіл обсягу освітньої і медичної субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам у 2015 році" (далі – Розпорядження № 1340), від 16.11.2016 № 827-р "Деякі питання використання у 2016 році освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам" (далі – Розпорядження № 827), від 18.12.2017 № 929-р "Про розподіл нерозподілених видатків освітньої субвенції для територій Донецької та Луганської областей, на яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження, у 2017 році" (далі – Розпорядження № 929).

Таким чином, нормативно-правовими актами врегульовано механізм розподілу (перерозподілу) Кабінетом Міністрів України відповідних видатків між місцевими бюджетами, зокрема освітньої субвенції та її резерву, а також

визначення напрямів їх використання. При цьому право визначати такі напрями за розподіленими коштами резерву освітньої субвенції було закріплено БКУ за Кабінетом Міністрів України з 01.01.2017, хоча фактично напрями їх використання за рахунок відповідного джерела встановлювались починаючи з 2015 року.

1.1.3. Обсяги додаткових ресурсів, спрямованих Кіровоградській і Чернівецькій областям

Із загального обсягу додаткового ресурсу освітньої субвенції⁶ обласним бюджетам Кіровоградської та Чернівецької областей у 2015 році спрямовано **56,3 і 57,3** млн грн, у 2016 році – **30,3 і 48,6** млн грн, у 2017 році – **20,6 і 33,7** млн грн відповідно (таблиця 1).

Таблиця 1

Дані щодо додаткових обсягів освітньої субвенції, виділених згідно з розпорядженнями Кабінету Міністрів України у 2015–2017 роках

тис. грн

№ з/п	Реквізити розпорядження Кабінету Міністрів України	Всього	У тому числі:	
			Кіровоградська область	Чернівецька область
1.	Розпорядження від 05.10.2015 № 1033	364104,4	9944,9	12017,7
2.	Розпорядження від 11.11.2015 № 1178	543847,0	13390,1	15409,8
3.	Розпорядження від 16.12.2015 № 1340	1121771,0	32956,1	29919,3
4.	Розпорядження від 16.11.2016 № 827	1615896,6	30285,8	48573,8
5.	Розпорядження від 18.12.2017 № 929	900000,0	20649,3	33705,3
	Разом	4545619,0	107226,2	139625,9

Інформацію щодо додаткових обсягів освітньої субвенції, виділених обласним бюджетам Кіровоградської і Чернівецької областей, у розрізі основних напрямів їх використання наведено у таблиці 2.

Таблиця 2

Дані щодо додаткових обсягів освітньої субвенції, виділених згідно з розпорядженнями Кабінету Міністрів України у 2015–2017 роках, у розрізі основних напрямів використання

тис. грн

№ з/п	Напрямок видатків	Всього	У тому числі:	
			Кіровоградська область	Чернівецька область
1.	Оснащення загальноосвітніх навчальних закладів засобами навчання	1300000,0	32199,1	42244,4
2.	Видання, придбання, зберігання і доставка підручників і посібників	80000,0	1700,9	2512,6
3.	Придбання шкільних автобусів на умовах співфінансування	1041771,0	30187,7	34223,0
4.	Підтримка об'єднаних територіальних громад (оснащення загальноосвітніх навчальних закладів засобами навчання, придбання шкільних автобусів тощо)	300000,0	3875,5	17827,2
5.	Видатки споживання і видатки розвитку	1823848,0	39263,0	42818,7
	Разом	4545619,0	107226,2	139625,9

⁶ У цілому по Україні.

Дані таблиці 2 вказують, що в обсягах додатково виділених у 2015–2017 роках обласним бюджетам Кіровоградської та Чернівецької областей коштів освітньої субвенції найбільше становили видатки, пов'язані з оснащенням загальноосвітніх навчальних закладів (у тому числі опорних закладів, закладів з поглибленим вивченням природничих та математичних предметів), зокрема, кабінетами фізики, хімії, біології, географії, математики, навчальними комп'ютерними комплексами з мультимедійними засобами навчання, шкільними автобусами тощо. Питома вага таких видатків у Кіровоградській області становила понад 62 відс. обсягу виділеного ресурсу, Чернівецькій – понад 67 відсотків.

1.2. Врегулювання питань спрямування додаткового обсягу освітньої субвенції місцевим бюджетам на оснащення навчальних закладів

1.2.1. Визначення порядку утворення опорного закладу

Відповідно до Закону України від 13.05.1999 № 651-XIV "Про загальну середню освіту"⁷ **загальноосвітні навчальні заклади** для задоволення допрофесійних, професійних запитів та культурно-освітніх потреб громадян можуть входити до складу **освітніх округів**, спілок, інших об'єднань, у тому числі за участі навчальних закладів системи загальної середньої освіти різних типів і рівнів акредитації.

Постановою Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 № 777 затверджено Положення про освітній округ (далі – Положення про освітній округ), згідно з пунктом 5 якого суб'єктами округу незалежно від підпорядкування, типу і форми власності можуть бути, зокрема, загальноосвітні навчальні заклади. Один чи кілька навчальних закладів у разі потреби можуть виконувати функції опорних закладів. Таким закладом, відповідно до пункту 16 Положення про освітній округ, є навчальний заклад, що надає повну загальну середню освіту, забезпечений кваліфікованими педагогічними кадрами, має матеріально-технічну і навчально-методичну базу, зручне розташування і забезпечує допрофільну підготовку та профільне навчання, поглиблене вивчення окремих предметів.

Довідково. Змінами, внесеними Законом України від 05.09.2017 № 2145-VIII до Закону України від 13.05.1999 № 651-XIV "Про загальну середню освіту", передбачено повноваження Кабінету Міністрів України затверджувати положення про опорний заклад загальної середньої освіти.

При цьому Положенням про освітній округ⁸, яким серед іншого визначались загальні засади діяльності опорного навчального закладу, не врегульовувався правовий статус та порядок (механізм) утворення опорного закладу. Вказані питання внормовано постановою Кабінету Міністрів України від **20.01.2016** № 79 "Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України" (набрала чинність **24.02.2016**), якою внесено зміни до Положення про освітній округ. Цією постановою передбачено, що засновник

⁷ У редакції Закону України від 06.07.2010 № 2442-VI.

⁸ У редакції постанови Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 № 777.

визначає опорні заклади серед підпорядкованих йому загальноосвітніх навчальних закладів **на конкурсній основі відповідно до затверджених ним умов**, а також встановлено критерії, що мають враховуватись при проведенні конкурсу.

Отже, до набрання чинності постановою Кабінету Міністрів України від 20.01.2016 № 79 "Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України" нормативно-правовими актами не було встановлено порядку утворення опорного закладу, вимог щодо визначення його на конкурсних засадах та, відповідно, критеріїв проведення конкурсу.

Незважаючи на це, підпунктом 3 пункту 5 Розпорядження № 1340 (набрало чинності 24.12.2015) було доручено обласним державним адміністраціям, зокрема, **визначити навчальні заклади**, на базі яких утворюватимуться опорні заклади, розробити плани їх створення та модернізації мережі загальноосвітніх навчальних закладів, провести конкурс на кращий опорний заклад, **яким надати відповідну фінансову підтримку**, та **розподілити у тижневий строк обсяг освітньої субвенції на оснащення опорних закладів** між обласним бюджетом, районними бюджетами та бюджетами ОТГ.

З огляду на нормативно-правову неврегульованість вказаних питань пунктом 4 Розпорядження № 1340 доручено **МОН розробити та затвердити нормативно-правові акти, необхідні для функціонування опорних загальноосвітніх навчальних закладів та оснащення їх сучасною матеріально-технічною базою** (засобами навчання, у тому числі кабінетами фізики, хімії, біології, географії, математики, навчальними комп'ютерними комплексами, мультимедійним обладнанням, впровадження енергозберігаючих технологій тощо).

Слід зазначити, що Типовий перелік засобів навчання та обладнання навчального і загального призначення для кабінетів природничо-математичних предметів загальноосвітніх навчальних закладів затверджено наказом МОН від 22.06.2016 № 704, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 28.07.2016 за № 1050/29180, тобто через **7 місяців після видання Розпорядження № 1340.**

Зазначене стало передумовою для відтермінування на місцях фактичного виконання доручення Кабінету Міністрів України щодо проведення конкурсу на кращий опорний заклад та розподілу обсягу освітньої субвенції на оснащення таких закладів між обласним бюджетом, районними бюджетами та бюджетами ОТГ, а також створило ризики несвоєчасного освоєння додаткового обсягу освітньої субвенції на відповідну мету.

1.2.2. Затвердження МОН методичних рекомендацій щодо особливостей видатків освітньої субвенції за окремими напрямками

МОН із затримкою здійснювалось виконання доручення, наданого Розпорядженням № 929 (пункт 4), **щодо розроблення у місячний строк та**

затвердження вимог щодо особливостей, пов'язаних із використанням освітньої субвенції за напрямами, визначеними додатком, та доведення їх до обласних, Київської міської держадміністрацій.

Так, **Методичні рекомендації щодо використання коштів освітньої субвенції на придбання обладнання для кабінетів української мови в закладах загальної середньої освіти з навчанням мовами національних меншин затверджено наказом МОН від 23.03.2018 № 284**, а **Методичні рекомендації щодо використання освітньої субвенції для придбання обладнання для інноваційних навчально-тренінгових класів – наказом МОН від 18.04.2018 № 391**, тобто відповідно через 3 і 4 місяці від дати видання Розпорядження № 929⁹ (відповідальний за напрям – заступник Міністра Хобзей М. К.).

Через це створено умови для відтермінування виконання обласними державними адміністраціями пункту 3 Розпорядження № 929, згідно з яким останнім доручалось розподілити між обласним бюджетом, бюджетами міст обласного значення, районними бюджетами та бюджетами ОТГ додатковий обсяг освітньої субвенції, **виділений за п'ятьма напрямами**, і, як наслідок, ризику несвоєчасного освоєння коштів освітньої субвенції на відповідну мету.

Водночас окремі норми наказу МОН від 18.04.2018 № 391 "Щодо обладнання інноваційних навчально-тренінгових класів"¹⁰ не відповідали нормам законодавства. Зокрема, цим наказом (пункт 2) доручено департаментам освіти і науки обласних, Київської міської державних адміністрацій обладнати інноваційні навчально-тренінгові класи в обласних закладах післядипломної педагогічної освіти та вищих навчальних закладах I–II рівнів акредитації. Заходи з обладнання інноваційних навчально-тренінгових класів в обласних закладах післядипломної педагогічної освіти визначені першочерговими¹¹. Однак **статтею 103² БКУ такі заклади не віднесені до типів навчальних закладів, на фінансування яких (оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників) спрямовуються кошти освітньої субвенції**. Ці положення вилучені з наказу МОН у червні 2018 року згідно з наказом МОН від 20.06.2018 № 664 "Про внесення змін до наказу Міністерства освіти і науки України від 18.04.2018 № 391".

1.3. Висновки до розділу 1

Неврегульованість Положенням про освітній округ порядку створення та визначення на конкурсних засадах опорного навчального закладу, зміни до якого в цій частині внесені лише постановою Кабінету Міністрів України від 20.01.2016 № 574 (набрала чинності 24.02.2016), **створили умови для**

⁹ Щодо обладнання інноваційних навчально-тренінгових класів.

¹⁰ Виданий на виконання Розпорядження № 929.

¹¹ Відповідно до Методичних рекомендацій щодо використання у 2018 році коштів освітньої субвенції для придбання обладнання для інноваційних навчально-тренінгових класів, затверджених наказом МОН від 18.04.2018 № 391. Ці рекомендації підписані директором департаменту загальної середньої та дошкільної освіти МОН Кононенко Ю. Г.

відтермінування на місцях як виконання заходів, передбачених Розпорядженням № 1340 щодо проведення облдержадміністраціями конкурсу на кращий опорний заклад, переможцям яких мала надаватись відповідна фінансова підтримка, так і розподілу в тижневий термін обсягу освітньої субвенції між місцевими бюджетами, зокрема, на оснащення опорних закладів.

Затримка у виконанні МОН пункту 4 Розпорядження № 929 щодо розроблення у місячний термін і затвердження вимог щодо особливостей, пов'язаних з використанням додаткового обсягу освітньої субвенції за напрямами, визначеними цим розпорядженням, і фактичне затвердження низки методичних рекомендацій через 3 і 4 місяці після видання Розпорядження № 929, **створили також передумови для несвоєчасного освоєння на місцях коштів освітньої субвенції на відповідну мету.**

2. УПРАВЛІННЯ ДОДАТКОВИМ ОБСЯГОМ ОСВІТНЬОЇ СУБВЕНЦІЇ НА ОБЛАСНОМУ РІВНІ, ЙОГО ОСВОЄННЯ

2.1. Розподіл додаткового обсягу освітньої субвенції за видатками обласних бюджетів

За інформацією МОН¹², розподіл у 2015–2017 роках додаткових обсягів освітньої субвенції між місцевими бюджетами здійснювався із застосуванням такого критерію, як кількість учнів сільських шкіл (розподілялись видатки на придбання шкільних автобусів); кількість учнів 5-11 класів (видатки на оснащення закладів загальної середньої освіти засобами навчання (у тому числі кабінетами фізики, хімії, біології, географії, математики)); кількість вчителів (видатки на придбання обладнання для інноваційно-тренінгового класу).

Кіровоградською та Чернівецькою обласними державними адміністраціями та їх структурними підрозділами потреба у додаткових обсягах освітньої субвенції на вказану мету не визначалась, звернення щодо їх виділення до центральних органів виконавчої влади не надсилались.

На обласному рівні розподіл додаткових обсягів освітньої субвенції, виділених обласним бюджетам Кіровоградської та Чернівецької областей в сумах 107226,2 і 139625,3 тис. грн відповідно¹³, здійснювався за рішеннями обласних рад та розпорядженнями голів обласних державних адміністрацій на підставі подань (пропозицій) управління освіти, науки, молоді та спорту Кіровоградської облдержадміністрації (далі – Управління Кіровоградської ОДА) та департаменту освіти і науки Чернівецької облдержадміністрації (далі – Департамент Чернівецької ОДА).

¹² Лист МОН від 05.06.2018 № 1/12-4835 за підписом першого заступника Міністра Ковтунця В. В., надісланий на запит Рахункової палати.

¹³ Розпорядженнями Кабінету Міністрів України доручалось облдержадміністраціям, зокрема, здійснити розподіл субвенції в розрізі напрямів між місцевими бюджетами (крім видатків на придбання шкільних автобусів).

Довідково. Додаткові обсяги освітньої субвенції спрямовувались з державного бюджету за КПКВК 2211190 "Освітня субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам". Розподіл видатків в обласних бюджетах Кіровоградської та Чернівецької областей між місцевими бюджетами нижчого рівня, що формувались за рахунок цих коштів, здійснювався за КТКВК 250352 "Субвенція за рахунок залишку коштів освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, що утворився на початок бюджетного періоду" (в 2016 році); за КПКВК 7618610 "Субвенція за рахунок залишку коштів освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, що утворився на початок бюджетного періоду" (в 2017 році); за КПКВК 3719320 "Субвенція з місцевого бюджету за рахунок залишку коштів освітньої субвенції, що утворився на початок бюджетного періоду" (у 2018 році) (далі – додаткові обсяги освітньої субвенції).

Як встановлено аудитом, **розподіл за видатками обласних бюджетів Кіровоградської та Чернівецької областей** додаткового обсягу освітньої субвенції здійснено із значною затримкою у часі, а також з **неодноразовим перерозподілом цих коштів між місцевими бюджетами нижчого рівня та головними розпорядниками коштів місцевих бюджетів**. Основні причини цього – **недоліки нормативно-правового забезпечення використання коштів освітньої субвенції** (затримка МОН із затвердженням типового переліку засобів навчання та обладнання навчального і загального призначення, методологічних рекомендацій тощо), відсутність в Управлінні Кіровоградської ОДА (начальник Таборанський В. П.) та Департаменті Чернівецької ОДА (директор Палійчук О. М.) достовірної інформації про потребу місцевих бюджетів у коштах на відповідну мету¹⁴.

Так, у **Кіровоградській області кошти** освітньої субвенції, що виділені на підставі Розпорядження № 1340 на придбання шкільних автобусів на умовах співфінансування в сумі 19800,0 тис. грн (надійшли в грудні 2015 року), розподілені між місцевими бюджетами у березні 2016 року¹⁵ (через 3 місяці). У подальшому їх перерозподіл здійснювався 5 разів, востаннє – розпорядженням голови облдержадміністрації від 31.10.2016 № 467-р, тобто **через 10 місяців після надходження коштів** до обласного бюджету.

Довідково. За усним поясненням посадових осіб Управління Кіровоградської ОДА зазначене пов'язано із тривалим проведенням процедур закупівель автобусів та певною мірою зі зміною умов співфінансування придбання автобусів з місцевих бюджетів (Розпорядженням № 1340 їх визначено у пропорції 50 і 50 відс. із державного і місцевих бюджетів, а змінами до нього, внесеними розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.06.2016 № 422-р, – 70 і 30 відсотків).

Також рішенням Кіровоградської обласної ради від 25.03.2016 № 47 кошти **освітньої субвенції**, що надійшли на оснащення опорних шкіл у сумі **6519,7 тис. грн**, розподілені **через 3 місяці**.

¹⁴ Відповідно до частини 3 статті 37 Закону України від 13.05.1999 № 651-XIV "Про загальну середню освіту" (в редакції Закону України від 05.09.2017 № 2145) Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах компетенції виконують функції засновника закладів загальної середньої освіти на відповідній території та організують, зокрема, матеріальне їх забезпечення.

¹⁵ Рішення обласної ради від 25.03.2016 № 47.

У Чернівецькій області кошти освітньої субвенції в загальній сумі **27369,9 тис. грн**, що надійшли до обласного бюджету в грудні 2015 року на підставі Розпорядження № 1340, **розподілені** (за трьома напрямками) **через 6 – 27 місяців** від надходження (тобто востаннє у березні 2018 року). **Отримані у листопаді 2016 року** відповідно до Розпорядження № 827 кошти в сумі **35472,7 тис. грн** розподілені за видатками відповідного обласного бюджету (за трьома напрямками) **через 4 – 16 місяців від надходження**.

Довідково. Для прикладу, із 16800,0 тис. грн освітньої субвенції, що надійшли до обласного бюджету в грудні 2015 року відповідно до Розпорядження № 1340 на придбання шкільних автобусів, 8400,0 тис. грн розподілені між бюджетами нижчого рівня рішенням обласної ради від 28.04.2016 № 71-5/16, тобто через 4 місяці після надходження. Решту коштів розподілено трьома рішеннями обласної ради у липні, жовтні, грудні 2016 року в загальній сумі 6177,2 тис. грн, та рішенням від 27.03.2018 № 11-21/18 у сумі 2222,9 тис. гривень. Аналогічно кошти в сумі 9421,1 тис. грн, отримані на придбання автобусів у листопаді 2016 року відповідно до Розпорядження № 827, розподілені трьома рішеннями обласної ради, починаючи з березня 2017 року до березня 2018 року, тобто через 4 – 16 місяців після надходження.

Загалом станом на 01.05.2018 за видатками обласного бюджету **Кіровоградської області** розподілено увесь обсяг освітньої субвенції, додатково виділений у 2015–2017 роках з державного бюджету (107226,2 тис. гривень).

На відміну від цього у **Чернівецькій області** станом на 01.05.2018 із додаткового обсягу освітньої субвенції, виділеного у 2015–2017 роках обласному бюджету, розподілено лише **99,4 відс.** асигнувань (або 138825,3 тис. гривень). Не розподілено 800,0 тис. грн освітньої субвенції, виділених згідно з Розпорядженням № 929 на придбання обладнання для інноваційного навчально-тренінгового класу (надійшли у грудні 2017 року), через тривале визначення закладів, на потреби яких їх буде спрямовано¹⁶.

Довідково. Згідно з поясненням, наведеним у листі Чернівецької ОДА від 18.07.2018 № 01.39/16-1436¹⁷, нездійснення розподілу пов'язано з затримкою МОН із затвердженням методичних рекомендацій, що унеможливило своєчасний розподіл коштів.

Крім того, станом на 01.05.2018 не перерозподілено за видатками обласного бюджету Чернівецької області залишок коштів освітньої субвенції в сумі 158,8 тис. грн, що утворився внаслідок недофінансування окремих місцевих бюджетів за затвердженими їм бюджетними призначеннями через відсутність потреби останніх у відповідних коштах (зокрема, за коштами у сумі **61,6 тис. грн**, що надійшли обласному бюджету в грудні 2015 року відповідно до Розпорядження № 1340, та **97,2 тис. грн**, що надійшли у листопаді 2016 року відповідно до Розпорядження № 827).

¹⁶ Пропозиції щодо розподілу коштів для двох навчальних закладів подані Департаментом Чернівецької ОДА листом від 04.05.2018 № 01-24/1069 до департаменту фінансів цієї ж облдержадміністрації.

¹⁷ Надісланий за результатами обговорення проекту Звіту з уповноваженими особами відповідних облдержадміністрацій.

2.2. Освоєння додаткового обсягу освітньої субвенції

Через зволікання з розподілом в обласному бюджеті додаткового обсягу освітньої субвенції між місцевими бюджетами нижчого рівня та з інших причин, станом на 01.04.2018 залишок неосвоєних коштів обласного бюджету Кіровоградської області та місцевих бюджетів нижчого рівня становить **21191,1 тис. грн** (або **20** відс. додаткового обсягу освітньої субвенції), з них 20649,3 тис. грн¹⁸, що надійшли у грудні 2017 року відповідно до Розпорядження № 929. Обласним бюджетом Чернівецької області та місцевими бюджетами нижчого рівня не освоєно **41394,9 тис. грн освітньої субвенції** (або **30** відс.), з них 33705,3 тис. грн, що надійшли у грудні 2017 року відповідно до Розпорядження № 929¹⁹.

Довідково. З них залишок неосвоєних коштів місцевими бюджетами нижчого рівня Кіровоградської і Чернівецької областей становить 523,1 і 842,8 тис. грн відповідно, які станом на 01.04.2018 обліковуються на рахунках місцевих бюджетів.

2.3. Звітування обласних державних адміністрацій про використання коштів

Дослідженням стану дотримання вимог пункту 5 Розпорядження № 1340 та пункту 3 Розпорядження № 827, якими облдержадміністраціям доручалось щомісячно до 15 числа подавати МОН інформацію про використання бюджетних коштів у розрізі адміністративно-територіальних одиниць, встановлено, що Чернівецькою облдержадміністрацією (перший заступник голови Павлюк М. В.) така інформація не подавалась.

Кіровоградською облдержадміністрацією (перший заступник голови Коваленко С. П.) така інформація у 2016 році до МОН подавалась, однак окремі відомості щодо обсягів використаних коштів (на певну дату) не відповідали фактичним даним.

Довідково. Наприклад, в інформації Кіровоградської облдержадміністрації від 16.01.2017 № 01-13/166/1 зазначено про використання коштів освітньої субвенції, виділених Розпорядженням № 1340, в обсягах, що на 596,8 тис. грн перевищують фактичні обсяги використаних коштів (у розрізі напрямів використання).

У 2017 році інформація, передбачена Розпорядженням № 827, цією облдержадміністрацією до МОН **не подавалась**²⁰.

2.4. Висновки до розділу 2

Таким чином, через затримку МОН з прийняттям нормативно-правових і методологічних актів, пов'язаних з особливостями використання коштів освітньої субвенції на відповідну мету, та зволікання Кіровоградською та Чернівецькою облдержадміністраціями, обласними радами цих областей з

¹⁸ Кошти розподілені рішенням Кіровоградської обласної ради від 02.03.2018 № 451.

¹⁹ Рішенням Чернівецької обласної ради від 27.03.2018 № 11-21/18 затверджено розподіл субвенції в сумі 32905,3 тис. гривень.

²⁰ За поясненням посадових осіб відповідних облдержадміністрацій, така інформація не подавалась до МОН через те, що міністерство її не вимагало.

прийняттям управлінських рішень щодо розподілу її обсягів, фактично у Кіровоградській області **24 відс.** (26,3 млн грн) додаткового обсягу освітньої субвенції розподілено через 3 – 10 місяців після надходження до обласного бюджету, у Чернівецькій – **45 відс.** (62,8 млн грн) розподілено через 4 – 27 місяців після надходження коштів, майже **1,0 млн грн** не розподілено до цього часу.

Зазначене свідчить про неефективне управління коштами державного бюджету і про неналежне виконання службових обов'язків посадовими особами Кіровоградської і Чернівецької облдержадміністрацій (відповідно перших заступників голів Павлюка М. В. і Коваленка С. П.).

Як наслідок, обласним бюджетом і місцевими бюджетами нижчого рівня Кіровоградської області станом на 01.05.2018 не освоєно **21,2 млн грн** додаткового ресурсу освітньої субвенції, відповідними бюджетами Чернівецької області – **41,4 млн грн**, що надійшли протягом 2015–2017 років.

3. УПРАВЛІННЯ КОШТАМИ ОСВІТНЬОЇ СУБВЕНЦІЇ, РОЗПОДІЛЕНИХ І СПРЯМОВАНИХ З ОБЛАСНИХ БЮДЖЕТІВ КІРОВОГРАДСЬКОЇ І ЧЕРНІВЕЦЬКОЇ ОБЛАСТЕЙ МІСЦЕВИМ БЮДЖЕТАМ НИЖЧОГО РІВНЯ ЗА НАПРЯМАМИ ВИКОРИСТАННЯ

3.1. Використання коштів на оплату праці

Підпунктом 2 пункту 4 Розпорядження № 1033 та підпунктом 2 пункту 5 Розпорядження № 1178 доручено **обласним державним адміністраціям** вжити заходів щодо спрямування райдержадміністраціями коштів освітньої субвенції, виділених на видатки споживання²¹, **виключно на оплату праці працівників бюджетних установ** та недопущення прострочення кредиторської заборгованості із зазначених виплат.

На стадії формування пропозицій щодо розподілу за видатками обласного бюджету коштів освітньої субвенції, виділених Розпорядженням № 1033, Кіровоградською районною адміністрацією і, відповідно, Управлінням Кіровоградської ОДА, визначалась потреба Кіровоградського районного бюджету у коштах на оплату спожитих енергоносіїв у сумі 576,0 тис. грн, на виплату заробітної плати працівникам – 8,8 тис. грн (саме цієї суми не вистачало для забезпечення потреби районного бюджету у відповідних видатках).

Водночас розпорядженнями голови Кіровоградської облдержадміністрації від 22.10.2015 № 422-р та від 25.11.2015 № 462-р згідно з розподілом коштів освітньої субвенції, передбачених Розпорядженнями №№ 1033 і 1178, Кіровоградському районному бюджету виділено

²¹ Передбачена на видатки споживання, без урахування видатків згідно з Розпорядженням № 1178, пов'язаних із збільшенням внутрішньопереміщених осіб, які одержують освітні послуги, – відповідно 1794,0 тис. грн та 645,0 тис. гривень.

585,0 тис. грн і 115,3 тис. грн відповідно на виплату заробітної плати працівникам (з нарахуваннями), тобто **розподілені** Кіровоградському районному бюджету кошти освітньої субвенції на виплату заробітної плати працівникам (з нарахуваннями) **перевищили** обсяги визначеної потреби на 691,5 тис. грн (**98,4 відсотка**).

Фактично **698,3 тис. грн** додаткового обсягу освітньої субвенції, що надійшли до Кіровоградського районного бюджету, були спрямовані на виплату щорічної грошової винагороди працівникам у розмірі посадового окладу²² (стимулюючі виплати).

Довідково. Відповідно до частини третьої статті 57 Закону України від 23.05.1991 № 1060-XII "Про освіту" гарантується надання педагогічним працівникам щорічної грошової винагороди в розмірі до одного посадового окладу (ставки заробітної плати) за сумлінну працю, зразкове виконання службових обов'язків, а згідно з Порядком використання коштів, передбачених статтею 68 Закону України "Про Державний бюджет України на 2000 рік", затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 05.06.2000 № 898, розмір такої винагороди не може перевищувати одного посадового окладу (ставки заробітної плати) з урахуванням підвищень, тобто спрямування додаткового обсягу освітньої субвенції дало змогу збільшити виплату працівникам навчальних закладів грошової винагороди в межах граничного розміру, визначеного законодавством.

3.2. Використання коштів на інші видатки споживання

Управлінські рішення щодо перерозподілу місцевими радами додаткового ресурсу

Аудитом встановлено, що низкою районних бюджетів та бюджетів ОТГ Чернівецької області на стадії затвердження місцевих бюджетів і розподілу показників видатків за коштами, що спрямовувались з обласних бюджетів як "Субвенція за рахунок залишку коштів освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, що утворився на початок бюджетного періоду" (за КТКВК 250352 у 2016 році, КПКВК 7618610 у 2017 році) з призначенням – видатки споживання або видатки розвитку, змінено цільовий характер видатків. У результаті за видатками місцевих бюджетів нижчого рівня кошти спрямовано не на видатки, визначені розпорядженнями Кабінету Міністрів України та рішеннями обласної ради (**видатки споживання змінювались на видатки розвитку і навпаки**).

Довідково. Відповідно до Порядку та умов надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 6 (редакції від 14.02.2017 № 94), місцеві ради мають право передавати кошти субвенції у вигляді міжбюджетного трансферту іншим місцевим бюджетам.

Так, Розпорядженням № 1340 за рахунок перерозподілених коштів освітньої субвенції і розподілу її резерву за загальним фондом державного

²² За інформацією начальника Управління Кіровоградської ОДА Таборанського В.: "додаткові кошти у сумі 115,3 тис. грн надали можливість здійснити виплату грошової допомоги у більш високому відсотку до посадового окладу".

бюджету на видатки споживання (поточні)²³ обласному бюджету Чернівецької області виділено **5065,0 тис. гривень**. Ці кошти рішенням Чернівецької обласної ради від **28.07.2016**²⁴ № 113-6/16 за поданням Департаменту Чернівецької ОДА розподілено між місцевими бюджетами нижчого рівня з призначенням – **видатки споживання** (загальний фонд місцевого бюджету). Згідно з рішенням облради (додатками до нього) **660,0 тис. грн**²⁵ передбачено спрямувати на **видання, придбання підручників, 3080,0 тис. грн** – на **зміцнення матеріально-технічної бази навчальних закладів**.

Довідково. Згідно із змінами до розпису асигнувань державного бюджету по міжбюджетних трансфертах на 2015 рік по Чернівецькій області²⁶, асигнування із загального фонду державного бюджету в сумі 5065,0 тис. грн виділені обласному бюджету Чернівецької області за КПКВК 2211190 КЕКВ 2620 "Поточні трансферти органам державного управління інших рівнів".

Враховуючи, що згідно з пунктом 48 статті 2 БКУ субвенціями є **міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про їх надання**, передбачений Розпорядженням № 1340 та рішенням Чернівецької обласної ради цільовий характер видатків (призначень) міжбюджетного трансферту – **видатки споживання** – є обов'язковим для врахування при використанні цих коштів.

Водночас, незважаючи на цільовий характер видатків додаткового ресурсу освітньої субвенції, визначений Розпорядженням № 1340 (видатки споживання) та рішенням Чернівецької обласної ради (обумовлено цільове спрямування міжбюджетного трансферту місцевим бюджетам нижчого рівня), **окремі районні ради видатки за цими коштами передбачали як видатки розвитку**.

Довідково. Відповідно до Складових частин витрат (видатків) розвитку та витрат (видатків) споживання, затверджених наказом Мінфіну від 14.01.2011 № 11 "Про бюджетну класифікацію", видатками споживання є частина видатків бюджетів, які, зокрема, забезпечують поточне функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, бюджетних установ, а видатками розвитку – фінансове забезпечення капітальних вкладень виробничого і невиробничого призначення, структурної перебудови економіки, інші видатки, пов'язані з розширенням відтворенням.

Так, рішенням Герцаївської районної ради від 29.07.2016 № 46-10/16 **кошти міжбюджетного трансферту (призначень), отриманого відповідно до рішення Чернівецької обласної ради від 28.07.2016 № 113-6/16 у сумі 560,0 тис. грн на видатки споживання – придбання підручників, спрямовано на видатки розвитку** (видатки бюджету розвитку) і, відповідно, **відділом освіти, молоді та спорту Герцаївської райдержадміністрації** (начальник

²³ Визначені розпорядженням Кабінету Міністрів України як цільові видатки.

²⁴ Через 7 місяців після надходження коштів субвенції до обласного бюджету.

²⁵ У тому числі Герцаївському районному бюджету 560,0 тис. грн на придбання підручників для ЗНЗ Герцаївського району з румунською мовою викладання.

²⁶ Надіслані Головним управлінням Державної казначейської служби України у Чернівецькій області листом від 25.12.2015 № 07-21/740-8589.

Магас О.С.) за виділеними асигнуваннями за КЕКВ 3110 використано в сумі **514,6 тис. грн на придбання підручників для бібліотечного фонду.**

Довідково. Відповідно до підпункту 14 пункту 3.1.1 Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету, затвердженої наказом Міністерства фінансів України від 12.03.2012 № 333 (у редакції наказу від 21.06.2012 № 754), зареєстрованим у Мін'юсті 27.03.2012 за № 456/20769, видатки на придбання та випуск підручників для бібліотечних фондів навчальних закладів здійснюються за рахунок асигнувань за КЕКВ 3110 (капітальні видатки), а придбання підручників та книг не для поповнення бібліотечного фонду за КЕКВ 2210 "Предмети, матеріали, обладнання та інвентар".

Аналогічно рішенням **Путильської районної ради** від 04.08.2016 № 70-7/216 **кошти у сумі 190,0 тис. грн**, отримані за розподілом з обласного бюджету з призначенням – видатки споживання (зміцнення матеріально-технічної бази навчальних закладів), **спрямовано на видатки розвитку**, і у подальшому **сектором управління у сфері освіти Путильської райдержадміністрації** (в. о. завідувача сектору Горбан С.) за виділеними асигнуваннями за КЕКВ 3110 використано на придбання основних засобів.

Довідково. Придбано техніку для Дихтинецької ЗОШ I–III ступенів на суму 95,0 тис. грн (телевізори LG – 6 од. за ціною 9,7 тис. грн за шт., ноутбуки Lenovo – 6 од. за ціною 6,1 тис. грн за шт.), Путильської гімназії – на суму 95,0 тис. грн (телевізори LG – 5 од. за ціною 13,3 тис. грн за шт., телевізор LG – 8,8 тис. грн, принтер-копір-сканер Epson – 6,1 тис. грн та ноутбук ASUS – 7,6 тис. гривень).

Управлінням освіти Хотинської райдержадміністрації (начальник Рак В.) на підставі рішення Хотинської районної ради від 06.09.2016 № 107/10/16 **кошти**, що надійшли згідно з рішенням облради на **видатки споживання** (зміцнення матеріально-технічної бази навчальних закладів), спрямовано у сумі **190,0 тис. грн** на придбання (за КЕКВ 3110) комп'ютерного класу для Колінківецького ЗНЗ I–III ступенів та мультимедійного обладнання для Хотинської гімназії.

Аналогічні випадки мали місце і в 2017 році. Незважаючи на рішення обласної ради від **13.09.2017** № 152-15/17²⁷, яким спрямовано кошти, у тому числі **500,0 тис. грн** Герцаївському районному бюджету на видатки **споживання – придбання навчального обладнання, меблів, спортивного інвентарю** для Тернавського НВК, рішенням Герцаївської районної ради від 21.09.2017 № 63-20/17 ці кошти **передбачено використати** на видатки **розвитку** і відділом освіти, молоді та спорту Герцаївської райдержадміністрації витрачено за КЕКВ 3110 на придбання меблів та обладнання для Тернавського НВК.

І навпаки, окремі ради кошти, що надійшли згідно з рішенням обласної ради на видатки розвитку, передбачали в місцевих бюджетах як видатки споживання.

Так, рішеннями Рукшинської сільської ради ОТГ (голова Горбатюк О. В.) та Вашківецької міської ради ОТГ (голова Перч М. В.) при затвердженні місцевих бюджетів видатки розвитку, цільовий характер яких визначався розпорядженням Кабінету Міністрів

²⁷ Через 20 місяців після надходження коштів субвенції до обласного бюджету.

України (придбання шкільних автобусів, оснащення засобами навчання, у тому числі кабінетами фізики, хімії, біології, географії математики, навчальними комп'ютерними комплексами з мультимедійними засобами навчання) та рішенням Чернівецької обласної ради від 24.03.2017 № 4-12/17, **змінено на видатки споживання**, що відповідно до пункту 7 частини першої статті 116 БКУ є бюджетним правопорушенням. Виконавчими комітетами Рукшинської сільської ради та Вашківецької міської ради частину коштів (**151,8 тис. грн та 743,4 тис. грн** відповідно) використано на придбання малоцінних матеріальних активів, у тому числі столів і стільців.

Отже, за відсутності контролю Чернівецької обласної державної адміністрації²⁸, рішеннями п'яти рад Чернівецької області всупереч вимогам Розпоряджень №№ 1340 і 827, рішень Чернівецької обласної ради, якими визначено цільове спрямування міжбюджетного трансферту місцевим бюджетам нижчого рівня, змінено цільовий характер видатків на загальну суму **2289,8 тис. грн** (видатки розвитку змінено на видатки споживання і навпаки), що свідчить про недотримання вимог частини 2 статті 19 БКУ на стадіях складання проектів місцевих бюджетів та прийняття рішень про їх затвердження. Цим також порушено вимоги зазначених розпоряджень Уряду та законодавства щодо застосування бюджетної класифікації, що згідно з пунктами 7, 31 частини 1 статті 116 БКУ є порушенням бюджетного законодавства.

Використання коштів на придбання матеріальних цінностей

Згідно з рішенням Чернівецької обласної ради від 28.07.2016 № 113-6/16 кошти в сумі 3085,0 тис. грн²⁹ розподілено місцевим бюджетам нижчого рівня на видатки споживання (поточні) для зміцнення матеріально-технічної бази загальноосвітніх навчальних закладів, у тому числі Новоселицькому районному бюджету – 280,0 тис. гривень.

Рішенням Новоселицької районної ради від 01.08.2016 № 1-7/16 ці кошти спрямовано за видатками районного бюджету на придбання предметів, обладнання та інвентарю для зміцнення матеріально-технічної бази (видатки споживання).

Надалі **відділом освіти Новоселицької райдержадміністрації** (начальник Руснак А.І.) за рахунок асигнувань (КТКВК 070201 КЕКВ 2210) проведено процедуру закупівель за предметом "придбання персональних комп'ютерів для учителя та учнів, приладдя для цього обкладання, ноутбуку", за результатами якої укладено договір з ФОП Гордєєва А. М. від 28.11.2016

²⁸ Відповідно до статті 115 БКУ контроль за відповідністю бюджетному законодавству показників затверджених бюджетів, розпису бюджету, кошторисів бюджетних установ та інших документів, які використовуються у бюджетному процесі, здійснюється, зокрема, обласними державними адміністраціями – щодо районних та міських (міст обласного значення) бюджетів і бюджетів об'єднаних територіальних громад.

²⁹ Із виділених згідно з Розпорядженням № 1340 обласному бюджету Чернівецької області на видатки споживання (поточні) 5065,0 тис. гривень.

№ 341 на придбання, зокрема, трьох персональних комп'ютерів учителя та 30 персональних комп'ютерів учня (з приладдям).

У подальшому відділом освіти Новоселицької райдержадміністрації фактично отримувались за видатковими накладними та актом приймання-передачі окремі складові (системні блоки і монітори) комп'ютерної техніки (вартість кожної одиниці до 6 тис. грн) і, відповідно, видатки на їх придбання здійснювались за КЕКВ 2210 (кошти за поставлені матеріальні цінності оплачені відділом освіти платіжним дорученням від 14.12.2016 на суму 279,7 тис. грн). Укомплектовано по одному комп'ютерному класу на 9 учнів з робочим місцем вчителя трьох ЗНЗ району.

Довідково. Відповідно до Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету, затвердженої наказом Мінфіну від 12.03.2012 № 333 (далі – Інструкція), за категорію коду 2200 здійснюється оплата поточних видатків на придбання матеріалів і предметів, які не беруться на облік як основні засоби, а за категорією коду 3100 – на придбання або створення основних засобів, окремих інших необоротних матеріальних активів, збільшення вартості активів внаслідок поліпшення об'єкта (модернізація, добудова, дообладнання, реконструкція тощо), капітальний ремонт, створення державних запасів і резервів, придбання землі та нематеріальних активів.

Відповідно до пункту 3.2.3 Національного положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 121 "Основні засоби", затвердженого наказом Мінфіну від 12.10.2010 № 1202, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 01.11.2010 за № 1017/18312, до малоцінних необоротних матеріальних активів належать предмети вартістю (без податку на додану вартість), що не перевищують 6000 грн та строк використання яких перевищує один рік.

Таким чином, здійснення відділом освіти Новоселицької райдержадміністрації процедур закупівлі і взяття зобов'язання шляхом укладання з ФОП Гордєєва А. М. угоди на придбання комп'ютерів і ноутбуків (з приладдям), хоча бюджетні асигнування встановлені за КЕКВ 2210, свідчить про порушення зазначеним відділом вимог статті 48 БКУ, підпункту 2.2.1 розділу I Інструкції, що відповідно до пунктів 20, 31 частини першої статті 116 БКУ є порушенням бюджетного законодавства.

Довідково. За нормами статті 48 БКУ розпорядники бюджетних коштів беруть бюджетні зобов'язання та здійснюють платежі тільки в межах бюджетних асигнувань, встановлених кошторисами. До бюджетного зобов'язання належить будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, згідно з якими необхідно здійснити платежі протягом цього ж періоду або у майбутньому.

За поясненням, наданим відділом освіти Новоселицької райдержадміністрації у листі від 18.05.2018 № 01-17/398: "оскільки кошти на зміцнення матеріально-технічної бази були виділені саме по загальному фонду (бюджет споживання), відділ освіти не мав можливостей здійснити оплату техніки, що є предметом договору про закупівлю від 28.11.2016 № 341 за іншим кодом, ніж КЕКВ 2210".

3.3. Розподіл і використання коштів на придбання шкільних автобусів

Розпорядженнями №№ 1340, 827 і 929 доручалось облдержадміністраціям здійснити придбання шкільних автобусів за рахунок видатків, передбачених цими розпорядженнями, на засадах співфінансування з місцевих бюджетів. Постачання таких автобусів мало здійснюватись згідно з:

- Розпорядженням № 1340 – до загальноосвітніх навчальних закладів, які будуть оптимізовані/об'єднані/реорганізовані і до яких будуть довозитися учні загальноосвітніх навчальних закладів;

- Розпорядженням № 827 – до загальноосвітніх навчальних закладів (крім навчальних закладів ОТГ), до яких довозяться учні загальноосвітніх навчальних закладів, що оптимізовані/об'єднані/реорганізовані;

- Розпорядженням № 929 – до закладів загальної середньої освіти.

При цьому Розпорядженням № 1340 одночасно доручалось облдержадміністраціям здійснити розподіл додаткового ресурсу на придбання шкільних автобусів між обласним бюджетом, районними бюджетами та бюджетами ОТГ. Таким чином, має місце неузгодженість положень Розпорядження № 1340: облдержадміністраціям доручається здійснити придбання шкільних автобусів за рахунок видатків, передбачених цим розпорядженням (на засадах співфінансування з місцевих бюджетів), та при цьому розподілити додатковий обсяг освітньої субвенції між місцевими бюджетами нижчого рівня.

Довідково. Розпорядженням № 827 передбачено цільові видатки, у тому числі за двома напрямками – підтримка ОТГ (придбання шкільних автобусів, оснащення загальноосвітніх навчальних закладів засобами навчання, у тому числі кабінетами фізики, хімії, біології, географії, математики, навчальними комп'ютерними комплексами з мультимедійними засобами навчання, впровадження енергозберігаючих технологій) та придбання шкільних автобусів на умовах співфінансування (на цю мету обласному бюджету Кіровоградської області виділено 3875,5 і 5072,0 тис. грн, Чернівецької – 17827,2 і 9421,1 тис. грн). При цьому облдержадміністраціям доручено розподілити обсяг додаткових коштів за напрямом підтримки ОТГ, а за напрямом придбання шкільних автобусів такого доручення не надано. Аналогічно Розпорядженням № 929 передбачено додатковий обсяг освітньої субвенції за напрямом придбання шкільних автобусів на умовах співфінансування (обласному бюджету Кіровоградській області спрямовано 5315,7 тис. грн, Чернівецької – 8001,9 тис. грн), доручення щодо їх розподілу між місцевими бюджетами відповідним розпорядженням облдержадміністраціям не надано. Таким чином, цими розпорядженнями облдержадміністраціям доручалось здійснити придбання шкільних автобусів на умовах співфінансування з місцевих бюджетів за рахунок коштів додаткового ресурсу освітньої субвенції, виділених на саме на цю мету.

Натомість Кіровоградською (перший заступник голови Коваленко С. П.) і Чернівецькою (перший заступник голови Павлюк М. В.) облдержадміністраціями не організовано придбання шкільних автобусів з метою подальшої передачі загальноосвітнім навчальним закладам, як це передбачено зазначеними розпорядженнями Уряду, а прийнято рішення про розподіл додаткового обсягу освітньої субвенції між районними бюджетами та бюджетами об'єднаних територіальних громад.

При цьому процес розподілу коштів між відповідними бюджетами відбувався протягом тривалого часу, у тому числі через відсутність у місцевих бюджетах достатнього фінансового ресурсу для співфінансування придбання шкільних автобусів, що призводило до зволікань з прийняттям управлінських рішень щодо розподілу коштів, а в подальшому і до неодноразового їх перерозподілу і, як наслідок, **до неповного освоєння.**

2016 рік

Виділені Розпорядженням № 1340 кошти освітньої субвенції Кіровоградському обласному бюджету в сумі **19800,0 тис. грн** на придбання шкільних автобусів через тривале узгодження з місцевими бюджетами області можливості співфінансування розподілено рішенням Кіровоградської обласної ради лише **25.03.2016** № 47³⁰.

Довідково. У подальшому, у зв'язку з внесеними розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.06.2016 № 422 змінами до Розпорядження № 1340 щодо частки співфінансування та зростання орієнтовної вартості шкільних автобусів (до 1400,0 тис. грн), до розподілу коштів освітньої субвенції на придбання шкільних автобусів 5 разів вносились зміни³¹.

У результаті підрозділи 18 райдержадміністрацій та двох ОТГ Кіровоградської області у **2016 році за рахунок 19660,0 тис. грн освітньої субвенції** на засадах співфінансування **придбали 28 шкільних автобусів** марки АС-Р 4234 "Мрія" (вартістю 1320,0 тис. грн за одиницю) замість первинно запланованих 32. Кошти в сумі 140,0 тис. грн, **що не були у 2016 році освоєні** Бобринецькою ОТГ, спрямовані у 2017 році (із залученням інших коштів державного бюджету), на придбання шкільного автобуса марки АТАМАН D 093 S2.

Із виділених Чернівецькому обласному бюджету коштів освітньої субвенції³² на придбання шкільних автобусів **16800,0 тис. грн** рішенням Чернівецької обласної ради від 28.04.2016 № 71-5/16 **через понад 4 місяці розподілено 8400,0 тис. грн** між 11 місцевими бюджетами на придбання орієнтовно **12 шкільних автобусів.**

Довідково. Розподіл проводився виходячи з орієнтовної вартості шкільного автобуса 1400,0 тис. грн за одиницю.

У подальшому **трьома рішеннями** обласної ради зазначеним місцевим бюджетам **додатково виділено ще 6177,2 тис. гривень.**

Фактично у 2016 році підрозділами шести райдержадміністрацій та трьома ОТГ Чернівецької області на засадах співфінансування придбано 12 шкільних автобусів, на що використано 11345,1 тис. гривень.

Довідково. При цьому вартість закупівлі шкільних автобусів головними розпорядниками коштів за місцевими бюджетами значно коливалась, що зумовлено, зокрема, підвищенням цін постачальниками автобусів. Так, ПП "Аймакс груп", яке на

³⁰ Розподілені між 22 місцевими бюджетами для придбання орієнтовно 32 шкільних автобусів, виходячи з доведеної листом МОН від 23.02.2016 № 1/9-94 орієнтовної вартості шкільного автобуса 1200,0 тис. грн за одиницю.

³¹ Останні зміни внесені розпорядженням голови Кіровоградської облдержадміністрації від 31.10.2016 № 467-р.

³² Згідно з Розпорядженням № 1340.

території області здійснювало реалізацію автобусів Еталон (модель А081.11Ш), з вересня по грудень 2016 року підвищило ціну за одиницю на 248,2 тис. грн³³, або на 17,7 відсотка.

Різниця у вартості автобусів Еталон (модель А-079,51ш), що поставлялись у жовтні 2016 року ПрАТ "Чернігівський автозавод" та ТОВ "Окраїна", становила 198,5 тис. гривень³⁴. Це зумовило необхідність додаткового спрямування відділом освіти Вишницької райдержадміністрації для придбання двох шкільних автобусів розрахунково 277,9 тис. гривень.

Отже, затримка з прийняттям управлінського рішення щодо розподілу додаткового ресурсу освітньої субвенції на відповідну мету і зволікання на місцях з проведенням процедур закупівель з об'єктивних та суб'єктивних причин зумовили необхідність залучення додаткових ресурсів для придбання шкільних автобусів.

Навіть за цих умов із виділених асигнувань на придбання шкільних автобусів у Чернівецькій області не освоєно 3199,0 тис. грн додаткового ресурсу освітньої субвенції.

Довідково. Не освоєно 994,0 тис. грн додаткового обсягу освітньої субвенції у Сокирянському районі, Сторожинецькому – 1190,0 тис. грн, Вашковецькій міській раді ОТГ – 1015,0 тис. грн і, відповідно, не придбано шкільних автобусів через непроведення процедури державної закупівлі. Зокрема, як зазначено у листі Вашковецької міської ради від 29.05.2018 № 255/02-16, першу процедуру закупівлі шкільного автобуса проведено у червні 2016 року, але вона не відбулась через відсутність пропозицій. За повторним оголошенням учасниками також не взято участь у тендері. Після оголошення тендера втретє переможцем виявився російський виробник марки ПАЗ. Після оголошення ще двох процедур закупівлі шкільного автобуса процедури закупівлі були скасовані, зважаючи на лист Чернівецького обласного управління СБУ.

Аудитом встановлено, що окремими розпорядниками коштів за місцевими бюджетами Хотинського районного бюджету та Рукшинської ОТГ, в умовах недостатності коштів для придбання нових шкільних автобусів, придбано шкільні автобуси, що були у користуванні, без передбачення у вимогах тендерної документації і, відповідно, договорах на їх придбання вимог щодо відповідності ДСТУ 7013:2009 "Автобуси спеціальні для перевезення школярів. Технічні вимоги", чим створено ризики неналежної експлуатації придбаних шкільних автобусів і небезпечного перевезення учнів.

Так, управлінням освіти Хотинської райдержадміністрації придбано два шкільних автобуси Mercedes BENS (2010 року випуску), на що спрямовано загалом 1292,3 тис. грн додаткового ресурсу освітньої субвенції, а Рукшинською ОТГ – автобус MAN 8150 (1999 року випуску) та Mercedes-Benz Vario 815 D (2004 року випуску), на що витрачено загалом 978,6 тис. грн освітньої субвенції.

³³ Від 1399,8 тис. грн для відділу освіти Кельменецької райдержадміністрації до 1648,0 тис. грн для Мамалигівської ОТГ.

³⁴ Відповідно 1492,5 тис. грн з ПрАТ "Чернігівський автозавод" для Глибоцької селищної ОТГ та 1691,0 тис. грн з ТОВ "Окраїна" для відділу освіти Вишницької райдержадміністрації.

2017 рік

Виділені Розпорядженням № 827 Кіровоградському обласному бюджету кошти в сумі 5072,0 тис. грн рішенням Кіровоградської обласної ради від 31.01.2017 № 215 розподілені між чотирма районними бюджетами на придбання чотирьох шкільних автобусів.

Довідково. Розподіл здійснено виходячи з розрахунку 1268,0 тис. грн на 1 автобус.

У подальшому рішенням обласної ради від 10.11.2017 № 388 здійснено перерозподіл додаткового обсягу освітньої субвенції, за рахунок яких відділом освіти Голованівської райдержадміністрації на умовах співфінансування придбано шкільний автобус, на що спрямовано 485,5 тис. грн коштів освітньої субвенції (28,6 відс. вартості шкільного автобуса).

Довідково. Із залученням коштів освітньої субвенції у 2017 році у Кіровоградській області закуплено п'ять автобусів, з яких один (АС-Р 4234 "Мрія") вартістю 1451,0 тис. грн та чотири автобуси (АТАМАН D093S2) за ціною від 1695,0 тис. грн³⁵ до 1704,0 тис. гривень³⁶.

Із 9421,1 тис. грн освітньої субвенції, виділених відповідно до Розпорядження № 827 на придбання шкільних автобусів Чернівецькому обласному бюджету, рішенням обласної ради від 24.03.2017 № 4-12/17 (тобто через 4 місяці після видання Розпорядження), розподілено між місцевими бюджетами нижчого рівня **7294,0 тис. грн** на придбання шести автобусів, а рішенням від 04.07.2017 № 141-14/17 ще виділено **1270,8 тис. грн** на придбання одного автобуса.

Фактично протягом 2017 року чотирьом місцевим бюджетам перераховано 4998,4 тис. грн, з яких **на придбання чотирьох шкільних автобусів використано 4918,6 тис. гривень**³⁷.

Довідково. Не перераховувались кошти та не здійснювалась закупівля шкільних автобусів Мамалигівською ОТГ, якій було виділено 1183,0 тис. грн, та відділом освіти Путиської райдержадміністрації, якій було виділено 2366,0 тис. грн на придбання двох автобусів.

Також у 2017 році на придбання 3 шкільних автобусів використано загалом 3195,5 тис. грн коштів освітньої субвенції, виділених обласному бюджету згідно з Розпорядженням № 1340 та розподілених між місцевими бюджетами нижчого рівня у 2016 році.

Довідково. Вартість шкільних автобусів Еталон А08116ш, що постачались ТОВ "Торговий Дім Динат Груп" у 2017 році, коливалась від 1672,8 тис. грн (для Сторожинецької ОТГ) до 1688,4 тис. грн (для Сокирянської ОТГ).

2018 рік

Рішенням **Кіровоградської** обласної ради від 02.03.2018 № 451 розподілено між місцевими бюджетами нижчого рівня 5315,7 тис. грн додаткового ресурсу освітньої субвенції, що виділені згідно з

³⁵ Відділ освіти Голованівської райдержадміністрації.

³⁶ Відділ освіти Гайворонської райдержадміністрації.

³⁷ Невикористані кошти в сумі 79,8 тис. грн повернуті з Вижицького районного бюджету до обласного бюджету.

Розпорядженням № 929 на придбання шкільних автобусів. Аналогічно рішенням **Чернівецької** обласної ради від 27.03.2018 № 11-21/18 розподілено між місцевими бюджетами нижчого рівня на відповідну мету **14496,0 тис. грн** освітньої субвенції.

Довідково. Станом на 01.01.2018 не використано коштів освітньої субвенції на придбання шкільних автобусів у загальній сумі 14767,3 тис. гривень³⁸. З урахуванням цього залишку станом на 01.04.2018 обсяг нерозподілених коштів освітньої субвенції, виділених Чернівецькому обласному бюджету на відповідну мету, становив 271,3 тис. гривень.

3.4. Розподіл і використання коштів на видатки розвитку

3.4.1. На оснащення опорних навчальних закладів

У Кіровоградській та Чернівецькій областях застосувались різні підходи до виконання підпункту 2 пункту 5 Розпорядження № 1340 щодо визначення навчальних закладів, на базі яких утворюватимуться опорні навчальні заклади, розроблення планів їх створення та модернізації мережі загальноосвітніх навчальних закладів, проведення конкурсу на кращий опорний заклад та надання переможцям відповідної фінансової підтримки.

Довідково. Зазначеним розпорядженням Кабінету Міністрів України (додаток 4) обласним бюджетам Кіровоградської та Чернівецької областей на оснащення опорних закладів сучасною матеріально-технічною базою розподілено 6519,7 і 5541,7 тис. грн додаткового обсягу освітньої субвенції відповідно.

• Так, у **Кіровоградській області** розроблено та 16.03.2016 затверджено Перспективний план створення освітніх округів, яким передбачалось утворити у 21 районі та двох ОТГ 111 освітніх округів, а також проведено обласний конкурс на кращий проект опорної школи³⁹, переможцями якого визначено⁴⁰ 25 проектів опорних шкіл (21 опорна школа – по одній у кожному районі та чотири опорних школи в ОТГ).

При цьому пропозиції щодо розподілу освітньої субвенції на оснащення опорних навчальних закладів у сумі 4937,9 тис. грн⁴¹ між місцевими бюджетами нижчого рівня подано Управлінням Кіровоградської ОДА⁴² листом від 05.02.2016 № 01-10/155/1-20, тобто ще за 2 місяці до затвердження результатів конкурсу, а розподіл затверджено рішенням Кіровоградської обласної ради від 25.03.2016 № 47, тобто за 6 днів до затвердження результатів конкурсу.

Загалом розпорядженням голови Кіровоградської облдержадміністрації від 25.12.2015 № 523-р та рішенням Кіровоградської обласної ради від 25.03.2016 № 47 розподілено на оснащення опорних загальноосвітніх

³⁸ З них отриманої у 2015 році відповідно до Розпорядження № 1340 – 2259,4 тис. грн, у 2016 році відповідно до Розпорядження № 827 – 4502,5 тис. грн, у 2017 році відповідно до Розпорядження № 929 – 8001,9 тис. гривень.

³⁹ Умови конкурсу затверджено наказом Управління Кіровоградської ОДА від 12.03.2016 № 191.

⁴⁰ Протокол конкурсної комісії затверджено наказом Управління Кіровоградської ОДА від 31.03.2016 № 250.

⁴¹ У розрахунку 197,5 – 197,8 тис. грн на один заклад.

⁴² До департаменту фінансів Кіровоградської ОДА.

навчальних закладів сучасною матеріально-технічною базою обласному бюджету – 1581,8 тис. грн, місцевим бюджетам нижчого рівня – 4937,9 тис. гривень.

Фактично за рахунок коштів, розподілених обласному бюджету, Управлінням Кіровоградської ОДА (головний розпорядник) спрямовано **1384,1 тис. грн освітньої субвенції на оснащення семи загальноосвітніх шкіл-інтернатів** (утримуються з обласного бюджету), рішення щодо утворення яких як опорних закладів уповноваженими органами не приймалось. Більш того, ці заклади **не включено до Перспективного плану створення освітніх округів**, вони не брали участі в конкурсі на кращий проект опорної школи і, відповідно, не є його переможцями. Враховуючи наведене, кошти в сумі **1384,1 тис. грн використано з порушенням вимог підпункту 2 пункту 5 Розпорядження № 1340, яким визначено цільовий характер відповідних видатків освітньої субвенції. У результаті мети виділення коштів із державного бюджету обласному бюджету не досягнуто.**

Довідково. За поясненням начальника Управління Кіровоградської ОДА Таборанського В. П., розподіл коштів субвенції для відповідних закладів здійснено через те, що вони є спеціалізованими школами-інтернатами і надають освітні послуги для дітей та є базовими для навчання та проживання обдарованої молоді зі всієї області.

За рахунок коштів освітньої субвенції, розподіленої з обласного бюджету місцевим бюджетам нижчого рівня, спрямовано **1185,0 тис. грн на оснащення шести загальноосвітніх навчальних закладів⁴³, включених до Перспективного плану створення освітніх округів та визнаних переможцями конкурсу на кращий опорний навчальний заклад, але фактично не створених до цього часу у встановленому порядку як опорні заклади**. Це також свідчить про **недосягнення мети виділення коштів освітньої субвенції у зазначеній сумі.**

• У **Чернівецькій області** навчальні заклади, на базі яких утворюватимуться опорні заклади, не визначались, план створення та модернізації мережі загальноосвітніх навчальних закладів не розроблявся і не затверджувався. Водночас фактично опорні загальноосвітні навчальні заклади створювались.

Умовами обласного конкурсу на кращий проект опорного навчального закладу, затвердженими наказом Департаменту Чернівецької ОДА від 14.03.2016 № 118, відповідно до розпорядження голови облдержадміністрації від 10.03.2016 № 111-р передбачено надання фінансової підтримки переможцям конкурсу: за I місце – 2100,0 тис. грн, II – 1800,0 тис. грн, III – 1641,7 тис. гривень.

Фактично, **відповідно до умов конкурсу фінансова підтримка надавалась лише тим ЗНЗ, щодо яких засновниками були прийняті рішення про утворення опорних навчальних закладів.**

⁴³ Витязівська ЗШ I–III ст. Бобринецької районної ради, Добровеличківська ЗШ Добровеличківської РДА, Аджамська ЗШ I–III ст. Кіровоградської РДА, Компаніївська ЗШ Компаніївської РДА, Новопразький НВК Олександрівської районної ради, НВК "Павлиська ЗШ – ліцей ім. В.О. Сухомлинського" Онуфріївського району.

Довідково. В результаті фінансову підтримку за I місце отримав ЗНЗ, проект створення якого зайняв II рейтингове місце, за II місце – ЗНЗ, проект якого зайняв V рейтингове місце, за III місце – ЗНЗ, проект створення якого зайняв VI рейтингове місце.

Розпорядженням голови облдержадміністрації від 15.07.2016 № 467-р одним з переможцем обласного конкурсу, якому надається фінансова підтримка, визначено, зокрема, **Мамалигівській ЗНЗ I–III ступенів Мамалигівської ОТГ (зайняв II місце у конкурсі)**. Згідно з рішенням **Чернівецької обласної ради** від 28.07.2016 № 113-6/16 **Мамалигівському сільському бюджету** за рахунок додаткових обсягів освітньої субвенції виділено та 23.12.2016 перераховано 1800,0 тис. гривень.

Довідково. Ухвалою Новоселицького районного суду Чернівецької області від 19.08.2016 зупинено на час розгляду позову рішення Мамалигівської сільської ради від 30.05.2016 № 1, яким, зокрема, утворено освітній округ та опорний заклад – Мамалигівська загальноосвітня школа I–III ступенів⁴⁴. При цьому, незважаючи на вказану ухвалу суду, до моменту остаточного прийняття Новоселицьким районним судом рішення по суті справи (постанова від 19.12.2016), підрозділом з державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців Сторожинецької районної державної адміністрації здійснено 23.08.2016 державну реєстрацію змін до установчих документів Мамалигівської ЗОШ I–III ступенів, якими заклад визначено як опорний.

Згідно з постановою суду від 19.12.2016, підставою для визнання рішення Мамалигівської сільської ради незаконним є, зокрема, недотримання радою вимог пункту 5 Положення про освітній округ щодо процедури прийняття рішення про створення опорного закладу (не проведено загальних зборів громадян с. Несвоя, с. Балківці та с. Стальнівці, не здійснено розрахунку прогнозованих витрат на зміцнення матеріально-технічної бази навчальних закладів, на базі яких передбачалось утворити опорний заклад).

З цих причин Мамалигівською сільською радою (сільський голова Шова А. К.) не освоєно коштів додаткового обсягу освітньої субвенції в сумі 618,9 тис. грн, які понад півтора року обліковуються на рахунок сільського бюджету, чим не досягнуто мети виділення цих коштів.

3.4.2. На підтримку об'єднаних територіальних громад

Рішенням Чернівецької обласної ради від 24.03.2017 № 4-12/17 розподілено додатковий ресурс освітньої субвенції в сумі 17827,2 тис. грн на підтримку ОТГ, виділений у 2016 році згідно з Розпорядженням № 827. За цим розподілом передбачено спрямувати 12103,2 тис. грн 16 ОТГ (розподілено виходячи із чисельності учнів загальноосвітніх навчальних закладів цих ОТГ, із розрахунку 586,67 грн на одного учня). Окрім того, цим же рішенням додатково розподілено 5724,0 тис. грн освітньої субвенції для потреб чотирьох ОТГ, з них 2000,0 тис. грн – для Вашківецького ОТГ на оснащення опорного закладу – Вашківецького ЗНЗ I–III ступеня та 3724,0 тис. грн – трьом ОТГ на придбання шкільних автобусів на умовах співфінансування.

⁴⁴ Ухвалою Вінницького апеляційного адміністративного суду від 01.03.2017 зазначену постанову суду залишено в силі; наразі триває розгляд скарги Мамалигівської ОТГ у Вищому адміністративному суді України.

Отже, прийняття таких управлінських рішень при розподілі фінансового ресурсу зумовило значні диспропорції в обсягах коштів, призначених місцевим бюджетам нижчого рівня, оскільки у розрахунку на одного учня територіальні громади, яким первинно розподілено кошти освітньої субвенції, отримали значно менше, ніж територіальні громади, яким ще додатково було виділено кошти. Це свідчить про недотримання принципу справедливості та неупередженості, визначеного статтею 7 БКУ.

Для прикладу, у розрахунку на одного учня, які мешкають на території Красноільської ОТГ (1566 осіб), що отримала у складі 16 ОТГ додаткові обсяги освітньої субвенції, обсяг фінансового ресурсу становить **586,67 грн**, тоді як у розрахунку на одного учня, які мешкають на території Вашківецької ОТГ (1428 осіб), що отримала додатково ще кошти цієї субвенції, – **2109,8 гривень**. Це в **3,6** разів більше, ніж розподілено для потреб Красноільської ОТГ.

3.5. Висновки до розділу 3

Кіровоградська та Чернівецька облдержадміністрації не забезпечили належного виконання Розпоряджень №№ 827 і 929 щодо придбання шкільних автобусів (на засадах співфінансування з місцевих бюджетів), натомість кошти на це розподілено між місцевими бюджетами нижчого рівня, які з суб'єктивних та об'єктивних причин не змогли їх освоїти в повному обсязі.

Це, а також зволікання у **Чернівецькій області** з розподілом коштів додаткового ресурсу освітньої субвенції між місцевими бюджетами нижчого рівня призвели до того, що з отриманих обласним бюджетом у 2015–2016 роках 29,2 млн грн на відповідну мету, станом на 01.01.2018, не розподілено і не використано за призначенням **6,8 млн грн (23 відс. асигнувань)**, а 3,2 млн грн, що надійшли до обласного бюджету ще у 2015 році, використано лише через два роки.

Через незабезпечення Чернівецькою облдержадміністрацією належного здійснення відповідно до статті 115 БКУ контролю за дотриманням бюджетного законодавства, рішеннями п'яти місцевих рад Чернівецької області всупереч положенням Розпоряджень №№ 1340 і 827, а також рішень Чернівецької обласної ради, якими визначено цільове спрямування міжбюджетного трансферту місцевим бюджетам нижчого рівня, змінено цільовий характер видатків (призначень) – з видатків споживання на видатки розвитку на суму 1,4 млн грн і навпаки – на суму 0,9 млн гривень. Відділом освіти Новоселицької РДА у 2016 році допущено порушення бюджетного законодавства (статті 48 БКУ, пункту 2.2.1 розділу I Інструкції) – за відсутності бюджетних асигнувань взято бюджетні зобов'язання за КЕКВ 2210 на придбання основних засобів на суму **279,7 тис. гривень**.

У **Кіровоградській області** за напрямом оснащення опорних навчальних закладів з порушенням вимог Розпорядження № 1340 спрямовано **1384,1 тис. грн** освітньої субвенції для потреб семи навчальних закладів, які

не обрані уповноваженими органами для створення на їх базі опорних закладів і, відповідно, не мають статусу опорних, а **1185,0 тис. грн** для потреб шести навчальних закладів – переможців конкурсу на кращий опорний заклад, які фактично як опорні заклади до цього часу не створені, чим допущено нерезультативне використання коштів освітньої субвенції в зазначених сумах.

4. ВПЛИВ ДОДАТКОВИХ ОБСЯГІВ ОСВІТНЬОЇ СУБВЕНЦІЇ НА УМОВИ ЗДОБУТТЯ ОСВІТИ У КІРОВОГРАДСЬКІЙ ТА ЧЕРНІВЕЦЬКІЙ ОБЛАСТЯХ

4.1. Утворення і функціонування опорних навчальних закладів

Спрямування з державного бюджету обласним бюджетам додаткового ресурсу освітньої субвенції **мало на меті**⁴⁵ стимулювання реформування системи загальної середньої освіти – **удосконалення мережі навчальних закладів шляхом утворення освітніх округів і, відповідно, у їх складі опорних навчальних закладів**, що б дозволило концентрувати та більш раціонально й ефективно використовувати ресурси, модернізувати наявну матеріально-технічну базу (у тому числі оптимізувати заклади з малокомплектними класами та з низьким рівнем матеріально-технічного забезпечення) і, **в результаті, – покращити умови для здобуття дітьми відповідної освіти.**

У **Кіровоградській області** у 2016–2017 роках створено **66 опорних навчальних закладів** та **в їх філії перетворено 170 загальноосвітніх навчальних закладів**, у **Чернівецькій – п'ять і сім навчальних закладів** відповідно. Це сприяло оптимізації мережі загальноосвітніх навчальних закладів⁴⁶.

Довідково. В опорних навчальних закладах Кіровоградської області станом на 05.09.2017 навчалось 18967 учнів (20,5 відс. загальної чисельності учнів ЗНЗ області), у їх філіях – 10320 осіб (11,2 відс.), у Чернівецької області – 2574 (2,6 відс.) і 226 (0,2 відс.) учнів відповідно.

Водночас у Кіровоградській області утворення навчально-виховних об'єднань – комунальних закладів, до складу яких включались опорні заклади, відбулося з недотриманням вимог Положення про освітній округ. Так, в Новоархангельському та Олександрівському районах згідно з рішеннями районних рад утворено по п'ять комунальних закладів – навчально-виховних об'єднань зі статусом юридичних осіб, до складу яких включено опорні школи (без статусу юридичних осіб). При цьому згідно з вимогами пункту 2 Положення про освітній округ опорні навчальні заклади за організаційно-правовим статусом є юридичними особами.

Довідково. Постановою Кабінету Міністрів України від 20.01.2016 № 79 затверджено нову редакцію Положення про освітній округ, згідно з яким опорним

⁴⁵ Виходячи із змісту розпоряджень Кабінету Міністрів України та наказів МОН, якими затверджено методичні рекомендації щодо особливостей використання коштів освітньої субвенції.

⁴⁶ Зокрема, у Кіровоградській області кількість загальноосвітніх навчальних закладів зменшилась з 528 (станом на 05.09.2015) до 344 закладів (станом на 05.09.2017).

закладом є юридична особа, яка має рахунки в органах Казначейства, самостійний баланс, штамп, печатку і у своєму складі філії та (або) здійснює з урахуванням потреб осіб з інвалідністю (у тому числі тих, що пересуваються на колісних кріслах) організоване підвезення учнів (вихованців) (не менше ніж з трьох селищ, сіл, в яких ліквідовано загальноосвітні навчальні заклади або припинено (зупинено) їх діяльність) і педагогічних працівників (у разі потреби) до опорного закладу і до місця проживання.

Наприклад, згідно із рішенням Новоархангельської районної ради від 27.05.2016 № 54 створено Новоархангельське навчально-виховне об'єднання № 1, до складу якого входить, зокрема, Новоархангельський навчально-виховний комплекс "Загальноосвітня школа І–ІІІ ступенів - гімназія" – опорний заклад без статусу юридичних осіб та окремі підрозділи (філії).

Довідково. Згідно з пунктом 2.2 Статуту основними завданнями Новоархангельського НВО № 1 є реалізація державної політики в галузі освіти з урахуванням особливостей соціально-культурного середовища району та здійснення управління навчальними закладами, що входять до структури Новоархангельського НВО № 1 (опорного закладу та філії), координація діяльності цих навчальних закладів, а також інші функції (зміцнення матеріально-технічної бази навчальних закладів тощо).

В іншому випадку до складу 24 опорних навчальних закладів та навчально-виховних об'єднань включено 43 філії, що створені на базі загальноосвітніх навчальних закладів. Цими філіями за відсутності рішень органів місцевого самоврядування – засновників щодо виконання функцій основної школи⁴⁷ надавались з недотриманням пункту 2 Положення про освітній округ послуги із здобуття учнями повної загальної середньої освіти.

Довідково. У 22 опорних навчальних закладах кількість учнів, що навчаються, є значно меншою від кількості, визначеної Положенням про освітній округ⁴⁸, при цьому у семи з них навчається менше 100 осіб. Наприклад, у Ганнівській опорній ЗОШ І–ІІІ ступенів Новоукраїнського району станом на 05.09.2017 навчалось 56 учнів, з яких 2 учні – в 11 класі за індивідуальними програмами, у філії цього опорного закладу – Шишківській ЗОШ І–ІІІ ступенів – 59 учнів, з яких шість учнів у 11 класі.

Загалом для потреб **20** навчальних закладів, створених з недотриманням вимог законодавства, спрямовано, за розрахунками аудиторів, **11189,2 тис. грн** додаткового обсягу освітньої субвенції.

4.2. Використання шкільних автобусів, придбаних коштом освітньої субвенції

Придбання у 2016 році за рахунок додаткового ресурсу освітньої субвенції та співфінансування з місцевих бюджетів **35** шкільних автобусів у Кіровоградській та **22** у Чернівецькій областях дало змогу збільшити у 2017 році порівняно з 2015 роком кількість учнів, яких забезпечено

⁴⁷ Відповідно до пункту 2 Положення про освітній округ філія виконує функції початкової школи, а також за рішенням засновника – функції основної школи, дошкільного підрозділу навчально-виховного комплексу.

⁴⁸ Кількість учнів (вихованців) опорного закладу (без врахування учнів (вихованців) філій) згідно з нормами Положення про освітній округ (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 31.08.2016 № 574) має становити, як правило, не менше 360 осіб, а за нормами зазначеного Положення в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 31.08.2016 № 794 – не менше 200 осіб.

безоплатним підвезенням до закладу на **16,2 відс.** (на 1087 осіб) і **29,8 відс.** (на 2359 осіб) відповідно.

Довідково. Станом на 05.09.2017 в Кіровоградській області безоплатним підвезенням шкільними автобусами до місць навчання охоплено 7808 учнів, або 89,7 відс. тих, що потребують такого підвезення. Додаткова потреба у закупівлі автобусів для безоплатного підвезення усіх учнів, що цього потребують, становить 42 одиниці.

У Чернівецькій області рівень охоплення учнів безоплатним підвезенням шкільними автобусами досяг 74 відсотки. Для повного забезпечення такою послугою потрібно ще 16 шкільних автобусів⁴⁹.

Водночас на стадіях розподілу додаткового ресурсу освітньої субвенції **на придбання шкільних автобусів** (на умовах співфінансування) та використання цих коштів місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування не враховувались належним чином **вимоги Розпоряджень №№ 1340 і 827, якими визначались критерії навчальних закладів, яким постачаються шкільні автобуси** – загальноосвітні навчальні заклади, що оптимізовані/об'єднані/реорганізовані (у 2016 році), та навчальні заклади, до яких довозяться учні загальноосвітніх навчальних закладів, що оптимізовані/об'єднані/реорганізовані (у 2017 році).

Як наслідок, у **восьми районах Кіровоградської області для потреб загальноосвітніх навчальних закладів, що не є оптимізованими/об'єднаними/реорганізованими, та/або такими, до яких підводяться учні з такої категорії шкіл, придбано 10 шкільних автобусів, на що використано 7393,0 тис. грн освітньої субвенції.**

Крім того, у серпні 2017 року із залученням 1192,8 тис. грн освітньої субвенції відділом освіти Гайворонської райдержадміністрації (начальник Гроздницький О.) придбано шкільний автобус (марки ATAMAN D093S2), який станом на 01.05.2018 (понад 8 місяців) не використовувався, що зумовлено зверненням до Сервісного центру МВС з відповідного питання лише у квітні 2018 року. Ці факти свідчать про **недосягнення мети виділення додаткових обсягів освітньої субвенції з державного бюджету.**

Довідково. Для прикладу, відділом освіти Гайворонської райдержадміністрації у 2016 році із залученням 660,0 тис. грн освітньої субвенції придбано шкільний автобус (марки АС-Р 4234 "Мрія") для потреб Могильненської ЗШ I–III ступенів, що не увійшла до жодного із трьох створених у районі НВО та не визначена опорним навчальним закладом.

Аналогічно у **шести районах та трьох ОТГ (у 2016 році) Чернівецької області спрямовано 16279,9 тис. грн освітньої субвенції на придбання 16 шкільних автобусів** для потреб загальноосвітніх навчальних закладів, що не є оптимізованими/об'єднаними/реорганізованими, та/або такими, до яких підводяться учні з відповідних шкіл, чим не забезпечено результативне використання коштів освітньої субвенції в цій сумі.

Довідково. Відділом освіти Вижиницької райдержадміністрації у 2017 році використано 2374,0 тис. грн освітньої субвенції на придбання двох шкільних автобусів

⁴⁹ За даними Департаменту Чернівецької ОДА.

(марки ЕТАЛОН А081.10ш) для Банилівської ЗОШ I–III ступенів та НВК "Берегометська гімназія", на базі яких не утворювались опорні заклади та їх філії⁵⁰.

Прийняття на місцях таких управлінських рішень посадовими особами Кіровоградської та Чернівецької облдержадміністрацій пояснено недостатньою забезпеченістю загальноосвітніх навчальних закладів шкільними автобусами, у тому числі в Чернівецькій області – передачею у 2015 році 24 шкільних автобусів для використання військовослужбовцями у зоні проведення антитерористичної операції.

4.3. Стан матеріально-технічної бази навчальних закладів

Спрямування додаткового обсягу освітньої субвенції в Кіровоградській і Чернівецькій областях дозволило покращити стан забезпечення учнів 4 та 7 класів підручниками⁵¹, збільшити майже на 10 відс. кількість комп'ютерних класів у загальноосвітніх навчальних закладах, а також поліпшити стан їх оснащення **сучасним** мультимедійним обладнанням, ноутбуками, нетбуками, інтерактивними комплексами тощо.

Водночас мали місце окремі прорахунки при визначенні головними розпорядниками коштів за видатками місцевих бюджетів складових обладнання, що закуповуються коштом додаткового ресурсу освітньої субвенції. Зокрема, **неповною мірою враховувався перелік обладнання, визначений методичними рекомендаціями МОН⁵²** для закупівлі коштом освітньої субвенції і, відповідно, для використання в навчальному процесі. У результаті цього **закуповувалось обладнання з неповною комплектацією.**

Так, головними розпорядниками коштів за місцевими бюджетами **Кіровоградської області** закуплено для 57 загальноосвітніх навчальних закладів **63 комплектів мультимедійного обладнання** на загальну суму **2609,4 тис. грн**, у складі якого не визначалось і, відповідно, угодами не передбачалось придбання **панелей демонстраційних та комплектів аудіо-обладнання, встановлених частиною 1 "Обладнання загального призначення"** Базового типового переліку засобів навчання та обладнання кабінету фізики та астрономії **Методичних рекомендацій** (Блок 1 "Мультимедійне обладнання").

Довідково. Розпорядженням голови Кіровоградської облдержадміністрації від 22.10.2015 № 422, за пропозицією Управління Кіровоградської ОДА, розподілено між місцевими бюджетами 2609,4 тис. грн освітньої субвенції з метою оснащення мультимедійним обладнанням⁵³ 63 навчальних кабінетів 57 загальноосвітніх закладів. Розподіл коштів здійснено із розрахунку вартості комплекту від 39,2 тис. грн до

⁵⁰ Фактично на території району утворено лише один опорний заклад – Мигівський НВК, у складі якого функціонує філія – Великівська ЗОШ I ступеню.

⁵¹ У Кіровоградській області збільшився рівень забезпечення підручниками учнів з 85 до 100 відс., у Чернівецькій області – до 98,9 відсотків.

⁵² Методичні рекомендації щодо забезпечення кабінетів фізики загальноосвітніх навчальних закладів засобами навчання та обладнанням навчального, спеціального та загального призначення, затверджені наказом МОН від 15.10.2015 № 1088.

⁵³ У складі: інтерактивна дошка, мультимедійний проектор, персональний комп'ютер.

42,15 тис. гривень. Ці кошти у 2015 році в повному обсязі використані на придбання відповідної кількості комплектів обладнання⁵⁴.

Відсутність таких панелей і комплектів **не надає змоги в повному обсязі використовувати** у навчальному процесі технічні можливості мультимедійного обладнання, придбаного за кошти державного бюджету. За інформацією Кіровоградської облдержадміністрації⁵⁵, наразі органи управління освітою райдержадміністрацій, міських рад вживають заходів для доукомплектування за рахунок коштів місцевих бюджетів придбаного мультимедійного обладнання.

4.4. Висновки до розділу 4

Отже, спрямування з державного бюджету й освоєння в Кіровоградській та Чернівецькій областях додаткового обсягу освітньої субвенції дало змогу покращити певною мірою умови надання освітніх послуг учням загальноосвітніх навчальних закладів.

Водночас місцевими органами влади і місцевого самоврядування Кіровоградської та Чернівецької областей на стадії розподілу коштів і головними розпорядниками коштів місцевих бюджетів при їх використанні допущено суттєві прорахунки. Зокрема, спрямовано **8,6 млн грн і 16,3 млн грн** освітньої субвенції відповідно на придбання шкільних автобусів для загальноосвітніх навчальних закладів, які не відповідають критеріям, визначеним розпорядженнями Уряду (не є закладами, що оптимізовані/об'єднані/реорганізовані та/або закладами, до яких довозяться учні з закладів, що оптимізовані/об'єднані/реорганізовані).

Крім того, у Кіровоградській області на покращення матеріально-технічної бази 20 опорних навчальних закладів, утворених з недотриманням окремих норм законодавства, спрямовано **11,2 млн грн** додаткового ресурсу освітньої субвенції, а кошти в сумі **2,6 млн грн** використано на придбання мультимедійного обладнання з неповною комплектацією, що не надає змоги використовувати за всіма його технічними можливостями.

У цілому це знизило ефективність виділення з державного бюджету місцевим бюджетам додаткового обсягу освітньої субвенції і мало наслідком недосягнення повною мірою запланованого результату щодо покращення умов надання відповідними навчальними закладами освітніх послуг.

ВИСНОВКИ

1. Спрямування у 2015–2017 роках додаткового обсягу освітньої субвенції обласним бюджетам Кіровоградської та Чернівецької областей загалом у сумах 107,2 і 139,6 млн грн відповідно дало змогу дещо покращити стан матеріально-технічного забезпечення загальноосвітніх навчальних закладів цих областей навчальними посібниками, сучасним комп'ютерним і мультимедійним обладнанням, шкільними автобусами.

⁵⁴ Придбано в одного постачальника – ТОВ "Інтерактивні технології і системи".

⁵⁵ Повідомленою під час обговорення проекту Звіту про результати аудиту.

Водночас управління додатковим обсягом освітньої субвенції у Кіровоградській та Чернівецькій областях у цей період було несистемним і малоефективним.

Кіровоградською (перший заступник голови Коваленко С. П.) і Чернівецькою (перший заступник голови Павлюк М. В.) обласними державними адміністраціями не забезпечено виконання доручень, наданих розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 № 827-р і від 18.12.2017 № 929-р щодо придбання шкільних автобусів (на засадах співфінансування з місцевих бюджетів), натомість кошти розподілено між місцевими бюджетами нижчого рівня (розподілялись, зокрема, у наступному бюджетному періоді за КТКВК 250352/КПКВК 7618610 і 3719320 "Субвенція за рахунок залишку коштів освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, що утворився на початок бюджетного періоду") (далі – додаткові обсяги освітньої субвенції). Ці кошти з суб'єктивних і об'єктивних причин не були своєчасно і в повному обсязі освоєні на місцях.

Через тривалі (**в окремих випадках до двох і більше років**) затримки з розподілом облдержадміністраціями та обласними радами цих областей додаткового обсягу освітньої субвенції між місцевими бюджетами нижчого рівня, а також внаслідок окремих прогалин у нормативно-правовому забезпеченні використання таких коштів з боку Міністерства освіти і науки України (далі – МОН) (відповідальний за напрям – заступник Міністра Хобзей П. К.), допущено неефективне управління коштами додаткового обсягу освітньої субвенції на суму **152,7 млн грн (62 відс. виділених асигнувань)**, з них нерезультативне витрачання – **42,9 млн грн (або 17 відс.)** та використання коштів з порушенням вимог нормативно-правових актів (у тому числі бюджетного законодавства) – **4,0 млн грн (1,6 відсотка)**.

2. Виконання окремих заходів, передбачених розпорядженнями Кабінету Міністрів України, здійснювалось в умовах неналежного нормативного і методологічного забезпечення використання додаткового обсягу освітньої субвенції, що створило значні ризики несвоєчасного їх освоєння.

Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1340-р облдержадміністраціям доручалось визначити навчальні заклади, на базі яких утворюватимуться опорні заклади, провести конкурс на кращий опорний заклад і **розподілити у тижневий строк** обсяг освітньої субвенції на їх оснащення. При цьому зміни до Положення про освітній округ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 № 777, якими встановлено порядок утворення опорного закладу, вимоги щодо визначення опорних закладів на конкурсній основі та, відповідно, критерії проведення конкурсу, внесено постановою Кабінету Міністрів України від 20.01.2016 № 79 (набрала чинності **24.02.2016**), тобто на місяць пізніше.

МОН не забезпечено своєчасного виконання пункту 4 розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2017 № 929-р (щодо розроблення у **місячний строк** і затвердження вимог щодо особливостей, пов'язаних із

використанням додаткового обсягу освітньої субвенції за напрямками, визначеними цим розпорядженням (на придбання обладнання для інноваційних навчально-тренінгових класів, кабінетів української мови, фізики, хімії, біології, географії, математики, у тому числі мультимедійних засобів навчання)). Фактично наказами МОН низку методичних рекомендацій за тематичними напрямками використання додаткового обсягу освітньої субвенції затверджено із затримкою до 4 місяців після прийняття відповідного розпорядження, що створило умови для відтермінування в регіонах розподілу цих коштів між місцевими бюджетами нижчого рівня.

Методичні рекомендації щодо використання у 2018 році коштів освітньої субвенції для придбання обладнання для інноваційних навчально-тренінгових класів, затверджені наказом МОН від 18.04.2018 № 391 (відповідні рекомендації підписані директором департаменту загальної середньої та дошкільної освіти МОН Кононенко Ю. Г.), передбачали першочергове забезпечення таким обладнанням **обласних закладів післядипломної освіти**, тоді як ці заклади згідно зі статтею 103² Бюджетного кодексу України (далі – БКУ) та постановою Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 6 "Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам" не віднесені до типів навчальних закладів, на які спрямовуються кошти освітньої субвенції. Ці положення вилучено у червні 2018 року наказом МОН від 20.06.2018 № 664 "Про внесення змін до наказу Міністерства освіти і науки України від 18.04.2018 № 391".

3. В умовах неналежного виконання МОН функцій головного розпорядника коштів освітньої субвенції (за загальнодержавними витратами) Кіровоградською та Чернівецькою облдержадміністраціями, обласними радами цих областей не забезпечено своєчасного прийняття управлінських рішень про розподіл додаткового обсягу освітньої субвенції між місцевими бюджетами нижчого рівня. Як наслідок, в умовах обмеженості бюджетних коштів на покращення матеріально-технічної бази навчальних закладів за призначенням у вказаних областях тривалий період (і до дати завершення контрольних заходів) не використовувались 62,6 млн гривень. Отже, діяльність зазначених облдержадміністрацій за відповідним напрямом є неефективною.

3.1. МОН (перший заступник Міністра Ковтунець В. В.) не забезпечено організацію збору інформації, зокрема від Кіровоградської та Чернівецької облдержадміністрацій про використання коштів освітньої субвенції у розрізі адміністративно-територіальних одиниць, надання якої передбачено розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1340-р і від 16.11.2016 № 827-р, а зазначеними облдержадміністраціями (перший заступник голови Кіровоградської облдержадміністрації Коваленко С. П., перший заступник голови Чернівецької облдержадміністрації Павлюк М. В.) – належного подання до МОН такої інформації (окремі відомості інформації, поданої у 2016 році Кіровоградською облдержадміністрацією, не відповідали фактичним відомостям про обсяги використаних коштів, у 2017 році така

інформація цими облдержадміністраціями взагалі не подавалась). Отже, має місце неналежне виконання службових обов'язків у відповідній частині посадовими особами МОН та облдержадміністрацій.

3.2. У Кіровоградській області **26,3 млн грн** додаткового обсягу освітньої субвенції (або 24 відс.) розподілено (перерозподілено) лише через 3 – 10 місяців після надходження до обласного бюджету, у Чернівецькій – **62,8 млн грн** (або 45 відс.) – через 4 – 27 місяців. До того ж у Чернівецькій області станом на 01.05.2018 не розподілено **1,0 млн грн** (частина з них надійшла до обласного бюджету ще у 2015–2016 роках).

За недостатньої забезпеченості загальноосвітніх навчальних закладів Чернівецької області шкільними автобусами для безоплатного підвезення дітей, що зумовлено, у тому числі, передачею у 2015 році 24 шкільних автобусів для використання військовослужбовцями у зоні проведення антитерористичної операції (через що наразі існує потреба у додатковому придбанні щонайменш 16 шкільних автобусів), станом на 01.05.2018 не використано **6,8 млн грн** додаткового обсягу освітньої субвенції, отриманого обласним бюджетом у 2015–2016 роках, а **3,2 млн грн**, що надійшли у 2015 році, використано з цією метою через два роки (вартість придбання автобусів за цей період зросла в середньому на **17 відсотків**).

Загалом станом на 01.05.2018 у Кіровоградській і Чернівецькій областях не освоєно відповідно **21,2 млн грн** і **41,4 млн грн** додаткового обсягу освітньої субвенції, спрямованого з державного бюджету у 2015–2017 роках.

4. Через незабезпечення Чернівецькою облдержадміністрацією належного здійснення відповідно до статті 115 БКУ контролю за дотриманням бюджетного законодавства, окремими органами місцевого самоврядування цієї області на стадії затвердження місцевих бюджетів допущено низку порушень вимог бюджетного законодавства. Внаслідок відсутності усупереч статті 26 БКУ належного внутрішнього контролю та аудиту окремими головними розпорядниками коштів місцевих бюджетів у Кіровоградській та Чернівецькій областях не забезпечено дотримання вимог законодавства при використанні додаткового обсягу освітньої субвенції.

Зазначене спричинило нерезультативне використання додаткового обсягу освітньої субвенції головними розпорядниками коштів за видатками місцевих бюджетів у Кіровоградській області на загальну суму **24,3 млн грн**, Чернівецькій – **18,6 млн грн**, використання коштів із порушенням законодавства – **1,4 млн грн** і **2,6 млн грн** відповідно.

4.1. Рішеннями п'яти місцевих рад Чернівецької області всупереч положенням розпоряджень Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1340-р та від 16.11.2016 № 827-р, а також рішень Чернівецької обласної ради, якими визначено цільове спрямування міжбюджетного трансферту місцевим бюджетам нижчого рівня, змінено цільовий характер видатків (призначень) – з видатків споживання на видатки розвитку на суму **1,4 млн грн** і навпаки – на суму **0,9 млн грн**, що свідчить про недотримання

положень частини другої статті 19 БКУ на стадії прийняття рішень про затвердження місцевих бюджетів. Відповідно до пунктів 7 і 31 частини першої статті 116 БКУ зазначене є бюджетним правопорушенням.

Так, на підставі рішень Герцаївської, Путильської, Хотинської районних рад відділом освіти, молоді та спорту Герцаївської райдержадміністрації (начальник Магас О. М.), сектором управління у сфері освіти Путильської райдержадміністрації (в. о. завідувача сектору Горбан С. В.), управління освіти Хотинської райдержадміністрації (начальник Рак В. М.), що є головними розпорядниками коштів місцевих бюджетів, кошти в сумі 1,4 млн грн, одержані місцевими бюджетами за призначенням – видатки споживання, спрямовано на придбання матеріальних цінностей, що належать до основних засобів (КЕКВ 3110).

Натомість рішеннями Рукшинської сільської ради об'єднаної територіальної громади (голова Горбатюк О. В.) та Вашківецької міської ради об'єднаної територіальної громади (голова Перч М. П.) при затвердженні місцевих бюджетів видатки розвитку, цільовий характер яких визначався розпорядженням Кабінету Міністрів України та в подальшому рішенням Чернівецької обласної ради від 24.03.2017 № 4-12/17 – на придбання шкільних автобусів, оснащення засобами навчання, у тому числі кабінетами фізики, хімії, біології, географії, математики, навчальними комп'ютерними комплексами з мультимедійними засобами навчання (видатки розвитку), змінено на видатки споживання. У результаті цього виконавчими комітетами Рукшинської сільської ради та Вашківецької міської ради об'єднаної територіальної громади частину коштів освітньої субвенції в сумах 151,8 і 743,4 тис. грн відповідно використано на придбання малоцінних матеріальних активів (КЕКВ 2210), у тому числі столів і стільців.

4.2. Відділом освіти Новоселицької райдержадміністрації Чернівецької області (начальник Руснак А. І.) у 2016 році за відсутності відповідних бюджетних асигнувань взято зобов'язання (за КЕКВ 2210) на придбання комп'ютерної техніки у сумі **279,7 тис грн**, що є порушенням вимог частини першої статті 48 БКУ і підпункту 2.2.1 розділу I Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету, затвердженої наказом Міністерства фінансів України від 12.03.2012 № 333, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 27.03.2012 за № 456/20769. Відповідно до пунктів 20 і 31 частини першої статті 116 БКУ зазначене є порушенням бюджетного законодавства.

4.3. Управління освіти, науки, молоді та спорту Кіровоградської облдержадміністрації (начальник управління Таборанський В. П.), що є головним розпорядником коштів за видатками обласного бюджету, спрямовано **1,4 млн грн** додаткового обсягу освітньої субвенції (виділено згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1340-р на оснащення опорних закладів) для потреб 7 навчальних накладів, які не обрані уповноваженими органами для створення на їх базі опорних закладів (не є учасниками конкурсу) і, відповідно, не мають статусу опорних, а також

1,2 млн грн використано для потреб 6 навчальних закладів – переможців конкурсу на кращий опорний заклад, які фактично як опорні заклади до цього часу не створено.

4.4. Головними розпорядниками коштів місцевих бюджетів Кіровоградської області **2,6 млн грн** додаткового ресурсу освітньої субвенції спрямовано на закупівлю 63 комплектів мультимедійного обладнання, у складі якого не визначалось і, відповідно, угодами не передбачалось придбання демонстраційних панелей та комплектів аудіообладнання (комплектація якими передбачена Методичними рекомендаціями щодо забезпечення кабінетів фізики загальноосвітніх навчальних закладів засобами навчання та обладнанням навчального, спеціального та загального призначення, затвердженими наказом МОН від 15.10.2015 № 1088). Внаслідок цього придбане мультимедійне обладнання у навчальному процесі використовується обмежено (неповною мірою відповідно до функціональних можливостей). За інформацією Кіровоградської облдержадміністрації, наразі органи управління освітою райдержадміністрацій, міських рад вживають заходів для доукомплектування за рахунок коштів місцевих бюджетів придбаного мультимедійного обладнання.

5. Використання в Кіровоградській та Чернівецькій областях додаткового обсягу освітньої субвенції дало можливість поліпшити умови надання освітніх послуг учням окремих загальноосвітніх навчальних закладів. Зокрема, майже на 10 відс. збільшено кількість комп'ютерних класів, учнів 4 і 7 класів забезпечено підручниками. Завдяки використанню 35 шкільних автобусів у Кіровоградській та 22 у Чернівецькій областях, придбаних у 2016 році за рахунок додаткового обсягу освітньої субвенції та співфінансування з місцевих бюджетів, забезпечено безоплатним підвезенням додатково 1087 і 2359 учнів відповідно.

Водночас у Кіровоградській області утворювались навчально-виховні об'єднання – комунальні заклади, до складу яких включались опорні заклади, які за організаційно-правовим статусом не є юридичними особами, що не відповідає вимогам Положення про освітній округ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 № 777 (зі змінами). Крім того, за відсутності рішень засновників відповідних навчальних закладів, філії, що входять до їх складу, виконують функції основної школи. Для потреб 20 закладів, що утворені і функціонують з недотриманням вимог законодавства, у Кіровоградській області загалом спрямовано 11,2 млн грн додаткового обсягу освітньої субвенції.

Місцевими органами виконавчої влади і місцевого самоврядування Кіровоградської та Чернівецької областей не забезпечено дотримання вимог розпоряджень Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1340-р та від 16.11.2016 № 827-р, якими визначено критерії (категорії) загальноосвітніх навчальних закладів, для потреб яких мають закуповуватись і постачатись шкільні автобуси (загальноосвітні навчальні заклади, що

оптимізовані/об'єднані/реорганізовані та/або заклади, до яких довозяться учні з закладів, що оптимізовані/об'єднані/реорганізовані).

Так, у Кіровоградській та Чернівецькій областях відповідно 10 і 16 шкільних автобусів, на придбання яких використано **7,4 і 16,3 млн грн** додаткового обсягу освітньої субвенції, передано загальноосвітнім навчальним закладам, які не відповідають критеріям, визначеним зазначеними розпорядженнями Кабінету Міністрів України (прийняття на місцях таких управлінських рішень пояснено недостатньою забезпеченістю загальноосвітніх навчальних закладів шкільними автобусами, у тому числі в Чернівецькій області – передачею у 2015 році шкільних автобусів для використання в зоні АТО).

Через неприйняття відділом освіти Гайворонської райдержадміністрації (начальник Гроздницький О. В.) своєчасних управлінських рішень щодо державної реєстрації шкільного автобуса (придбаного у серпні 2017 року із залученням **1,2 млн грн** освітньої субвенції) в територіальному органі з надання сервісних послуг МВС (звернувся для реєстрації лише у квітні 2018 року), цей автобус понад 8 місяців не використовувався за призначенням.

ПРОПОЗИЦІЇ

1. Поінформувати про результати аудиту ефективності використання у Кіровоградській та Чернівецькій областях додаткового обсягу освітньої субвенції **Верховну Раду України** з направленням Комітету з питань бюджету та Комітету з питань науки і освіти рішення Рахункової палати про результати аудиту.

2. Відомості про результати аудиту ефективності використання у Кіровоградській та Чернівецькій областях додаткового обсягу освітньої субвенції у формі рішення Рахункової палати надіслати **Кабінету Міністрів України** і рекомендувати забезпечити здійснення обласними державними адміністраціями відповідно до статті 115 БКУ контролю за дотриманням вимог бюджетного законодавства при формуванні показників видатків місцевих бюджетів нижчого рівня за рахунок відповідних коштів освітньої субвенції (дотриманням цільового призначення, за яким їх спрямовано місцевим бюджетам).

3. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності використання у Кіровоградській та Чернівецькій областях додаткового обсягу освітньої субвенції надіслати **Міністерству освіти і науки України** та рекомендувати:

- відповідно до повноважень, визначених частиною другою статті 37 Закону України "Про загальну середню освіту", забезпечити здійснення контролю за діяльністю органів управління освітою в Кіровоградській та Чернівецькій областях; проаналізувати стан дотримання в цих областях вимог законодавства у сфері загальної середньої освіти (у тому числі щодо утворення і функціонування опорних навчальних закладів), а також відповідно до положень статті 22 БКУ – в інших регіонах, з урахуванням типового характеру

встановлених аудитом порушень і недоліків у перевірених областях та з огляду на ризики подальшого неефективного використання додаткового обсягу освітньої субвенції;

- невідкладно забезпечити належне виконання вимог розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2017 № 929-р у частині збору інформації облдержадміністрацій про стан використання коштів освітньої субвенції у розрізі адміністративно-територіальних одиниць.

4. Рішення Рахункової палати про результати аудиту надіслати **Міністерству фінансів України** і рекомендувати врахувати результати аудиту при плануванні та організації виконання Державного бюджету України.

5. Рішення Рахункової палати про результати аудиту надіслати **Кіровоградській і Чернівецькій обласним державним адміністраціям** та рекомендувати:

- розглянути результати аудиту на колегіях обласних державних адміністрацій;

- розглянути в установленому порядку питання притягнення до дисциплінарної або інших видів відповідальності посадових осіб структурних підрозділів облдержадміністрацій, які вчинили дії або службову бездіяльність, що призвели до порушень норм законодавства, факти щодо яких встановлені за результатами аудиту;

- доручити місцевим органам виконавчої влади та рекомендувати органам місцевого самоврядування області невідкладно вжити заходів щодо усунення виявлених за результатами аудиту порушень вимог законодавства та притягнення до дисциплінарної або інших видів відповідальності їхніх посадових осіб, які вчинили дії або службову бездіяльність, що призвели до порушень норм законодавства, факти щодо яких встановлені за результатами аудиту;

- невідкладно проаналізувати стан використання шкільних автобусів, придбаних із залученням додаткових обсягів освітньої субвенції, та забезпечити приведення управлінських рішень із цих питань у відповідність до положень розпоряджень Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1340-р і від 16.11.2016 № 827-р.

Крім того, рекомендувати **Чернівецькій облдержадміністрації** розробити в установленому порядку перспективний план утворення в області освітніх округів та опорних навчальних закладів, забезпечити його реалізацію відповідно до вимог законодавства.

6. Відповідно до пункту 1 частини першої статті 117 та частини першої статті 118 БКУ **оголосити попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства** Вашківецькій міській раді об'єднаної територіальної громади (голова Перч М. П.), Рукшинській сільській раді об'єднаної територіальної громади (голова Горбатюк О. В.), відділу освіти Новоселицької районної державної адміністрації (начальник відділу Руснак А. І.) Чернівецької області з вимогою усунути порушення бюджетного законодавства із направленням зазначеним учасникам бюджетного процесу

витягу з рішення Рахункової палати.

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

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

Заступник Голови
Рахункової палати

А. В. Майснер