

# **РАХУНКОВА ПАЛАТА**

**ЗАТВЕРДЖЕНО**  
рішенням Рахункової палати  
від 08.09.2015 № 4-4

## **ЗВІТ**

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

Київ 2015

## ЗМІСТ

ПРЕАМБУЛА .....	3
ВСТУП.....	4
I. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ ТА ПРОВЕДЕННЯ ВИДАТКІВ НА УТРИМАННЯ ТА НАВЧАННЯ ДІТЕЙ-СИРІТ І ДІТЕЙ, ЯКІ ЗАЛИШИЛИСЯ БЕЗ ПІКЛУВАННЯ БАТЬКІВ, У КОМУНАЛЬНИХ ЗАКЛАДАХ ОСВІТИ .....	6
II. ФОРМУВАННЯ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ НА УТРИМАННЯ ІНТЕРНАТНИХ ЗАКЛАДІВ.....	15
2.1. Визначення ресурсу місцевих бюджетів на центральному рівні.....	15
2.2. Планування видатків на місцевому рівні.....	18
III. СТАН ФІНАНСОВОГО ТА МАТЕРІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАГАЛЬНООСВІТНІХ ШКІЛ-ІНТЕРНАТІВ ТА ДИТЯЧИХ БУДИНКІВ .....	21
3.1. Загальний стан фінансового забезпечення видатків на утримання інтернатних закладів .....	21
3.2. Фактичний стан матеріального та грошового забезпечення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.....	25
IV. РЕЗУЛЬТАТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЗАГАЛЬНООСВІТНІХ ШКІЛ- ІНТЕРНАТІВ ТА ДИТЯЧИХ БУДИНКІВ .....	27
ВИСНОВКИ.....	30
ПРОПОЗИЦІЇ.....	34
Додаток.....	37

## ПРЕАМБУЛА

**Підстава:** План роботи Рахункової палати на II півріччя 2015 року.

**Мета аналізу:** встановлення фактичного стану справ та оцінка формування і розподілу у державному бюджеті та місцевих бюджетах обсягів коштів на утримання та навчання дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків, у загальноосвітніх школах-інтернатах та дитячих будинках комунальної власності, законності й ефективності проведення таких видатків.

**Предмет аналізу:**

- видатки місцевих бюджетів за КТКВКМБ 070302 "Загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків", та КТКВКМБ 070303 "Дитячі будинки (в т.ч. сімейного типу, прийомні сім'ї)", які у 2014 році враховувалися при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, а у 2015 році здійснюються за рахунок освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам (КПКВК 2211190), в частині видатків на загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків, та дитячі будинки комунальної власності;

- нормативно-правові та розпорядчі акти та інші документи, що регулюють питання надання і використання цих коштів, здійснення контролю за ними;

- фінансова, бюджетна та статистична звітність та інша інформація про стан виконання державного та місцевих бюджетів у відповідній частині.

**Об'єкти аналізу:** департамент освіти і науки Одеської обласної державної адміністрації, управління освіти Дніпропетровської міської ради, відділ освіти Вишгородської районної державної адміністрації Київської області, відділ освіти Личаківського району управління освіти департаменту гуманітарної політики Львівської міської ради та 7 комунальних дитячих будинків і загальноосвітніх шкіл-інтернатів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Направлення запитів: Міністерство освіти і науки України, департаменти фінансів, департаменти освіти і науки та служби у справах дітей Дніпропетровської, Київської, Львівської обласних державних адміністрацій та управління освіти і науки Дніпропетровської міської ради.

**Критерії, які використовувалися в ході аналізу:**

**щодо відбору об'єктів аналізу:**

- головний орган у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сферах освіти і науки – Міністерство освіти і науки України (далі – МОН);

- органи, які реалізують державну політику у відповідній сфері в регіонах – департаменти (управління, відділи) освіти і науки обласних, районних держадміністрацій та міських рад;

- навчальні заклади, які надають освітні послуги дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування – дитячі будинки та загальноосвітні школи-інтернати;

**щодо визначення періоду, що підлягав аналізу:** видатки місцевих бюджетів, що є предметом аналізу, у 2014 році враховувалися при визначенні

обсягів міжбюджетних трансфертів, а у 2015 році здійснюються з державного бюджету у вигляді освітньої субвенції місцевим бюджетам;

**щодо критеріїв оцінки:**

**1) законності** – стан дотримання вимог законодавства з питань формування та розподілу обсягів коштів на дитячі будинки та загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків, проведення цих видатків;

**2) ефективності** – забезпечення прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, на належні умови проживання, різнобічний розвиток, виховання, здобуття певного рівня освіти, професійну орієнтацію та підготовку згідно з визначеними нормативами; економність використання виділених коштів;

**3) результативності** – створення в досліджених закладах умов для утримання та навчання, які б сприяли влаштуванню дітей під опіку, піклування, до дитячих будинків сімейного типу та прийомних сімей, працевлаштуванню, вступу до професійно-технічних та вищих навчальних закладів.

**Початкові обмеження щодо проведення аналізу:**

- період часу: 2014 рік – I півріччя 2015 року;
- географічні обмеження: Дніпропетровська, Київська, Львівська, Одеська області.

## ВСТУП

Одним із пріоритетних напрямів соціальної політики в Україні є правовий та соціальний захист дітей, і насамперед дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків.

Протягом останніх п'яти років спостерігається тенденція до зменшення загальної кількості такої категорії дітей, але їх чисельність залишається значною (83,7 тис. дітей на початок 2015 року)<sup>1</sup>.

На цей час паралельно існують дві системи догляду за такими дітьми: сімейні форми виховання (усиновлення, опіка, піклування, прийомні сім'ї та дитячі будинки сімейного типу), а також інституціональна форма (дитячі будинки, інтернатні заклади<sup>2</sup>).

Державою встановлена пріоритетність влаштування дітей до сімейних форм виховання. У разі неможливості такого влаштування, дитину направляють до інтернатних закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Якщо за сімейною формою виховання участь держави є обмеженою та реалізується через виділення місцевим бюджетам відповідної субвенції, то за

---

<sup>1</sup> Статистичний збірник "Соціальний захист населення" Державної служби статистики України, опублікований 26.06.2015.

<sup>2</sup> Загальноосвітні школи-інтернати, спеціалізовані школи-інтернати I-III ступенів для обдарованих дітей, спеціальні загальноосвітні школи-інтернати I-III ступенів для дітей з вадами та загальноосвітні санаторні школи-інтернати I-III ступенів для тривалого лікування дітей.

інституціональною – діти знаходяться на повному державному утриманні за рахунок бюджетних коштів<sup>3</sup>.

Таке утримання передбачає здійснення цими закладами специфічних, не властивих для інших навчальних закладів, витрат на забезпечення житлом, продуктами харчування, одягом, взуттям, текстильною білизною, предметами першої необхідності, товарами господарського призначення, грошовою допомогою, щорічними коштами на особисті потреби.

На початок січня 2015 року в Україні функціонувала **21 загальноосвітня школа-інтернат** для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, комунальної власності, в яких перебувало **2,4 тис. учнів**, та **41 комунальний дитячий будинок** з чисельністю **1,4 тис. вихованців**<sup>4</sup>.

У 2014 році видатки на утримання загальноосвітніх шкіл-інтернатів та дитячих будинків здійснювалися з місцевих бюджетів із частковим фінансуванням за рахунок дотації вирівнювання з державного бюджету, до якої не ставилася вимога щодо її цільового спрямування. У 2015 році, з внесенням змін до Бюджетного кодексу України (далі – Бюджетний кодекс, Кодекс), ці видатки також здійснюються з місцевих бюджетів, однак уже із залученням освітньої субвенції з державного бюджету, кошти якої мають бути використані лише за затвердженими цільовими напрямками.

На утримання цих закладів у 2014 році місцевими бюджетами загалом спрямовано **871,1 млн грн**, на 2015 рік заплановано витратити **1045,0 млн грн**<sup>5</sup>, використання яких мало забезпечити умови для проживання, всебічного розвитку, виховання, здобуття освіти, професійної орієнтації та підготовки дітей до самостійного життя.

Разом з тим, за даними Міністерства освіти і науки України, щорічно півтисячі вихованців, або близько 20 відсотків дітей, вибувають з цих закладів у самостійне життя без продовження навчання у професійно-технічних та вищих навчальних закладах, влаштування на роботу, до інших дитячих будинків, шкіл-інтернатів або форм сімейного виховання (опіки, усиновлення тощо).

Отже, спрямування, починаючи з 2015 року, на утримання досліджених закладів коштів освітньої субвенції, які, на відміну від коштів дотації вирівнювання, мають цільовий характер, соціальне значення питань виховання дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків, особливості функціонування шкіл-інтернатів та дитячих будинків зумовлюють актуальність теми аналізу.

Дослідження зазначеного питання проведено вперше.

---

<sup>3</sup> Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом "гроші ходять за дитиною" (КПКВК 2511110).

<sup>4</sup> Дані Міністерства освіти і науки України станом на 1 січня 2015 року (зведений звіт № 1-ДБШ).

<sup>5</sup> Дані наведено з урахуванням дитячих будинків сімейного типу та прийомних сімей, які утримуються з місцевих бюджетів за одним з дитячими будинками кодом.

## **I. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ ТА ПРОВЕДЕННЯ ВИДАТКІВ НА УТРИМАННЯ ТА НАВЧАННЯ ДІТЕЙ-СИРИТ І ДІТЕЙ, ЯКІ ЗАЛИШИЛИСЯ БЕЗ ПІКЛУВАННЯ БАТЬКІВ, У КОМУНАЛЬНИХ ЗАКЛАДАХ ОСВІТИ**

*✓ Основні засади утримання та виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування*

Відповідно до ст. 52 Конституції України на державу покладається утримання та виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Закон України від 26.04.2001 № 2402 **"Про охорону дитинства"** визначає охорону дитинства в Україні як стратегічний загальнонаціональний пріоритет і з метою забезпечення реалізації прав дитини на життя, охорону здоров'я, освіту, соціальний захист та всебічний розвиток встановлює основні засади державної політики у цій сфері.

Статтею 24 цього Закону визначено, що діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, повинні бути передані під опіку чи піклування, на усиновлення або влаштовані на виховання в сім'ї громадян (прийомні сім'ї), в будинки дитини, **дитячі будинки, школи-інтернати**, дитячі будинки сімейного типу на повне державне утримання. Вихованцям таких закладів створюються необхідні умови для їх всебічного і гармонійного розвитку, підготовки до самостійного життя та праці.

Правові, організаційні, соціальні засади та гарантії державної підтримки дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, визначаються Законом України від 13.01.2005 № 2342 **"Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування"** (далі – Закон № 2342).

Відповідно до ст. 3 Закону № 2342 основними засадами державної політики щодо соціального захисту відповідної категорії дітей є, зокрема, створення належних умов для їх фізичного, інтелектуального і духовного розвитку, підготовки дітей до самостійного життя; належне матеріально-технічне забезпечення незалежно від форми їх влаштування та утримання.

Статтею 4 Закону № 2342 визначений перелік показників щодо яких встановлюються державні соціальні стандарти і нормативи для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (мінімальне матеріальне забезпечення, витрати на харчування, одяг та взуття, мінімальний стандарт медичного обслуговування, забезпечення іграшками, що сприяють розвитку, спортивним інвентарем тощо).

Допомога та утримання таких дітей не може бути нижчою за встановлені мінімальні стандарти, що забезпечують кожній дитині рівень життя, необхідний для фізичного, розумового, духовного, морального та соціального розвитку на рівні, не нижчому за встановлений прожитковий мінімум для таких осіб.

*Довідково. Законами про державний бюджет на 2014 та 2015 роки затверджено прожитковий мінімум для дітей віком до 6 років в розмірі 1032 грн (з 1 грудня 2015 року – 1167 грн), віком від 6 до 18 років – 1286 грн (з 1 грудня 2015 року – 1455 грн).*

Право на повне державне забезпечення в навчальних закладах мають діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, віком до 18-ти років та особи з числа таких дітей при продовженні навчання – до 23-х років або до закінчення відповідних навчальних закладів (ст. 8 Закону № 2342).

Загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, входять в систему закладів загальної середньої освіти (ст. 9 Закону України від 13.05.1999 № 651 "Про загальну середню освіту"), дитячі будинки відносяться до дошкільних навчальних закладів інтернатного типу (ст. 12 Закону України від 11.07.2001 № 2628 "Про дошкільні навчальні заклади"). Учні (вихованці) цих закладів перебувають на повному державному утриманні, яке передбачає повне забезпечення відповідно до державних соціальних стандартів матеріальними та грошовими ресурсами для задоволення їх життєво необхідних потреб та створення умов для нормальної життєдіяльності (ст. 1 Закону № 2342).

*Довідково. Відповідно до проекту нового Закону України "Про освіту", опублікованого на сайті Міністерства освіти і науки України (www.mon.gov.ua, рубрика "Громадське обговорення"), з 1 січня 2017 року інтернати для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, стануть закладами соціального захисту і фінансуватимуться за відповідними статтями державного та місцевих бюджетів.*

Статтею 12 Закону України від 05.10.2000 № 2017 "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" визначено зміст державних соціальних нормативів у сфері забезпечення навчальними закладами, які мають бути затверджені та визначати: перелік та обсяг послуг, що надаються державними і комунальними закладами загальної середньої освіти; нормативи граничного наповнювання класів, груп та співвідношення вихованців, учнів і педагогічних працівників у навчальних закладах; норми матеріального забезпечення навчальних закладів та додаткових видів соціального і матеріального забезпечення учнів.

Отже, законодавством у сфері соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, **закріплено державні гарантії щодо створення належних умов для їх фізичного, інтелектуального, духовного розвитку, підготовки до самостійного життя в загальноосвітніх школах-інтернатах та дитячих будинках:** забезпечення права дітей, які стали сиротами або залишилися без піклування батьків, на влаштування до цих закладів; встановлення державних соціальних стандартів та державних соціальних гарантій до рівня та обсягу надання освітніх послуг, забезпечення харчуванням, проживанням, одягом, взуттям, медикаментами, іграшками, спортивним інвентарем тощо.

Відповідно до наведених законів основними повноваженнями щодо нормативно-правового та організаційного забезпечення соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, наділені Кабінет Міністрів України та МОН. Окремі повноваження мають інші центральні органи виконавчої влади та органи місцевої влади і місцевого самоврядування.

**• Повноваження Кабінету Міністрів України щодо нормативно-правового забезпечення діяльності у сфері соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування**

Статтею 18 Закону № 2342 визначено, що порядок створення, реорганізації, ліквідації закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених

батьківського піклування, а також положення про ці заклади затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Всупереч цьому Положення про дитячі будинки і загальноосвітні школи-інтернати затверджено спільним наказом Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України та Міністерства соціальної політики України від 10.09.2012 № 995/557.

Згідно з цим Положенням **дитячі будинки та загальноосвітні школи-інтернати** для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (далі – інтернатні заклади), **є навчальними закладами**, що забезпечують розвиток, виховання, навчання та соціальну адаптацію дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (дитячий будинок – дітей дошкільного та шкільного віку, які перебувають у родинних стосунках<sup>6</sup>). Діти шкільного віку, які перебувають у дитячому будинку, навчаються у загальноосвітніх навчальних закладах усіх типів<sup>7</sup>.

Період перебування цих дітей в інтернатних закладах становить від трьох років до здобуття базової чи повної загальної середньої освіти, а в разі необхідності – до повноліття.

З метою поліпшення виховання, навчання, соціального захисту та матеріального забезпечення дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, Кабінет Міністрів України затвердив постанову від 05.04.1994 № 226 "Про поліпшення виховання, навчання, соціального захисту та матеріального забезпечення дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування", якою крім іншого встановлено розміри матеріального та грошового забезпечення дітей під час вступу на навчання до професійно-технічних та вищих навчальних закладів, а також при працевлаштуванні, за рахунок коштів закладів, в яких вони перебувають на повному державному утриманні.

Норми харчування дітей у дитячих будинках та загальноосвітніх школах-інтернатах та порядок надання таких послуг затверджені постановами КМУ від 22.11.2004 № 1591 та від 02.02.2011 № 116<sup>8</sup>.

Постановою Кабінету Міністрів України від 05.04.1994 № 228 затверджено Положення про порядок створення, реорганізації і ліквідації навчально-виховних закладів, згідно з яким рішення про створення навчально-виховних закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, заснованих на комунальній власності, приймаються обласними, Київською міською державними адміністраціями після погодження з Міністерством освіти України і відповідними галузевими міністерствами, відомствами (п. 4 Положення).

Постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 № 1242 затверджено Державну цільову соціальну програму реформування системи закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Програмою передбачено виконання низки заходів і завдань, які мають

---

<sup>6</sup> Ст. 12 Закону про дошкільні навчальні заклади.

<sup>7</sup> П. 2.6 розділу II Положення від 10.09.2012 № 995/557.

<sup>8</sup> Порядок надання послуг з харчування дітей у дошкільних, учнів у загальноосвітніх та професійно-технічних навчальних закладах, операції з надання яких звільняються від обкладення податком на додану вартість.



забезпечити збільшення кількості дітей, повернутих в біологічну сім'ю, та влаштованих у сім'ї громадян за місцем походження дитини, зменшення кількості дітей, вилучених з сімейного середовища, зменшення кількості дітей, направлених до закладів. Водночас Програмою не визначено прогнозних обсягів фінансування, джерел фінансування, очікуваних результатів її виконання на період дії з 2012 до 2017 року та строки виконання.

Згідно з Паспортом програми її державним замовником є Мінсім'ямолодьспорт, а виконавцями Мінсім'ямолодьспорт, МОН, Мінжитлокомунгосп<sup>9</sup>, обласні, міські держадміністрації.

Разом з тим, враховуючи, що на сьогодні формування та реалізацію державної політики з питань сім'ї та дітей, зокрема, покладено на Міністерство соціальної політики України (постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 № 423), а Міністерство молоді та спорту України забезпечує формування та реалізацію державної політики виключно у молодіжній сфері, сфері фізичної культури і спорту (постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 220), норми Програми в частині державного замовника, керівника Програми, виконавця окремих її заходів – Мінсім'ямолодьспорт, назв інших міністерств "Мінпраці", "Мінжитлокомунгосп" – потребують узгодження з чинним законодавством.

Умови оплати праці працівників бюджетної сфери, у тому числі освітньої галузі, визначені постановою Кабінету Міністрів України від 30.08.2002 № 1298, якою затверджено Єдину тарифну сітку розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери та Схему тарифних розрядів посад керівних, наукових, науково-педагогічних, педагогічних працівників, професіоналів, фахівців та інших працівників бюджетних установ, закладів та організацій, у межах якої встановлено діапазон розрядів та відповідні розміри тарифних ставок педагогічних працівників.

**• Повноваження Міністерства освіти і науки України та інших центральних органів виконавчої влади**

Згідно з п. 3 Положення про МОН, затвердженого Указом Президента України від 25.04.2013 № 240, основним завданням міністерства є формування та реалізація державної політики у сферах освіти і науки, формування державної політики у сфері здійснення державного нагляду за діяльністю навчальних закладів незалежно від їх підпорядкування та форми власності.

Відповідно до зазначеного Положення, норм законодавства України та нормативних актів Кабінету Міністрів України у сфері освіти МОН наділено низкою повноважень, які впливають на відповідний напрям діяльності місцевих держадміністрацій, органів місцевого самоврядування та планування видатків місцевих бюджетів на утримання загальноосвітніх шкіл-інтернатів та дитячих будинків, зокрема:

1) створення умов для здобуття громадянами повної загальної середньої освіти, розроблення державних стандартів освіти (*ст. 37 Закону про загальну середню освіту, підп. 9,10 п. 4 Положення*);

<sup>9</sup> На сьогодні Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон).

2) розроблення та подання на затвердження Кабінету Міністрів України нормативів матеріально-технічного та фінансового забезпечення загальноосвітніх навчальних закладів згідно з Державним стандартом загальної середньої освіти, затвердження типових переліків обов'язкового навчального та іншого обладнання (ст. 37 Закону про загальну середню освіту), розроблення та затвердження державних нормативів фінансового, матеріального забезпечення дітей та матеріально-технічного оснащення дошкільних навчальних закладів (ст. 19 Закону про дошкільну освіту).

У Положенні про МОН, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 630<sup>10</sup>, на Міністерство покладено завдання брати участь у визначенні мінімальних нормативів матеріально-технічного, фінансового забезпечення навчальних закладів (п. 65).

На виконання закріплених законодавством повноважень МОН затвердило низку нормативно-правових актів, якими визначено типовий перелік навчально-наочних посібників, технічних засобів навчання та обладнання загального призначення, матеріально-технічного забезпечення навчальних кабінетів<sup>11</sup>. **Однак зазначені нормативи затверджено лише у натуральному виразі (вони не мають вартісного виміру).**

У вартісному вимірі наказом МОН від 17.11.2003 № 763 затверджені нормативи фінансового забезпечення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також вихованців дитячих будинків і шкіл-інтернатів для первісного придбання предметів гардероба та текстильної білизни, фінансові витрати на щорічне поповнення предметів гардероба та текстильної білизни та розмір щорічних виплат коштів на особисті витрати вихованців.

Водночас дотримання цих норм спростовується частиною 5 наказу МОН № 763, відповідно до якої воно забезпечується у межах асигнувань, що передбачаються у відповідних бюджетах на утримання закладів, та стосується лише Міністра освіти АР Крим, начальників управлінь освіти і науки обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, хоча відповідно до закріплених Бюджетним кодексом видатків за місцевими бюджетами відповідальними за утримання інтернатних закладів є також районні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад.

Слід зазначити, що наказом МОН від 17.11.2003 № 763 **не визначено нормативів фінансового забезпечення** вихованців дитячих будинків, дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, що перебувають (навчаються) у школах-інтернатах, **предметами першої потреби** (мийними та чистячими засобами, засобами гігієни), перелік яких затверджено цим наказом.

Крім того, **не визначено натуральних норм забезпечення комплектом нового одягу та взуттям при вступі на навчання** до професійно-технічних та вищих навчальних закладів, вартісні нормативи забезпечення якими

<sup>10</sup> Набрало чинності з 03.12.2014.

<sup>11</sup> Накази МОН від 20.06.2002 № 364 та від 20.07.2004 № 601.

затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 05.04.1994 № 226 (на суму не менш як 12 неоподаткованих мінімумів громадян).

Окремими повноваженнями щодо соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, наділене Міністерство соціальної політики України, зокрема, забезпечення ведення централізованого банку даних таких дітей, здійснення централізованого обліку дітей, які можуть бути усиновлені, сприяння розвитку різних форм виховання (підп. 51, 51<sup>1</sup>, 54 п. 4 Положення<sup>12</sup>).

Однак на сьогодні залишається чинним Порядок ведення Єдиного електронного банку дітей, які опинились у складних життєвих обставинах, затверджений наказом Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту від 18.11.2008 № 4580. Міністерством соціальної політики України зазначений порядок ведення централізованого банку даних не затверджений.

*Довідково. Наказом МОН від 25.11.2009 № 1064 затверджено Форму звітності № 1-ДБШ «Звіт дитячого будинку, загальноосвітньої школи-інтернату (спеціальної загальноосвітньої школи-інтернату) для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» та форму звітності № 1-ДБШ (зведена) «Зведений звіт дитячих будинків, загальноосвітніх шкіл-інтернатів (спеціальних загальноосвітніх шкіл-інтернатів) для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування». В зведеній формі передбачено відображення даних про кількість таких закладів та вихованців в них, склад вихованців, кількість і склад педагогічних працівників, матеріально-технічну базу і літній відпочинок вихованців.*

**• Повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування**

Основні завдання та повноваження зазначених органів у дослідженій сфері визначено ст. 14 та 18 Закону про освіту, п. 3 ст. 37 Закону про загальну середню освіту, ст. 19 Закону про дошкільну освіту.

Відповідними законами місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування зобов'язано, зокрема: створити умови для одержання громадянами повної загальної середньої та дошкільної освіти; встановлювати, не нижче визначених МОН мінімальних нормативів, обсяги бюджетного фінансування навчальних закладів комунальної власності та забезпечувати фінансування витрат на їх утримання; створювати умови для виховання дітей відповідно до нормативів матеріально-технічного та фінансового забезпечення; визначати потребу в навчальних закладах, заснованих на комунальній власності.

Відносно органів місцевого самоврядування ці повноваження не мають чіткого поділу на власні та делеговані.

У Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" до делегованих віднесено лише незначну частину повноважень, визначених в законах про освіту, загальну середню освіту та дошкільну освіту, зокрема: забезпечення доступності і безоплатності освіти, розвитку всіх видів освіти, організації обліку дітей дошкільного та шкільного віку (ст. 32), які мають узагальнюючий

<sup>12</sup> Положення про Міністерство соціальної політики України, затверджене Указом Президента України від 06.04.2011 № 389/2011.

характер та не конкретизують повноважень стосовно напрямів забезпечення функціонування загальноосвітніх навчальних закладів (утримання штатних одиниць, приміщень, харчування дітей, забезпечення житлом тощо).

Слід зазначити, що Бюджетний кодекс України вимагає затвердження Кабінетом Міністрів України державних соціальних стандартів і нормативів за кожним із делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень.

*Довідково. Прикінцевими та перехідними положеннями Бюджетного кодексу України (з урахуванням змін, внесених Законом України від 28.12.2014 № 79-VIII) Кабінету Міністрів України доручено забезпечити проведення до 01.03.2015 інвентаризації нормативно-правових актів, що регламентують застосування галузевих нормативів при здійсненні видатків місцевих бюджетів; затвердження державних соціальних стандартів і нормативів відповідно до ст. 94 цього Кодексу в описовому та вартісному вигляді за кожним із делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень, внесення відповідних змін до нормативно-правових актів.*

*На цей час результати проведеної інвентаризації та державні соціальні стандарти і нормативи за кожним із делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень в законодавчій базі відсутні. До затверджених нормативно-правовими актами нормативів у сфері загальної середньої освіти зміни у частині визначення вартісних показників не внесені.*

Крім того, Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" на власні та делеговані розділено лише повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. У той же час досліджувані заклади можуть фінансуватися з бюджету АР Крим, обласних і районних бюджетів (ст. 89, 90 Бюджетного кодексу України).

Окремими повноваженнями щодо соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, наділені служби у справах дітей (структурні підрозділи обласних та Київської міської держадміністрацій). До їх завдань належить, зокрема, ведення обліку дітей, влаштованих на виховання (під опіку, піклування, усиновлення, в прийомні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу) та сприяння цьому, нагляд за умовами проживання і виховання усиновлених дітей, які проживають на території України, до досягнення ними вісімнадцяти років.

Відповідно до ст. 24 Закону України "Про охорону дитинства" контроль за умовами виховання і проживання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, в сім'ях опікунів (піклувальників), усиновителів, у дитячих будинках сімейного типу, в прийомних сім'ях покладається на органи опіки і піклування, центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді або інші уповноважені органи. Відповідна діяльність зазначених установ здійснюється за рахунок інших бюджетних коштів, що не є предметом цього аналізу.

#### ✓ **Засади фінансового забезпечення діяльності навчальних закладів**

Згідно із законодавством про освіту<sup>13</sup> фінансово-господарська діяльність загальноосвітніх та дошкільних навчальних закладів здійснюється відповідно до законів про освіту, загальну середню освіту, про

<sup>13</sup> Ст. 43-45 Закону про загальну середню освіту та ст. 37 Закону про дошкільну освіту.

місцеве самоврядування в Україні, Бюджетного кодексу України та інших нормативно-правових актів. Вимоги до матеріально-технічної бази згаданих закладів визначаються відповідними будівельними і санітарно-гігієнічними нормами і правилами, а також типовими переліками обов'язкового навчального та іншого обладнання, навчально-методичних та навчально-наочних посібників, підручників, художньої та іншої літератури. Джерелами фінансування та розвитку матеріально-технічної бази загальноосвітніх та дошкільних навчальних закладів визначено кошти засновників (власників) цих закладів.

**Видатки на загальну середню освіту, а саме: загальноосвітні навчальні заклади для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дитячі будинки відповідно до положень статей 89, 90 Бюджетного кодексу у 2014 році відносилися до видатків місцевих бюджетів (АР Крим, обласних, районних бюджетів, бюджетів міст АР Крим і обласного значення) та враховувалися при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (дотації вирівнювання та коштів, що передаються з місцевих бюджетів до державного бюджету).**

Зважаючи на положення статей 82 і 85 Бюджетного кодексу, такі видатки визначаються функціями держави і передані на виконання АР Крим та місцевому самоврядуванню, оскільки джерела їх покриття пов'язані з загальнодержавними податками та зборами, закріпленими за місцевими бюджетами, та коштами дотації вирівнювання.

Згідно з ч. 3 ст. 94 Бюджетного кодексу загальний обсяг фінансових ресурсів за кожним видом видатків, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (далі – видатки І кошика), мав розраховуватися на підставі державних соціальних стандартів і нормативів, які встановлюються законом та іншими нормативно-правовими актами.

Згідно з ч. 1 ст. 94 Бюджетного кодексу для визначення розподілу міжбюджетних трансфертів застосовується фінансовий норматив бюджетної забезпеченості, який, як зазначено у ч. 2 цієї ж статті, визначається шляхом ділення згаданого загального обсягу фінансових ресурсів на кількість населення чи споживачів гарантованих послуг тощо.

Водночас згідно з п. 9 Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним та місцевими бюджетами (далі – Формула), затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 № 1149 (втратила чинність 11.02.2015), розрахункові показники обсягів видатків І кошика визначаються окремо для кожної галузі з огляду на загальні ресурси зведеного бюджету України і місцевих бюджетів та першочерговість соціальних видатків.

Відповідно до статей 89, 90 і 103<sup>2</sup> Бюджетного кодексу з урахуванням змін, внесених Законом України від 28.12.2014 № 79, **починаючи з 2015 року, видатки на загальноосвітні навчальні заклади для дітей-сиріт і дітей,**

позбавлених батьківського піклування, дитячі будинки здійснюються з бюджетів міст республіканського АР Крим та обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, бюджету АР Крим та обласних бюджетів із залученням коштів освітньої субвенції на оплату поточних видатків (у разі забезпечення у повному обсязі потреби у поточних видатках та відсутності простроченої бюджетної заборгованості за захищеними видатками освітня субвенція може спрямовуватися на капітальні видатки цих закладів). Обсяг освітньої субвенції відповідно до ст. 94 Бюджетного кодексу визначається на підставі державних соціальних стандартів і нормативів.

В Законі України "Про Державний бюджет України на 2015 рік" затверджено порядок розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами, в якому враховуються показники фінансового нормативу бюджетної забезпеченості одного учня, наповнюваності класів, кількості учнів у загальноосвітніх навчальних закладах та коефіцієнти приведення цієї кількості. Окремо в формулі виділені показники кількості учнів та вихованців, що перебувають на повному державному утриманні, у різних типах загальноосвітніх навчальних закладів з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, та коефіцієнт приведення кількості учнів цих закладів у відповідність із кількістю учнів загальноосвітніх шкіл (дорівнює 12,02).

Постановою Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 6 затверджено порядок та умови надання освітньої субвенції місцевим бюджетам, головним розпорядником якої є МОН, а на місцевому рівні – структурні підрозділи з питань освіти і науки, визначені рішенням ради про бюджет. У Порядку визначено загальні вимоги надання освітньої субвенції, а саме, напрями спрямування та обмеження щодо її використання, умови передбачення резерву коштів, розподілу та перерозподілу коштів, використання залишків, закупівлі товарів, робіт і послуг, складання звітності про використання коштів.

Таким чином, законами України, нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України, МОН у цілому врегульовано порядок діяльності дитячих будинків та загальноосвітніх шкіл-інтернатів для дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків, надання ними відповідних послуг. Водночас вимога щодо дотримання затверджених наказом МОН норм матеріального та нормативів фінансового забезпечення дітей в інтернатних закладах не розповсюджується на низку утримувачів цих закладів (районні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад) та спростовується записом щодо забезпечення їх виконання у межах асигнувань, що передбачаються у відповідних бюджетах на утримання закладів.

Існуючі натуральні норми забезпечення учнів (вихованців) інтернатних закладів предметами першої потреби, загальноосвітніх навчальних закладів – навчально-наочними посібниками, технічними засобами навчання та обладнанням не мають вартісного виміру.

Затверджені МОН норми матеріального та нормативи фінансового забезпечення дітей предметами одягу не визначають переліку комплекту нового одягу та взуття, якими мають бути забезпечені учні при вступі на навчання до професійно-технічних та вищих навчальних закладів за визначеної Кабінетом Міністрів України вартості такого забезпечення.

Державна цільова соціальна програма реформування системи закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, визначає державним замовником та виконавцем окремих її заходів Мінсім'ямолодьспорту, яке припинило свою діяльність. Крім того, Програма не визначає прогностичних обсягів фінансування, джерел фінансування, очікуваних результатів її виконання на період з 2012 до 2017 року.

## II. ФОРМУВАННЯ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ НА УТРИМАННЯ ІНТЕРНАТНИХ ЗАКЛАДІВ

### 2.1. *Визначення ресурсу місцевих бюджетів на центральному рівні*

При розрахунках обсягів дотації вирівнювання для окремого місцевого бюджету, який має міжбюджетні відносини з державним бюджетом, та обсягів освітньої субвенції передбачено застосування показників кількості учнів, коефіцієнтів їх приведення до кількості учнів загальноосвітніх шкіл лише для учнів та вихованців, що перебувають на повному державному утриманні у різних типах загальноосвітніх навчальних закладів з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Виокремлення показників та коефіцієнтів для дитячих будинків та загальноосвітніх шкіл-інтернатів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, не передбачено. Наслідком цього є те, що за формування на центральному рівні міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим органам виконавчої влади не доводиться конкретний обсяг видатків на утримання досліджених закладів.

При цьому, як зазначено МОН у відповіді на запит Рахункової палати щодо надання інформації про чисельність учнів та вихованців таких закладів, отриманої листом від 17.07.2015 № 1/12-4985, міністерство такими даними володіє, оскільки щорічно формує та подає Держстату звітність про діяльність інтернатних закладів<sup>14</sup>, в якій виокремлюються окремим рядком дані про кількість вихованців дитячих будинків системи МОН та загальноосвітніх шкіл-інтернатів (станом на 1 січня 2013 року – 3371 та 4744 осіб, на 1 січня 2014 року – 2060 та 3010 осіб, на 1 січня 2015 року – **1454** та **2405** осіб відповідно<sup>15</sup>).

Однак, як зазначено МОН в листі, ця база даних у повному обсязі знаходиться і в Міністерстві фінансів України, яке було в попередніх роках

<sup>14</sup> Зведений по Україні звіт за формою № 1-ДБШ (зведена) дитячих будинків, загальноосвітніх шкіл-інтернатів (спеціальних загальноосвітніх шкіл-інтернатів) для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (в електронному вигляді в розрізі областей і м. Києва).

<sup>15</sup> Зменшення кількості вихованців зумовлено розвитком інших форм виховання (дитячих будинків сімейного типу, усиновлення, взяття під опіку та піклування, влаштування дітей в прийомні сім'ї).

головним розпорядником коштів для забезпечення діяльності навчальних закладів; розрахунок загального обсягу освітньої субвенції в розрізі бюджетів областей, міст та районів на 2015 рік також здійснював Мінфін.

Як встановлено аналізом, здійснені Мінфіном розрахунки на 2014 та 2015 роки доведено до місцевих фінансових органів.

За показниками міжбюджетних відносин, доведеними Мінфіном до місцевих фінансових органів, фінансовий норматив бюджетної забезпеченості одного учня (вихованця), який використовувався при визначенні розрахункового обсягу видатків, що враховувалися при визначенні міжбюджетних трансфертів (видатки I кошика), на 2014 рік становив 8,541421 тис. грн, та освітньої субвенції на 2015 рік – 8,898471 тис. гривень.

З урахуванням кількості учнів (вихованців) у досліджуваних типах закладів (за даними Міністерства освіти і науки України), коефіцієнтів її приведення до кількості учнів (вихованців) загальноосвітніх шкіл (12,02), під час аналізу аудиторами розраховано **обсяг видатків на утримання зазначених учнів**, який міститься у врахованому Мінфіном **на 2014 рік** обсязі видатків I кошика.

*Довідково. За здійсненими розрахунками, при обчисленні розміру дотації вирівнювання враховано видатки на загальноосвітні школи-інтернати в сумі 487,1 млн грн, дитячі будинки – 346,1 млн грн (із 141,8 млрд грн загального обсягу видатків I кошика)<sup>16</sup>.*

За розрахунками спеціалістів Рахункової палати у складі дотації вирівнювання з держбюджету на забезпечення функціонування шкіл-інтернатів у 2014 році спрямовано **205,7 млн грн**, що становить 0,34 відс. загального обсягу дотації вирівнювання, передбаченого в законі про державний бюджет на відповідний рік (60,5 млрд грн), дитячих будинків – **145,2 млн грн** (0,24 відс.)<sup>17</sup>.

*Довідково. Решту видатків на забезпечення функціонування зазначених закладів у сумі 281,4 млн грн (487,1 мінус 205,7) та 200,9 млн грн (346,1 мінус 145,2 млн грн) передбачалося профінансувати за рахунок загальнодержавних податків і зборів, закріплених за відповідними місцевими бюджетами.*

На **2015 рік** при обчисленні розміру освітньої субвенції обсяг видатків на забезпечення функціонування загальноосвітніх шкіл-інтернатів (далі – школи-інтернати) аудиторами визначено в сумі **321,9 млн грн**, що становить 0,74 відс. (станом на 01.07.2015 – 4,4 млрд грн), дитячих будинків – **220,3 млн грн** (0,5 відс.)<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> По школах-інтернатах: кількість вихованців станом на 01.01.2013 (4744 осіб) x коефіцієнт приведення до кількості учнів загальноосвітніх шкіл (12,02) x фінансовий норматив бюджетної забезпеченості на 2014 рік (8,541421 тис. грн) / 1000 = 487,1 млн грн; по дитячих будинках: 3371 x 12,02 x 8,541421 / 1000 = 346,1 млн гривень.

<sup>17</sup> Обраховано пропорційно розміру видатків на загальноосвітні школи-інтернати і дитячі будинки в загальних обсягах видатків I кошика, визначених Мінфіном.

<sup>18</sup> По школах-інтернатах: кількість вихованців станом на 01.01.2014 (3010 осіб) x коефіцієнт приведення до кількості учнів загальноосвітніх шкіл (12,02) x фінансовий норматив бюджетної забезпеченості на 2015 рік (8,898471 тис. грн) / 1000 = 321,9 млн грн; по дитячих будинках: 2060 x 12,02 x 8,898471 / 1000 = 220,3 млн гривень.



*Довідково. Відповідно до статей 89, 90 і 103<sup>2</sup> Бюджетного кодексу видатки на утримання згаданих закладів, як зазначено в Розділі I, проводяться із залученням коштів освітньої субвенції, тобто кошти цієї субвенції є додатковим ресурсом до інших доходів місцевих бюджетів, які спрямовуються на утримання досліджених закладів.*

За даними звітності Казначейства України про виконання місцевих бюджетів видатки, затверджені місцевими радами за загальним фондом, у 2014 році по школах-інтернатах становили **258,2 млн грн**, у 2015 році (станом на 01.07.2015) – **308,2 млн грн**; по дитячих будинках (в т.ч. сімейного типу, прийомних сім'ях) – **768,0 млн грн** та **736,8 млн грн** відповідно.

Отже, за розрахунками аудиторів, у 2014 році місцевими радами було затверджено видатків по школах-інтернатах менше обсягів, врахованих Мінфіном при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, на **228,9 млн грн** (47 відс.). У 2015 році така різниця становила **13,7 млн грн** (4,2 відс.) (табл. 1).

Таблиця 1

**Показники обсягів видатків на утримання загальноосвітніх шкіл-інтернатів, врахованих Мінфіном (за розрахунками аудиторів) та затверджених у місцевих бюджетах**

млн грн

Регіон, область	Враховано Мінфіном	Затверджено розписом у місцевих бюджетах	+/-	%	Враховано Мінфіном	Затверджено розписом у місцевих бюджетах	+/-	%
	2014 рік				2015 рік (станом на 01.07.2015)			
<b>Всього по Україні</b>	<b>487,1</b>	<b>258,2</b>	<b>-228,9</b>	<b>47</b>	<b>321,9</b>	<b>308,2</b>	<b>-13,7</b>	<b>4,2</b>
в т.ч. досліджені регіони	63,9	41,6	22,3	34,9	54,9	50,3	4,6	8,4
Дніпропетровська	14,6	12,5	-2,1	14,4	10,5	9,7	-0,8	7,6
Київська	-	-	-	-	-	-	-	-
Львівська	12,4	9,1	-3,3	26,6	10,7	9,5	-1,2	11,2
Одеська	36,9	20,0	-16,9	45,8	33,7	31,1	-2,6	7,7

Як видно з табл. 1, за результатами аналізу по регіонах також мало місце затвердження в місцевих бюджетах видатків по школах-інтернатах в обсягах, які менші за враховані Мінфіном.

Наприклад, у Львівській області, за розрахунками аудиторів, обсяг видатків на утримання КЗ ЛОР "Червоноградська загальноосвітня школа-інтернат I-III ступенів", урахований Мінфіном при визначенні обсягів освітньої субвенції на 2015 рік, має становити 10,7 млн гривень. Фактично в обласному бюджеті затверджено 9,5 млн грн, або на 1,2 млн грн менше від обсягу, передбаченого освітньою субвенцією.

По дитячих будинках таке зіставлення загалом по Україні неможливо провести, оскільки зазначені заклади фінансуються за одним кодом з дитячими будинками сімейного типу та прийомними сім'ями, видатки на які покриваються за рахунок іншої субвенції. Водночас у розрізі досліджених місцевих бюджетів установлено випадки невідповідності затвердженого обсягу видатків на утримання дитячих будинків таким обсягам, урахованих при визначенні дотації вирівнювання у 2014 році та освітньої субвенції у 2015 році.

Так, у районному бюджеті Вишгородського району Київської області затверджено видатки на утримання дитячого будинку "Любисток" на 2014 рік в сумі 856,5 тис. грн, або в 2 рази (на 786,2 тис. грн) менше від обсягу, врахованого Мінфіном у дотації вирівнювання цьому бюджету (1642,7 тис. грн). На 2015 рік у місцевому бюджеті на утримання дитячого будинку "Любисток" затверджено видатки в сумі 1013,1 тис. грн, що на 270,4 тис. грн, або на 26,7 відс. менше обсягу, врахованого при визначенні освітньої субвенції.

*Довідково. Розрахунки обсягів видатків на освіту у загальному обсязі видатків І кошика у 2014 році та обсягів освітньої субвенції у 2015 році доводилися до місцевих фінансових органів у вигляді таблиць, в яких містилися показники, передбачені Формулою та Законом про державний бюджет на 2015 рік, зокрема, чисельність окремих категорій учнів, відповідні коефіцієнти приведення, фінансові нормативи бюджетної забезпеченості. Але видатки за типами навчальних закладів, зокрема, загальноосвітніми школами-інтернатами для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, дитячими будинками (за якими розрахунки містять дані про кількість учнів (вихованців)), не виокремлювалися.*

*Вимоги щодо застосування органами місцевого самоврядування під час планування та затвердження місцевих бюджетів фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коефіцієнтів приведення не ставилися. Як зазначено у Розділі I, фінансовий норматив бюджетної забезпеченості застосовується лише для визначення розподілу міжбюджетних трансфертів.*

При цьому МОН не володіє інформацією щодо запланованих видатків та їх фінансування за кодами видатків місцевих бюджетів, охоплених аналізом. Зазначеною інформацією оперують департаменти (управління) освіти і науки обласних та Київської міської держадміністрацій (лист МОН від 24.07.2015 № 987/05).

*Довідково. Незважаючи на те, що МОН є органом, який формує та реалізовує державну політику у сфері освіти, завдань щодо здійснення моніторингу та аналізу стану фінансового забезпечення закладів досліджуваного типу на нього не покладено.*

## **2.2. Планування видатків на місцевому рівні**

Місцевими фінансовими органами та органами управління освітою визначення обсягу видатків на освіту загалом та їх розподіл між навчальними закладами здійснювався, з огляду на наявні ресурси і необхідність фінансування в першу чергу **нагальних поточних потреб** існуючої мережі цих закладів та їх працівників за захищеними статтями видатків (передусім на оплату праці та нарахувань на фонд оплати праці, на оплату комунальних послуг та енергоносіїв, придбання продуктів харчування).

Формування потреби в коштах у досліджених закладах здійснювалося не на підставі реальної потреби, а зважаючи на ліміти, доведені департаментами (управліннями, відділами) освіти місцевих держадміністрацій.

*Довідково. Частиною 4 ст. 77 Бюджетного кодексу України зобов'язано місцеві ради під час затвердження відповідного бюджету у першочерговому порядку враховувати потреби в коштах на оплату праці працівників бюджетних установ відповідно до встановлених законодавством умов оплати праці та розміру мінімальної заробітної плати, а також на проведення розрахунків за енергоносії та комунальні послуги, які споживаються бюджетними установами.*

**Як наслідок, при затвердженні кошторисів досліджуваних типів закладів не враховувалися їх реальні потреби у специфічних витратах, не властивих іншим типам навчальних закладів.**

Наприклад, дошкільним дитячим будинком № 1 Львівської міської ради формування потреби в коштах на 2014 та 2015 роки здійснювалося, з огляду на граничні обсяги видатків, доведених управлінням освіти департаменту гуманітарної політики Львівської міської ради.

Так, за розрахунками аудиторів, для забезпечення реальної потреби дитячого будинку № 1 в коштах на придбання предметів гардероба та текстильної білизни для 56 вихованців у 2014 році та 44 вихованців у 2015 році необхідно було передбачити у бюджеті 245,4 тис. грн та 320,8 тис. грн відповідно. Фактично до потреби включено дитячим будинком та в подальшому затверджено в бюджеті зазначені видатки в сумах 18,2 тис. грн та 10 тис. грн, що в 13,5 та у 32 рази менше від потреби. В результаті діти не були забезпечені в повному обсязі цими товарами відповідно до натуральних норм.

Аналогічно, до потреби в коштах на 2014 рік включено видатки на придбання миючих засобів у сумі 4,6 тис. грн, що на 7,5 тис. грн менше від нормативної потреби. В результаті при нормі забезпечення одного вихованця на рік 11 брусками мила фактично таку потребу забезпечено у 2014 році на рівні 5 брусків.

Видатки на придбання шкарпеток, колготок, суконь, шапок, шарфів, рукавиць, взуття щорічні особисті витрати протягом дослідженого періоду закладом взагалі не планувалися та не здійснювалися.

КЗО "Міський дитячий будинок № 1 Дніпропетровської міської ради при формуванні потреби в коштах на утримання закладу взагалі не передбачалися видатки на придбання предметів першої потреби (шампунь, зубна паста, зубна щітка, гребінець, санітарно-гігієнічні вироби з паперу та санітарно-гігієнічні пакети для дівчат) розрахунково на суму у 2014 році 5,6 тис. грн та у 2015 році – 5,2 тис. гривень. Фактично потребу у цих предметах задоволено за рахунок спонсорської допомоги. Потребу в забезпеченні видатків на придбання продуктів харчування враховано на рівні 75,9 відс. та 65,6 відс. відповідно до необхідного (у 2014 році 404,6 тис. грн до 533,0 тис. грн, у 2015 році – 321,0 тис. грн до 489,4 тис. грн). У результаті вихованці закладу не були забезпечені в повному обсязі продуктами харчування за встановленими нормами (овочами, фруктами свіжими, сиром кисломолочним тощо).

У Вишгородському районі Київської області визначення потреби у видатках на утримання дитячого будинку "Любисток" здійснювалося в межах доведених фінансовим управлінням районної державної адміністрації обсягах. У результаті окремо не планувалися витрати на придбання предметів гардероба та текстильної білизни при первісному придбанні, а враховувалися в обсягах витрат на щорічне поповнення такими предметами гардероба. Як наслідок, забезпечення дітей вказаними товарами здійснювалося не у відповідності з встановленими натуральними нормами.

Крім того, планування видатків на харчування дітей проводилося на підставі денних норм вартості харчування дітей у розмірах 32–40 грн, затверджених рішенням Вишгородської районної ради, які з 2009 року радою

не переглядалися та не відповідають реальній вартості такого харчування з урахуванням підвищення цін на продукти.

*Довідково. Вартість сиру твердого з 2011 року зросла майже удвічі з 62 до 120 грн за кг; м'яса свинини – з 50 до 96 грн; молока 2,5 % – з 7 до 14 грн; риби (хек с/м, оселедець) – з 27 до 75 грн, філе курячого – з 34 до 72 грн; масла 200 г – з 15 до 24 гривень.*

В результаті невідповідності затвердженій рішенням районної ради вартості харчування дітей фактичній їх вартості видатки з районного бюджету покривали встановлені натуральні норми споживання дітьми продуктів у I півріччі 2015 року на 30–66 відс., зокрема, на рибу – на 40–53 відс., картоплю – 47–66 відс., овочі – 30–41 відсотки.

Формування потреби у коштах КЗ "Ізмаїльська спеціалізована школа-інтернат військово-морський ліцей з посиленою військово-спортивною підготовкою" Одеської області здійснювалося на підставі лімітів, доведених департаментом освіти та науки облдержадміністрації. Унаслідок цього забезпечення вихованців за рахунок бюджетних коштів предметами гардероба та текстильної білизни було частковим та не відповідало потребі. Так, у 2014 році та I півріччі 2015 року за наявності 146 вихованців придбано лише 36 пар штанів, 90 од. нижньої білизни, 40 пар кросівок, 40 пар джинсів, 10 шапок, 30 рубашок. Аналогічні факти встановлені в комунальному закладі "Білгород-Дністровський дитячий будинок змішаного типу для дітей дошкільного та шкільного віку", який утримується за рахунок обласного бюджету Одеської області.

Крім того, забезпечення потреби в придбанні продуктів харчування було нижче норми, що не дозволило закладу у 2014 році виконати натуральні норми з борошна – на 22 відс., сиру – на 30 відс., овочів – на 11 відсотків. Аналогічна ситуація склалася у I півріччі 2015 року, зокрема через неврахування в повному обсязі потреби у видатках: норми з м'яса не виконані на 13,7 відс., борошна – на 5 відс., сиру – на 41,4 відс., овочів – на 19,7 відс., ковбасних виробів – на 17,5 відсотків.

Формування потреби у коштах дитячого будинку «Перлинка» Одеської міської ради також здійснювалося за лімітами, доведеними департаментом освіти та науки Одеської міської ради. Так, потреба закладу у видатках визначена дитячим будинком на 2014 рік у сумі 5443,6 тис. грн, при цьому в бюджеті затверджено видатків на 4244,6 тис. грн, що становить 78,0 відс. потреби. Як наслідок, за наявності в закладі 52 дітей-сиріт у 2014 році та протягом I півріччя 2015 року за рахунок коштів загального фонду було придбано лише 30 пар спортивних кедів, 10 пар кросівок та 30 пар рукавиць.

Наведене свідчить про **нівелювання положення про підвищений за сумою рівень фінансування** досліджуваних типів закладів (у **12,02 рази**), закладеного для планування обсягу трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам.

Так, наприклад, Львівською міською радою на 2014 рік затверджено видатки на одного вихованця дошкільного дитячого будинка № 1 в сумі 7,1 тис. грн, на 2015 рік – 7,5 тис. грн, що на рівні видатків, затверджених на одного учня в загальноосвітніх школах (7,0 та 7,4 тис. грн відповідно).

Дніпропетровською міською радою при затвердженні міського бюджету на 2014 та 2015 роки враховано обсяг видатків на одного учня (вихованця) КЗО "Міський дитячий будинок № 1" у сумі 48,8 тис. грн та 99,6 тис. грн, що лише в 6 та 10,7 раза перевищує обсяг видатків, затверджених на одного учня звичайної загальноосвітньої школи в місті (8,1 тис. грн та 9,3 тис. грн відповідно).

Затверджені Одеською обласною радою на 2014 рік видатки на одного учня КЗ "Ізмаїльська спеціалізована школа-інтернат військово-морський ліцей з посиленою військово-спортивною підготовкою" становили 43,4 тис. грн, на 2015 рік – 49,2 тис. грн, що перевищували видатки на одного учня загальноосвітньої школи по області (6,6 тис. грн та 7,2 тис. грн) лише у 6,6 та 6,8 раза відповідно.

Формування потреби у коштах на підставі доведених лімітів та нівелювання окремими місцевими радами положень про підвищений рівень фінансування інтернатних закладів у розрахунку на одну дитину порівняно із звичайними загальноосвітніми школами зумовило коливання рівня планового фінансового забезпечення видатків на 1 вихованця у школах-інтернатах у 2015 році в досліджених регіонах від 92 тис. грн (Одеська область) до 313 тис. грн (Дніпропетровська область).

Таким чином, загальний обсяг видатків на функціонування загальноосвітніх шкіл-інтернатів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, визначений бюджетами місцевих рад, в цілому був меншим у 2014 році на 228,9 млн грн (47 відс.), у 2015 році – на 13,7 млн грн (26 відс.) від обсягів, врахованих Мінфіном (за розрахунками аудиторів) при визначенні обсягів міжбюджетних відносин державного та місцевих бюджетів.

На етапі планування обсягів фінансування місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування не забезпечується співрозмірність видатків на утримання закладів досліджуваного типу з підвищеним статусом за рівнем фінансування, який обумовлений специфікою їх функціонування, порівняно з іншими навчальними закладами, зокрема загальноосвітніми школами.

### **ІІІ. СТАН ФІНАНСОВОГО ТА МАТЕРІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАГАЛЬНООСВІТНІХ ШКІЛ-ІНТЕРНАТІВ ТА ДИТЯЧИХ БУДИНКІВ**

#### ***3.1. Загальний стан фінансового забезпечення видатків на утримання інтернатних закладів***

За даними Казначейства України видатки загального фонду місцевих бюджетів за КТКВКМБ 070302 "Загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків" становили у 2014 році **215,7 млн грн**, або 83,5 відс. до затверджених розписом призначень (258,2 млн грн), за січень-червень 2015 року – **92,4 млн грн**, або 30 відс. до передбаченого на рік (308,2 млн грн); за КТКВКМБ 070303 "Дитячі будинки (в т.ч. сімейного типу, прийомних сімей)" – **655,3 млн грн**, або 85,3 відс. (768,0 млн грн) та **326,4 млн грн**, або 44,3 відс. (736,8 млн грн) (табл. 2).

**Показники обсягів видатків загального фонду місцевих бюджетів  
на функціонування загальноосвітніх шкіл-інтернатів та дитячих будинків  
(в т.ч. сімейного типу та прийомних сімей) у 2014 році**

млн грн

Регіон, область	Затверджено розписом місцевих бюджетів з урахуванням змін	Виконано	Відхилення виконаних показників від затверджених	% виконання
<b>Загальноосвітні школи-інтернати</b>				
<b>Всього по Україні</b>	<b>258,2</b>	<b>215,7</b>	<b>-42,5</b>	<b>83,5</b>
з них, за виключенням АР Крим, м. Севастополя, Донецької та Луганської областей	175,3	169,4	-5,9	96,6
в т.ч. по досліджених регіонах:	41,6	40,1	-1,5	96,4
Дніпропетровська	12,5	11,7	-0,8	93,6
Київська	-	-	-	-
Львівська	9,1	8,7	-0,4	95,6
Одеська	20,0	19,7	-0,3	98,5
<b>Дитячі будинки (в т.ч. сімейного типу та прийомні сім'ї)</b>				
<b>Всього по Україні</b>	<b>768,0</b>	<b>655,3</b>	<b>-112,7</b>	<b>85,3</b>
з них, за виключенням АР Крим, м. Севастополя, Донецької та Луганської областей	614,2	573,4	-40,8	93,4
в т.ч. по досліджених регіонах:	180,7	172,1	-8,6	95,2
Дніпропетровська	69,7	69,3	-0,4	99,4
Київська	38,0	34,2	-3,8	90,0
Львівська	32,7	31,2	-1,5	95,4
Одеська	40,3	37,4	-2,9	92,8

За винятком видатків по КЕКВ 2730 "Інші виплати населенню"<sup>19</sup> за кодом 070303, видатки на утримання дитячих будинків (оплата праці і нарахування на неї, використання товарів і послуг, інші поточні видатки) у 2014 році становили 146,6 млн грн, або 80,3 відс. затвердженого (182,6 млн грн), за I півріччя 2015 року – 68,6 млн грн, або 39,2 відс. плану на рік (174,8 млн грн).

З розрахунку на 1 вихованця школи-інтернату касові видатки у 2014 році в досліджених регіонах коливалися від 58,5 тис. грн в Одеській області, 112,4 тис. грн у Львівській до 378 тис. грн у Дніпропетровській області.

Видатки загального фонду місцевих бюджетів на утримання досліджених закладів орієнтовані в основному **на оплату праці працівникам та нарахувань на неї, придбання продуктів харчування, оплату комунальних послуг та енергоносіїв**. Зокрема, по школах-інтернатах у 2014 році видатки на оплату праці з нарахуваннями становили **126,4 млн грн, або 58,6 відс.** у загальному обсязі видатків загального фонду місцевих бюджетів; на харчування – **26,3 млн грн (12,2 відс.)**, на оплату комунальних послуг та енергоносіїв – **28,3 млн грн (13,1 відс.)**. На 2015 рік обсяг видатків на оплату праці і

<sup>19</sup> Відповідно до Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету, затвердженої наказом Мінфіну від 12.03.2012 № 333, за даним кодом, крім інших виплат населенню, здійснюються видатки на виплату державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях, кошти за якими не є об'єктом аналізу (у 2014 році – 508,7 млн грн, у 2015 році – 562,1 млн грн).

нарахування затверджено в сумі **130,4 млн грн (42,3 відс.)**, на харчування – **41,3 млн грн (13,4 відс.)**, на оплату комунальних послуг та енергоносіїв – **45,2 млн грн (14,7 відс.)**.

По дитячих будинках (за винятком видатків по КЕКВ 2730) видатки на оплату праці з нарахуваннями становили **99,8 млн грн (68 відс.)**; на харчування – **17,9 млн грн (12,2 відс.)**, на оплату комунальних послуг та енергоносіїв – **17,8 млн грн (12,1 відс.)**. На 2015 рік обсяг видатків на оплату праці і нарахування затверджено в сумі **97,0 млн грн (55,5 відс.)**, на харчування – **23,0 млн грн (13,2 відс.)**, на оплату комунальних послуг та енергоносіїв – **25,8 млн грн (14,8 відс.)**.

Однак **наявних обсягів ресурсів**, спрямованих у 2014 році та I півріччі 2015 року на утримання шкіл-інтернатів та дитячих будинків, **було недостатньо для забезпечення належних матеріальних умов діючих закладів в досліджених періодах.**

Однією з причин зазначеного, разом з непередбаченими у повному обсязі видатками за окремими напрямками витрат, є недофінансування з місцевих бюджетів видатків відповідно до затверджених обсягів унаслідок невиконання планових надходжень до бюджету<sup>20</sup>. Так, у **2014 році** з місцевих бюджетів на утримання шкіл-інтернатів не спрямовано в цілому **42,5 млн грн, або 16,5 відс.** затвердженого ресурсу, дитячих будинків (в т.ч. сімейного типу, прийомних сімей) – **112,7 млн грн, або 14,7 відс.** (в т.ч. без урахування КЕКВ 2730 – **36 млн грн** або 19,7 відс.).

За винятком місцевих бюджетів АР Крим, м. Севастополя, Донецької та Луганської областей у 2014 році на утримання шкіл-інтернатів не спрямовано **5,9 млн грн (3,4 відс.)** та дитячих будинків – 40,8 млн грн (6,6 відс.), в т.ч. без урахування КЕКВ 2730 – **5,2 млн грн, або 4,3 відсотка.**

Найбільше фінансування не отримали школи-інтернати та дитячі будинки Дніпропетровської області – **778,1 тис. грн (6,3 відс.)** та **171,1 тис. грн (4,1 відс.)** і Харківської області – **768,8 тис. грн (2,0 відс.)** та **113,0 тис. грн (1,1 відс.)** відповідно.

В результаті цього в місцевих бюджетах станом на 01.01.2015 утворилася **кредиторська заборгованість** за КТКВКМБ 070302 (**школи-інтернати**) в сумі **7,5 млн грн**, у тому числі: **0,9 млн грн** – з оплати праці та нарахувань на фонд оплати праці, **4,1 млн грн** – з придбання предметів, матеріалів, обладнання та інвентарю, **0,1 млн грн** – з придбання продуктів харчування, **1,8 млн грн** – з оплати послуг (крім комунальних), **1,5 млн грн** – з інших статей видатків (оплата комунальних послуг та енергоносіїв, видатки на відрядження, соціальне забезпечення та інше).

За КПКВКМБ 070303 (**дитячі будинки**, в т.ч. сімейного типу та прийомні сім'ї) розмір **кредиторської заборгованості** станом на 01.01.2015 становить **5,6 млн грн**, у тому числі, **0,5 млн грн** з оплати праці та нарахувань на фонд оплати праці, **1,0 млн грн** – з придбання предметів, матеріалів, обладнання та інвентарю, **0,5 млн грн** – з придбання продуктів харчування, **0,9 млн грн** – з

<sup>20</sup> Планові показники доходів, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, у 2014 році не виконано на **5504,8 млн грн, або 7,8 відсотка.**

оплати послуг (крім комунальних), 2,7 млн грн – з інших статей видатків (в т.ч. 1,9 млн грн за КЕКВ 2730).

**Ураховуючи стан фінансування затверджених видатків у I півріччі 2015 року (по школах-інтернатах та дитячих будинках спрямовано 30 відс. та 44,3 відс. від передбаченого ресурсу на рік), існує ризик невиконання у поточному році планових показників щодо фінансування закладів дослідженого типу у передбачених обсягах.**

Поряд з недостатнім бюджетним фінансуванням видатків на утримання досліджених закладів керівниками окремих установ **не забезпечено використання наявних ресурсів з дотриманням вимог чинного законодавства.**

Так, КЗ ЛОР «Червоноградська загальноосвітня школа-інтернат I-II ступенів» у порушення вимог п. 1 ч. 1 ст. 7 Закону України від 08.07.2010 № 2464 "Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування" у період з 01.01.2014 по 30.06.2015 зайвий раз проведене нарахування та утримання єдиного соціального внеску на суми грошових компенсацій за невикористані відпустки, виплачені звільненим працівникам, загалом на суму 6,4 тис. грн (з них за рахунок освітньої субвенції – **6,1 тис. грн**).

Аналогічно, відділом освіти Личаківського району м. Львова у період з 01.01.2014 по 25.05.2015 зайвий раз проведено нарахування та утримання єдиного внеску на суми грошових компенсацій за невикористані відпустки, виплачені звільненим працівникам дошкільного дитячого будинку № 1, загалом у сумі 3,2 тис. грн (з них за рахунок освітньої субвенції – **0,7 тис. грн**).

Всупереч вимогам п. 12 Заходів щодо економного та раціонального використання державних коштів, передбачених для утримання органів державної влади та інших державних органів, утворених органами державної влади підприємств, установ та організацій, які використовують кошти державного бюджету, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 № 65 "Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету", бухгалтерією КЗ ЛОР "Червоноградська загальноосвітня школа-інтернат I-III ступенів" у 2015 році за рахунок освітньої субвенції виплачено доплати за виконання обов'язків тимчасово відсутніх працівників (двірнику, прибиральницям) загалом на суму **3,0 тис. грн**, в тому числі: на оплату заробітної плати – 2,3 тис. грн, нарахування на заробітну плату – 0,7 тис. гривень.

**Таким чином, з місцевих бюджетів (за винятком АР Крим, м. Севастополя, Донецької та Луганської областей) у 2014 році не забезпечено належного фінансування загальноосвітніх шкіл-інтернатів та дитячих будинків у розмірах 5,9 млн грн (3,4 відс.) та 5,2 млн грн (4,3 відс.) відповідно. Зазначене зумовило незабезпеченість ресурсом видатків досліджених закладів та утворення непогашених бюджетних зобов'язань. У 2015 році також існує ризик невиконання планових показників щодо фінансування закладів дослідженого типу у передбачених обсягах.**



### ***3.2. Фактичний стан матеріального та грошового забезпечення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування***

Постановою Кабінету Міністрів України від 05.04.1994 № 226 та наказом МОН від 17.11.2003 № 763 затверджено норми матеріального та нормативи фінансового і грошового забезпечення учнів (вихованців), які знаходяться на повному державному утриманні в дитячих будинках та школах-інтернатах. Нормативи фінансового і грошового забезпечення дітей наведено в Додатку 1 до Звіту.

Результати проведеного аналізу в **5** дитячих будинках та **2** школах-інтернатах, в яких на початок 2015 року перебувало **450** учнів (вихованців)<sup>21</sup>, засвідчили, що нормативи фінансового забезпечення видатків на придбання предметів гардероба та текстильної білизни у грошовому виразі не відповідають реальному стану справ, оскільки не дають змогу при ринкових цінах задовольнити затвержені натуральні норми. В результаті цього утримання учнів (вихованців) здійснювалося, з огляду на фінансові можливості місцевих бюджетів, без дотримання встановлених нормативів фінансового забезпечення.

Так, норматив фінансового забезпечення видатків для придбання комплекту нового одягу і взуття при вступі на навчання до професійно-технічних та вищих навчальних закладів відповідно до підп. 1 п. 1 постанови Кабінету Міністрів України № 226 встановлено в розмірі не менш як 12 неоподаткованих мінімумів доходів громадян (204 грн). При цьому КЗО "Міський дитячий будинок № 1" Дніпропетровської міської ради кожному випускнику будинку у 2014 році видано комплект нового одягу та взуття (спідня білизна, футболки, сорочка (блуза), джемпер, костюм, джинси, брюки, спідниця, спортивний одяг, верхній одяг, взуття) на суму 1,9 тис. гривень. Зазначене є свідченням того, що мінімальний норматив фінансового забезпечення видатків на придбання комплекту нового одягу і взуття, що переважно використовується при плануванні видатків, є суттєво заниженим.

КЗ ЛОР "Червоноградська школа-інтернат" через невизначення на законодавчому рівні переліку комплекту нового одягу і взуття, що видаються дітям-сиротам та дітям, позбавлених батьківського піклування, які перебували на повному державному утриманні в загальноосвітніх навчальних закладах, при вступі на навчання до професійно-технічних та вищих навчальних закладів кожному випускнику закладу надавалася у 2014 році грошова компенсація в розмірі 800 грн (на 2015 рік заплановано виплату такої компенсації в сумі 1000 грн), розмір якої перевищує мінімальний норматив майже в 4 рази.

---

<sup>21</sup> Комунальний заклад "Ізмаїльська спеціалізована школа-інтернат військово-морський лицей з посиленою військово-фізичною підготовкою" – 146 дітей, комунальний заклад "Білгород-Дністровський дитячий будинок змішаного типу для дітей дошкільного та шкільного віку" – 102 дитини, комунальний заклад Львівської обласної ради "Червоноградська школа-інтернат" – 77 дітей, Одеський комунальний навчальний заклад "Дитячий будинок "Перлина" Одеської міської ради – 52 дитини, дошкільний дитячий будинок № 1 Львівської міської ради – 44 дитини, комунальний заклад освіти "Міський дитячий будинок № 1" Дніпропетровської міської ради – 18 дітей, Вишгородський районний дитячий будинок "Любисток" – 11 дітей.

Фактично цих коштів було недостатньо навіть для придбання елементарних предметів одягу<sup>22</sup>.

Згідно з нормативами фінансові витрати на щорічне поповнення предметів гардероба та текстильної білизни не повинні перевищувати 65 відс. нормативів фінансового забезпечення для первісного придбання таких предметів (не більше 276 грн – для дітей дошкільного віку, не більше 387 грн – для дітей шкільного віку та студентів) (підп. 3.1 п. 3 наказу МОН № 763).

Водночас, за розрахунками відділу освіти Вишгородської районної державної адміністрації, для щорічного поповнення предметів гардероба та текстильної білизни одного вихованця Вишгородського районного дитячого будинку "Любисток" необхідно 1,5 тис. грн у 2014 році та 3,0 тис. грн у 2015 році, що перевищує фінансові нормативи в 5 разів.

Фактично цим закладом видатки здійснювалися в обрахованих обсягах, проте цих коштів було недостатньо для забезпечення 11 дітей закладу окремими предметами гардероба та текстильної білизни відповідно до натуральних норм. Так, за нормативу забезпечення дітей простирадлами (3 од. на 2 роки) в загальній кількості 36 од., фактично на 2014 та 2015 роки така білизна не придбавалася (востаннє оновлено простирадла дітей у 2011 році, при тому, що термін їх служби завершився у 2013 році).

За норми забезпечення дітей шкільною формою (1 комплект на 1,5 року) в загальній кількості 10 комплектів, за рахунок коштів закладу в 2014 році та I півріччі 2015 року придбано 6 од., або на 4 комплекти менше; забезпечення нижньою білизною (трусами) (7 шт. на 1 рік) в загальній кількості 84 шт., фактично придбано 38 од. цього гардероба, або на 46 од. менше; шкарпеток (8 пар на 1 рік) в загальній кількості 96 пар., фактичний рівень забезпечення становить 42 пар, або на 54 пар менше; колготок (6 од. на 1 рік) в кількості 30 од., фактично придбано 16 од., або на 14 од. менше; домашнього взуття (2 пари на 1 рік) в кількості 24 пар., забезпечено 16 пар., або на 8 менше.

За розрахунками КЗО "Міський дитячий будинок № 1" Дніпропетровської міської ради, для щорічного поповнення предметів гардероба та взуття необхідно на одну дитину 2,8 тис. грн у 2014 році та 2,4 тис. грн у 2015 році, що вище в 10 разів фінансових нормативів. Так, наприклад, у розрахунках як на 2014, так і на 2015 рік заплановано придбати куртки зимові для дівчат та хлопців за ціною 150,0 грн за одиницю, взуття зимове для хлопців та дівчат – 120,0 грн за пару. Проте навіть передбачених коштів було недостатньо для поповнення гардероба дітей відповідно до натуральних норм.

Так, протягом 2014 року та I півріччя 2015 року дітям закладу взагалі не поновлювалися сукні, халати, спідниці (норма забезпечення такими товарами становить 1–3 од. на два роки).

Щорічні кошти на особисті витрати вихованців відповідно до підп. 3.2. п. 3 наказу МОН № 763 норм мають становити не менше 1,5 неоподаткованих

---

<sup>22</sup> За даними дитячого будинку на придбання верхнього демісезонного одягу за ціною 500 грн, сорочки – 100 грн, джинсів – 300 грн, светру – 200 грн, трусів – 50 грн, футболки – 100 грн, шкарпеток – 20 грн, взуття осінньо-весняного – 500 грн необхідно 2220 гривень.

мінімумів доходів громадян (25,2 грн). За результатами аналізу встановлено, що зазначені кошти в окремих місцевих бюджетах взагалі не планувалися (видатки не здійснювалися), або визначалися в більших розмірах від мінімуму для реального здійснення дітьми особистих витрат.

Так, відділом освіти Личаківського району управління освіти департаменту гуманітарної політики Львівської міської ради кошти на щорічні особисті витрати дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, дошкільного дитячого будинку №1 Львівської міської ради (у 2014 році перебувало 6 дітей, у 2015 році – 8 дітей) не планувалися та не виплачувалися. З місцевого бюджету Вишгородського районного бюджету, за запланованих в бюджеті видатках на виплату 14 дітям дитячого будинку "Любисток" щорічних коштів на особисті витрати в загальній сумі 357 грн, видатки фактично не проведено.

Натомість КЗ «Міський дитячий будинок № 1» Дніпропетровської міської ради здійснював виплату коштів вихованцям на особисті витрати в межах затвердженої мінімальної норми. Водночас, КЗ Львівської обласної ради "Червоноградська школа-інтернат" щорічно за рахунок обласного бюджету надавав 77 вихованцям кошти на особисті витрати в розмірі 420 грн, що в 17 раз вище мінімальної річної норми.

**Таким чином, затверджені Кабінетом Міністрів України та МОН нормативи фінансового забезпечення видатків на придбання одягу, взуття, текстильної білизни, надання щорічних коштів на особисті витрати не відповідають реальному рівню цін. У результаті цього матеріальне та грошове забезпечення учнів (вихованців) закладів здійснювалося, зважаючи на фінансову спроможність місцевих бюджетів, що в окремих випадках не дозволяло забезпечити дітей товарами та грошима відповідно до передбачених законодавством норм та нормативів.**

#### **IV. РЕЗУЛЬТАТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЗАГАЛЬНООСВІТНІХ ШКІЛ-ІНТЕРНАТІВ ТА ДИТЯЧИХ БУДИНКІВ**

Загальна кількість дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків, протягом останніх п'яти років зменшилася з **98,1 тис. осіб** до **83,7 тис. осіб**, або майже на 15 тис. дітей<sup>23</sup>. Однак така тенденція спостерігається не по всіх регіонах України (в Рівненській області кількість таких дітей навпаки зросла з 1,8 тис. до 1,9 тис. осіб).

У кожній області (крім Волинської, Івано-Франківської, Тернопільської та Чернівецької областей, де кількість дітей, які визнані сиротами та позбавлені батьківського піклування, від 1,1 до 1,7 тис.) нараховується більше 2 тис. відповідної категорії дітей. Найбільше їх в Донецькій – 9,9 тис. дітей (12 відс.), Дніпропетровській – 9,0 тис. дітей (11 відс.) та Одеській областях – 6,0 тис. дітей (7,2 відс.).

Значну питому вагу у загальній кількості дітей відповідної категорії становлять діти, які виховуються у сім'ях опікунів чи піклувальників (станом на

<sup>23</sup> Дані статистичного збірника Державної служби статистики України "Захист дітей, які потребують особливої уваги суспільства" за 2014 рік. Дані зазначені без АР Крим та м. Севастополя.

01.01.2015 – 59,7 тис. осіб, або 71,3 відс.), в прийомних сім'ях (7,4 тис. осіб, або 8,9 відс.) та дитячих будинках сімейного типу (6,1 тис. грн, або 7,3 відс.), **і менше 5 відс. дітей (3,8 тис. осіб) виховуються в дитячих будинках та загальноосвітніх школах-інтернатах.**

Загальна кількість цих закладів протягом 2010–2014 років скоротилася втричі. Станом на 1 січня 2015 року функціонували 21 загальноосвітня школа-інтернат для дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків, та 41 дитячий будинок. З огляду на зазначене кількість дитячих будинків сімейного типу зросла в 1,7 разів (з 535 до 918). Це зумовило зменшення кількості учнів (вихованців) в школах-інтернатах та дитячих будинках майже в 3 рази (з 11,5 тис. осіб до 3,8 тис. осіб) та зростання їх в 2 рази в дитячих будинках сімейного типу.

Також на процес зменшення кількості дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків, вплинуло усиновлення, взяття під опіку та піклування, а також влаштування цих дітей в прийомні сім'ї, що свідчить про позитивне проведення державної політики щодо піклування про таких дітей. У досліджених регіонах кількість учнів (вихованців) цих закладів також зменшилася.

Так, в Дніпропетровській області протягом останніх 5-ти років було реформовано 17 комунальних дитячих будинків з кількістю 874 дитини. В результаті цього на сьогодні функціонує 1 заклад чисельністю 18 дітей. У Київській області кількість комунальних дитячих будинків зменшилася з 23 до 9, а їх контингент – з 494 до 125. У Львівській та Одеській областях темпи реформування, порівняно з наведеними регіонами, були значно меншими. Так, у Львівській області з 9 дитячих будинків чисельністю 354 дитини, реформовано лише 1 заклад. На сьогодні в області функціонує 8 таких закладів з чисельністю 223 дитини. В Одеській області кількість будинків зменшено з 3 до 2 та чисельність дітей змінилася – з 215 до 154.

При цьому питома вага дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків, у загальній кількості таких дітей в дитячих будинках та школах інтернатах Львівської (11 відс.) та Одеської (8 відс.) областей більша за відповідні показники по Дніпропетровській (0,5 відс.) та Київській (3,5 відс.) областях.

Загалом **кожна 90 дитина**, яка проживає в Україні, є дитиною, якій надано статус сироти або позбавленої батьківського піклування. Навіть при зменшенні загальної кількості таких дітей протягом останніх п'яти років **їхня кількість в загальній чисельності дітей в Україні щорічно зростає** (у 2011 році кожна 83 дитина, 2012 – 86, 2013 – 88, у 2014 році – 90).

У цілому на утримання одного учня (вихованця)<sup>24</sup> дитячого будинку та школи-інтернату з місцевих бюджетів (в т.ч. із залученням коштів дотації вирівнювання та освітньої субвенції) у 2014 році витрачено розрахунково **95,3 тис. грн**, на 2015 рік заплановано затратити **127,1 тис. грн**, тобто в місяць на утримання та виховання одного учня витрачено у 2014 році 7,9 тис. грн, на 2015 рік передбачено 10,6 тис. гривень.

<sup>24</sup> Мається на увазі всі кошти загального фонду, які спрямовано на утримання дитячих будинків та шкіл-інтернатів, з розрахунку кількості в них вихованців.

У той же час, утримання дитячого будинку сімейного типу та прийомної сім'ї<sup>25</sup> коштувало місцевим бюджетам (із залученням субвенції на виплату державної соціальної допомоги та грошового забезпечення) у 2014 році розрахунково **37,6 тис. грн**, на 2015 рік заплановано використати **41,5 тис. грн**, що суттєво (майже в 3 рази) менше за понесені затрати на утримання бюджетних закладів. Видатки на місяць становили у 2014 році 3,1 тис. грн, на 2015 рік заплановано 3,5 тис. гривень.

Зазначені відмінності у розмірах видатків пов'язані перш за все з тим, що структура витрат на інтернатні заклади майже на 90 відс. складається з утримання штатної чисельності працівників (виплата заробітної плати з нарахуваннями – 60 відс.) та утримання будівель (оплата комунальних послуг та енергоносіїв – 30 відс.).

*Довідково. В дошкільних навчальних закладах у структурі видатків оплата праці з нарахуваннями та оплата комунальних послуг також становить 90 відс. (75 відс. та 15 відс. відповідно), як і в інтернатних закладах, але тут не здійснюється повне державне утримання дітей (харчуванням і одягом забезпечують батьки). Це дає право твердити про низький показник видатків місцевих бюджетів, який спрямовується безпосередньо на дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків, що утримуються та виховуються в дитячих будинках та школах-інтернатах.*

Проаналізувати ефективність роботи дитячих будинків та шкіл-інтернатів неможливо, оскільки результативних показників за дослідженими видатками у цілому не визначено<sup>26</sup>. Єдиним критерієм, за яким можна оцінити досягнення дитячими будинками та загальноосвітніми школами-інтернатами мети їх створення, є забезпечення дітям-сиротам та дітям, які залишилися без піклування батьків, умов для проживання, різнобічного розвитку, виховання, здобуття освіти, професійної орієнтації та підготовки до самостійного життя.

**Результати аналізу в регіонах засвідчили, що такі умови на належному рівні не створені, що не дозволяє реалізувати повною мірою завдання, поставлені перед цими закладами.**

Так, як зазначено у попередніх розділах, учні (вихованці) не забезпечені в повному обсязі одягом, взуттям, предметами першої потреби, щорічними коштами на особисті потреби, не харчуються відповідно до встановлених нормативів.

Це зумовлено, зокрема, невідповідністю фінансового забезпечення з місцевих бюджетів видатками на утримання закладів реальній їх потребі з урахуванням визначених нормативно-правовими актами норм матеріального та нормативів фінансового забезпечення дітей, які там перебувають; невідповідністю встановлених Кабінетом Міністрів України та наказами МОН нормативів фінансового забезпечення дітей одягом, взуттям, предметами

<sup>25</sup> Згідно з положеннями про дитячий будинок сімейного типу та про прийомну сім'ю, затвердженими постановами Кабінету Міністрів України від 26.04.2002 № 564 та № 565, зазначені форми сімейного виховання створюються за бажанням подружжя або окремої особи, які беруть на виховання та спільне проживання від одного до п'яти дітей. Рішення про створення таких утворень приймається місцевими органами влади на підставі заяви таких суб'єктів.

<sup>26</sup> Через те, що з державного бюджету ресурси виділяються у вигляді трансфертів, за якими паспорти бюджетних програм не складаються, та непоширення програмно-цільового методу виконання місцевих бюджетів на всі регіони України.

першої потреби, грошовою допомогою при перебуванні в цих закладах та вступі на навчання реаліям сьогодення.

Крім того, умови перебування та навчання дітей в цих закладах не є досконалыми. Наприклад, у дошкільному дитячому будинку № 1 Львівської міської ради в кімнатах (ігрові, вітальні, спальні), що розраховані на 1–3 осіб, перебувало по 7–12 вихованців; у кабінетах фізики, хімії та біології КЗ Львівської обласної ради "Червоноградська школа-інтернат" не встановленні спеціальні двомісні лабораторні столи трьох розмірів за 4, 5, 6-ростовими групами, які повинні бути прикріплені до підлоги; кабінет фізики школи-інтернату не забезпечений системою електрообладнання із загальних стаціонарних та спеціалізованих взаємозв'язаних електричних пристроїв і джерел.

Загалом по Україні з дитячих будинків та загальноосвітніх шкіл-інтернатів для дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків, щорічно вибуває більше 2 тис. дітей. На початок 2015 року з досліджених закладів вибуло 2372 дитини, з них вступили до професійно-технічних та вищих навчальних закладів – 672 дитини, влаштувалися на роботу – 7 дітей, перейшли до інших дитячих будинків та шкіл-інтернатів, форм сімейного виховання (будинків сімейного типу, спеціалізованих шкіл, під опіку, до батьків, на всиновлення) – 1154 дитини. Решта 539 дітей (20 відсотків) вибули з цих закладів з інших причин, не пов'язаних зі вступом до навчальних закладів та влаштуванням до різних форм сімейного виховання.

## ВИСНОВКИ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Враховуючи стан фінансування затверджених видатків у I півріччі 2015 року (школи-інтернати та дитячі будинки профінансовані на 30 відс. і 39 відс. відповідно від затверджених на рік призначень), існує ризик



невиконання у поточному році кошторисів цих закладів у запланованих обсягах.

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

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

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

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

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

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

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

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

## **ПРОПОЗИЦІЇ**

**1.** Про результати аналізу поінформувати Верховну Раду України.

**2.** Рекомендувати Кабінету Міністрів України:

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

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

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

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

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

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

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

3.1. Внести зміни до наказу МОН від 17.11.2003 № 763 "Про затвердження норм матеріального та нормативів фінансового забезпечення

дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також вихованців шкіл-інтернатів" в частині:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Член Рахункової палати

Г.Ю. Самусь

**Нормативи фінансового та грошового забезпечення дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків та перебувають на повному державному утриманні в інтернатних закладах**

Показник забезпечення	Норматив фінансового забезпечення	Вартісний вимір
- комплектом нового одягу і взуття при вступі на навчання до ПТУ та ВНЗ (одноразово)	Постанова КМУ від 05.04.1994 № 226	не менше 12 неоподаткованих мінімумів
- грошовою допомогою при вступі на навчання до ПТУ та ВНЗ (одноразово)		не менше 2,5 неоподаткованих мінімумів
- предметами гардероба, текстильної білизни та товарами господарського призначення при працевлаштуванні (одноразово)		не менше 40 неоподаткованих мінімумів
- грошовою допомогою при працевлаштуванні (одноразово)		6 прожиткових мінімумів
- предметами гардеробу та текстильної білизни (при первісному придбанні)	Наказ МОН від 17.11.2003 № 763	не менше 25 неоподаткованих мінімумів доходів громадян для дітей дошкільного віку та не менше 35 – шкільного віку та студентів
- фінансовими витратами на щорічне поповнення предметів гардероба та текстильної білизни		не вище 65 відс. від нормативів такого забезпечення
- предметами першої потреби (мийні та чистячі засоби, засоби гігієни) на рік		не визначено
- щорічними коштами на особисті витрати вихованців		не менше 1,5 неоподаткованих мінімумів
		не менше 204 грн
		не менше 42,5 грн
		не менше 680 грн
		7716 грн (з 1 січня 2015 року – 8730)
		не менше 425 грн для дітей дошкільного віку, 595 грн для дітей шкільного віку та студентів
		не вище 276 грн – дошкільного віку, не вище 387 грн шкільного віку та студентів
		не визначено
		не менше 25,2 грн

*Довідково. Розмір неоподаткованого мінімуму на сьогодні становить 17 гривень.*