



**КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА
ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**

664027, Иркутск, ул. Ленина, 1

тел. 24-16-09,
факс 24-05-24,
ksp38@irksp.ru

Председателю
Законодательного Собрания
Иркутской области

С.Ф. Брилке

"13" сентября 2017 г. № 01/01-34
На № _____ от "___" _____ 201__ г.

О направлении отчета КСП области от
30.12.2016 №01/32

Уважаемый Сергей Фатеевич!

В соответствии со статьей 7 Закона Иркутской области «О Контрольно-счетной палате Иркутской области» направляем Вам отчет КСП Иркутской области от 30.12.2016 №01/32 о результатах контрольного мероприятия «Проверка обоснованности, правомерности, целевого использования средств субвенции из областного бюджета на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в части оплаты труда работников муниципальных образовательных организаций (выборочно по отдельным муниципальным образованиям)».

Приложение: на 20 л. в 1 экз.

Председатель

С уважением,
[подпись]

И.П. Морохоева

Законодательное Собрание Иркутской области	
Вх. №	<u>105</u>
Дата	<u>16.01.2017</u> г.
на	<u>21</u> листах, индекс <u>01-33</u>



КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

ОТЧЕТ № 01/32

по результатам контрольного мероприятия «Проверка обоснованности, правомерности, целевого использования средств субвенций из областного бюджета на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного и общего образования в части оплаты труда работников муниципальных образовательных организаций»

30 декабря 2016 года

г. Иркутск

Рассмотрен на коллегии КСП области 30.12.2016 и утвержден распоряжением председателя КСП Иркутской области от 30.12.16 № 188 -р

Настоящий отчет подготовлен по результатам проверки обоснованности, правомерности, целевого использования средств субвенций из областного бюджета на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного и общего образования в части оплаты труда работников муниципальных образовательных организаций.

Основание для проведения мероприятия:

Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», Закон Иркутской области от 07.07.2011 № 55-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Иркутской области», запрос депутата Законодательного Собрания Иркутской области от 16.11.2016 № 184, пункт 39 плана деятельности КСП Иркутской области на 2016 год, распоряжения председателя КСП области от 30.11.2016 № 109-п, от 01.12.2016 № 110-П.

Цель проверки: проверка обоснованности, правомерности, целевого использования средств субвенций из областного бюджета на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного и общего образования в части оплаты труда работников муниципальных образовательных организаций.

Предмет контрольного мероприятия: оплата труда работников муниципальных образовательных организаций за счет субвенций областного бюджета на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного и общего образования.

Объекты контрольного мероприятия: министерство образования Иркутской области (далее – Министерство), МО «город Усолье-Сибирское» (далее – МО «город Усолье-Сибирское»).

Проверяемый период деятельности: 11 месяцев 2016 года.

Сроки проведения мероприятия: с 12 декабря по 30 декабря 2016 года.

Результаты контрольного мероприятия

1. Проверка обоснованности планирования субвенций на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного и общего образования.

В соответствии с Порядком планирования бюджетных ассигнований областного бюджета, утвержденным приказом министерства финансов Иркутской области от 06.08.2012 № 35н-мпр (далее - Порядок № 35н-мпр) и распоряжением министерства финансов Иркутской области (далее - Минфин области) от 29.06.2015 № 271-мр «О корректирующих коэффициентах для планирования бюджетных ассигнований областного бюджета на 2016 год» предусмотрено планирование субвенций на образование методом индексации с применением коэффициента экономии бюджетных средств 0,93 по отношению к бюджетным ассигнованиям планового периода по состоянию на 09.06.2015.

Объем субвенций планового периода на указанную дату составлял **22 731 570,6** тыс. рублей. При этом, в соответствии с п. 13 Порядка № 35н-мпр, Минфин области вправе корректировать расходы областного бюджета в одностороннем порядке вне зависимости от корректирующих коэффициентов в целях обеспечения финансирования первоочередных расходов и сбалансированности областного бюджета.

Уточненные предельные объемы бюджетных ассигнований на 2016 год доведены Минфином области Министерству по расходам на реализацию **основного мероприятия** «Оказание поддержки муниципальным образованиям Иркутской области при реализации образовательных программ» по направлению «межбюджетные трансферты» **30.10.2015** в сумме **24 575 539,9** тыс. рублей.

Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ) регламентировано, что объем средств субвенций на обеспечение выполнения государственных полномочий **рассчитывается в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов Российской Федерации.**

Постановлением Правительства Иркутской области от 28.11.2014 № 603-пп «О методиках расчета нормативов обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях Иркутской области, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях в Иркутской области, обеспечения дополнительного образования детей в муниципальных организациях в Иркутской области» (далее – методики расчета) утверждены методики расчета нормативов обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение:

- общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных и общеобразовательных организациях в Иркутской области;
- начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях в Иркутской области, обеспечения дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях в Иркутской области.

Нормативы обеспечения государственных гарантий реализации прав на образование утверждены Законом области от 30.12.2014 № 182-ОЗ «О нормативах на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных и общеобразовательных организациях в Иркутской области, общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях в Иркутской области,

обеспечения дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях в Иркутской области» (далее - Закон области № 182-ОЗ).

В соответствии с действующими методиками в основу расчета нормативов государственных гарантий на образование заложены такие базовые показатели, как – W_{er} - прогнозная средняя заработная плата по Иркутской области, размер которой принят на 2016 год в сумме 35 420,1 рублей и H^{ep} - средняя наполняемость групп по j-му виду образовательной программы в i-м муниципальном образовании.

Помимо базовых показателей, при расчете **объема субвенций** на дошкольное и общее образование на 2016 год учитывались:

- изменения численности контингента обучающихся и воспитанников муниципальных образовательных организаций;
- показатель средней наполняемости групп в течение 2016 года;
- обеспечение в 2016 году уровня номинальной заработной платы в среднем по отдельным категориям работников бюджетной сферы в размерах не ниже уровня, достигнутого в 2015 году (постановление Правительства РФ от 14.09.2015 № 973);
- повышение с 01.07.2016 минимального размера оплаты труда до 7500 рублей в месяц (Федеральный закон от 19.06.2000 № 82-ФЗ);
- реализация регионального соглашения о минимальной заработной плате в Иркутской области на 2016 год от 23.05.2016.

Законом Иркутской области от 23.12.2015 № 130-ОЗ «Об областном бюджете на 2016 год» (далее - Закон о бюджете № 130-ОЗ, Закон об областном бюджете на 2016 год) на реализацию основного мероприятия «Оказание поддержки муниципальным образованиям Иркутской области при реализации образовательных программ» предусмотрены бюджетные ассигнования в сумме **24 575 539,8** тыс. рублей, в том числе:

- субвенции на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных и общеобразовательных организациях – 8 753 422,6 тыс. рублей (далее – субвенция на дошкольное образование);
- субвенции на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях - 15 822 117,2 тыс. рублей (далее – субвенция на общее образование).

По состоянию на 01.12.2016 изменения в Закон об областном бюджете на 2016 год вносились дважды:

Наименование	Первоначальная ред. от 23.12.2015	в ред от 21.06.2016	в ред от 11.10.2016	тыс. рублей
				Разница
1	5	6	7	8 (7-5)
Основное мероприятие «Оказание поддержки муниципальным образованиям Иркутской области при реализации образовательных программ»	24 575 539,8	25 170 709,2	25 582 721,8	1 007 182,0
Субвенции на дошкольное образование	8 753 422,6	8 890 938,6	9 098 403,5	344 980,9
Субвенции на общее образование	15 822 117,2	16 279 770,6	16 484 318,3	662 201,1

Как видно из представленной таблицы, бюджетные ассигнования по состоянию на 01.12.2016 на реализацию основного мероприятия в сравнении с первоначальной редакцией **увеличились** в целом на 1 007 182,0 тыс. рублей по сравнению с первоначальной редакцией Закона о бюджете на 2016 год, в том числе по субвенции на

дошкольное образование увеличение составило 344 980,9 тыс. рублей, по субвенции на общее образование - 662 201,1 тыс. рублей.

По состоянию на 01.01.2017, в целях недопущения возникновения кредиторской задолженности по заработной плате в МО, 19.12.2016 внесены соответствующие изменения в Закон о бюджете на 2016 год, объемы предоставляемых МО субвенций уточнены и перераспределены между отдельными муниципальными образованиями:

тыс. рублей

Наименование МО	Дошкольное образование			Общее образование		
	В ред. от 11.10.2016	Изменения	В ред. от 19.12.2016	В ред. от 11.10.2016	Изменения	В ред. от 19.12.2016
Ангарский город. округ	867 143,6	-5 000,0	862 143,6	1 032 669,3	37 115,0	1 069 784,3
города Братска	1 144 454,1	75 117,4	1 219 571,5	1 238 232,3	72 712,6	1 310 944,9
Зиминское городское	114 316,1	10 213,0	124 529,1	204 261,0	9 120,4	213 381,4
город Иркутск	1 811 797,9	71 000,0	1 882 797,9	2 582 838,7	128 010,0	2 710 848,7
город Саянск	177 063,2	5 204,8	182 268,0	214 616,6	18 519,9	233 136,5
город Свирск	43 295,7	0	43 295,7	94 333,7	0	94 333,7
город Тулун	149 462,9	6 415,2	155 878,1	217 192,9	7 244,4	224 437,3
города Усолье-Сибирское	332 754,0	15 044,3	347 798,3	392 950,0	27 194,2	420 144,2
город Усть-Илимск	463 498,8	21 636,0	485 134,8	515 776,0	25 936,0	541 712,0
город Черемхово	185 618,0	-8 000,0	177 618,0	291 074,2	8 000,0	299 074,2
Аларский район	86 553,1	846,6	87 399,7	262 538,7	0	262 538,7
Балаганский район	35 421,0	0	35 421,0	115 644,6	7 840,0	123 484,6
Баяндаевский район	49 325,2	2 027,2	51 352,4	164 356,0	9 565,8	173 921,8
города Бодайбо и района	118 292,0	6 053,0	124 345,0	194 142,3	4 477,0	198 619,3
Боханский район	99 322,6	7 661,9	106 984,5	307 552,3	14 087,9	321 640,2
Братский район	175 207,3	12 304,0	187 511,3	523 641,0	33 914,0	557 555,0
Жигаловский район	61 333,3	2 374,0	63 707,3	159 719,7	10 253,0	169 972,7
Заларинский район	113 127,3	-650,0	112 477,3	326 611,6	13 600,0	340 211,6
Зиминское районное	38 846,0	1 006,0	39 852,0	170 823,9	608,9	171 432,8
Иркутское районное	238 608,0	19 086,3	257 694,3	740 202,4	31 522,1	771 724,5
Казачинско-Ленский р-он	90 162,7	7 590,5	97 753,2	227 097,4	6 977,6	234 075,0
Катангский район	49 538,0	-4 000,0	45 538,0	102 890,0	0	102 890,0
Качугский район	73 589,4	-1 700,0	71 889,4	261 917,7	9 500,0	271 417,7
Киренский район	153 735,6	5 117,0	158 852,6	260 616,7	3 242,0	263 858,7
Куйтунский район	113 591,1	7 840,0	121 431,1	346 825,9	19 301,0	366 126,9
Мамско-Чуйский район	31 552,8	-1 000,0	30 552,8	80 996,5	-4 500,0	76 496,5
Нижнеилимский район	299 506,7	10 900,0	310 406,7	484 652,9	14 000,0	498 652,9
Нижнеудинский район	158 244,6	13 257,3	171 501,9	586 731,8	2 227,6	588 959,4
Нукутский район	79 875,3	1 201,4	81 076,7	211 853,9	1 166,8	213 020,7
Ольхонское районное	41 806,4	-620,0	41 186,4	100 618,7	620,0	101 238,7
Осинский район	87 986,6	10 555,1	98 541,7	280 400,6	21 951,7	302 352,3
Слюдянский район	134 122,7	7 592,5	141 715,2	246 837,9	12 808,6	259 646,5
Тайшетский район	221 392,3	17 482,5	238 874,8	596 299,9	36 982,1	633 282,0
Тулунский район	83 579,0	4 672,0	88 251,0	300 273,7	8 128,5	308 402,2
Усольское районное	181 995,4	8 039,6	190 035,0	294 471,2	13 091,4	307 562,6
Усть-Илимский район	78 772,6	4 700,0	83 472,6	164 097,7	4 322,0	168 419,7
Усть-Кутское районное	243 987,3	9 560,0	253 547,3	545 501,1	27 620,0	573 121,1
Усть-Удинский район	56 962,6	3 681,5	60 644,1	197 032,4	11 286,5	208 318,9
Черемховское районное	121 676,3	6 485,1	128 161,4	317 340,5	17 019,2	334 359,7
Чунское районное	137 433,1	6 624,1	144 057,2	356 555,7	16 946,3	373 502,0
Шелеховский район	235 154,3	11 621,0	246 775,3	369 291,7	11 912,5	381 204,2
Эхирит-Булагатский р-он	118 298,6	11 535,0	129 833,6	402 837,2	34 583,3	437 420,5
ИТОГО:	9 098 403,5	383 474,3	9 481 877,8	16 484 318,3	728 908,3	17 213 226,6

На предоставление субвенций МО в рамках подпрограммы «Дошкольное, общее и дополнительное образование» на 2014-2018 годы по основному мероприятию «Оказание поддержки муниципальным образованиям Иркутской области при реализации образовательных программ», с внесением изменений в Закон области о бюджете на 2016 год (ред. от 19.12.2016 № 113-ОЗ) **увеличены средства на 1 112 382,6 тыс. рублей**, в том числе: субвенция на дошкольное образование - 383 474,3 тыс. рублей, субвенция на общее образование - 728 908,3 тыс. рублей.

Таким образом, планирование общего объема субвенций, предоставляемых МО на **общее и дошкольное образование** осуществлялось министерством без применения нормативов, установленных Законом области №182-ОЗ (с применением показателей, не предусмотренных методиками расчетов), что привело к неоднократному уточнению в течение года объемов предоставляемых Законом области о бюджете на 2016 год субвенций и перераспределению средств субвенций между муниципальными образованиями.

Указанное свидетельствует о **не вполне обоснованном подходе Министерства к определению общего объема субвенций**, предназначенных на дошкольное и общее образование при их планировании, поскольку изначально рассчитанный с применением нормативов **объем субвенций является недостаточным**, за счет которого **нельзя финансово обеспечить** государственные гарантии реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования.

2. Проверка соблюдения порядка предоставления субвенций на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного и общего образования и их использования муниципальными образованиями.

Законом области о бюджете на 2016 год утверждены следующие Порядки:

- предоставления субвенций на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных и общеобразовательных организациях;
- предоставления субвенций на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях.

В соответствии с Порядками предоставление субвенций в проверяемом периоде осуществлялось Министерством по коду ГРБС 807, разделу 07 «Образование», подразделам 01 «Дошкольное образование» и 02 «Общее образование», виду расходов 530 «Субвенции», целевым статьям:

- 5111373010 «Субвенции на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных и общеобразовательных организациях»;
- 5111373020 «Субвенции на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях», соответственно.

Перечисление субвенций на дошкольное и общее образование Министерство осуществляло в пределах утвержденных бюджетных ассигнований на 2016 год путем перечисления денежных средств с единого счета областного бюджета на единый счет местного бюджета.

Так, по состоянию на 01.12.2016 перечислена субвенция на дошкольное образование 42-м МО в сумме 8 197 436,9 тыс. рублей или 90,1% от годовых назначений. Субвенция на общее образование в целом профинансирована в сумме 14 977 377,4 тыс. рублей или на 90,9% от годовых назначений.

В соответствии с Порядками, уполномоченные органы МО области ежеквартально до 20 числа месяца следующего за отчетным, представляют в Министерство отчеты о целевом

использовании средств, полученных из областного бюджета. Распоряжением Министерства от 11.01.2016 № 16-мпр утверждены формы отчета о целевом использовании средств субвенций на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного и общего образования.

Таким образом, предоставление субвенций на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного и общего образования осуществлялось Министерством в соответствии с утвержденными Порядками.

По оперативным данным представленным Министерством на 01.12.2016 исполнение расходов МО за счет средств субвенции на дошкольное образование составило 8 134 556,0 тыс. рублей, в том числе на заработную плату с начислениями – 8 062 764,8 тыс. рублей, учебные расходы 71 791,2 тыс. рублей.

В целом, остатки средств субвенции на дошкольное образование на счетах местных бюджетов составили 60 880,9 тыс. рублей, при этом текущая задолженность по заработной плате на 01.12.2016 составила 406 139,9 тыс. рублей, во внебюджетные фонды – 172 912,7 тыс. рублей. По МО остатки различные и составляют от 2,7 тыс. рублей (Куйтунский район) до 12 911,7 тыс. рублей (Катангский район). По МО «город Усолье-Сибирское» остатки средств субвенции отсутствуют.

Исполнение расходов за счет средств субвенции на общее образование по состоянию на 01.12.2016 составило 14 861 510,1 тыс. рублей, в том числе на заработную плату с начислениями – 14 445 197,0 тыс. рублей, учебные расходы 416 313,1 тыс. рублей.

Остатки средств субвенции на общее образование на счетах местных бюджетов составили в целом 115 867,3 тыс. рублей, при этом задолженность по заработной плате на 01.12.2016 составила 642 736,71 тыс. рублей, во внебюджетные фонды – 292 699,8 тыс. рублей. По МО остатки на счетах различные и составляют от 96,2 тыс. рублей (Куйтунский район) до 15 622,4 тыс. рублей (Слюдянский район). Отсутствуют остатки средств субвенции по МО: Ангарский городской округ, Баяндаевский район, Жигаловский район, Зиминский район, Иркутский район, Осинский район, Усть-Кутский район, Черемховский район.

Штатная численность работников муниципальных дошкольных и общеобразовательных организаций по состоянию на 01.12.2016 составила **92 821,18** единиц, из них прочий персонал – 41 442,78 единиц или 44,6% от общей численности, при этом среднесписочная численность за 11 месяцев 2016 года составила **69 205,6** человек. С учетом внешних совместителей (1 427,31) штатные должности замещены на **76%**.

Среднемесячная заработная плата работников муниципальных дошкольных и общеобразовательных организаций по состоянию на 01.12.2016 в целом по области составила **22,7 тыс. рублей**, что на 0,2 тыс. рублей больше, чем по итогам 1 квартала 2016 года. Дифференциация средней заработной платы по категориям должностей в целом по области составила:

- руководитель организации – 49,7 тыс. рублей (1 квартал – 48,1 тыс. рублей);
- заместитель руководителя – 43,1 тыс. рублей (41,3 тыс. рублей);
- педагогические работники дошкольных образовательных организаций – 27,6 тыс. рублей (27,6 тыс. рублей);
- педагогические работники общеобразовательных организаций – 31,8 тыс. рублей (31,8 тыс. рублей), из них учителя – 32,6 тыс. рублей (32,5 тыс. рублей);
- прочий персонал 12,1 тыс. рублей (12,0 тыс. рублей).

Анализ использования субвенции МО показал увеличение в течение 2016 года численности работников муниципальных дошкольных и общеобразовательных

организаций в связи с увеличением контингента, что также повлекло увеличение объема субвенции. Вместе с тем, наличие **24 % вакантных должностей** в образовательных организациях создает возможность перераспределения средств субвенции между фактическими работниками образовательных организаций.

3. Проверка обоснованности, правомерности, целевого использования средств субвенций из областного бюджета на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного и общего образования в части оплаты труда работников муниципальных образовательных организаций города Усолье-Сибирское

3.1. Сеть образовательных организаций МО «город Усолье-Сибирское» включает 44 муниципальных бюджетных образовательных учреждения, из них 14 общеобразовательных организаций, в том числе 1 общеобразовательная школа, 10 средних образовательных школ, 1 лицей, 2 гимназии; а также 27 учреждений дошкольного образования, 3 учреждения дополнительного образования.

Функции и полномочия учредителя муниципальных бюджетных образовательных организаций, главного администратора доходов местного бюджета и главного распорядителя бюджетных средств выполняет Отдел образования управления по социально-экономическим вопросам администрации города Усолье-Сибирское (далее – Отдел образования).

Отдел образования действует на основании Положения, утвержденного главой администрации города Усолье-Сибирское 06.07.2015. Отдел образования подотчетен Администрации города Усолье-Сибирское, имеет печать со своим наименованием, штампы и бланки, не является юридическим лицом.

Все образовательные организации осуществляют образовательную деятельность в соответствии со ст. 91 Федерального закона № 273-ФЗ на основании лицензии на осуществление образовательной деятельности по соответствующим уровням образования (дошкольное, начальное общее, основное общее, среднее общее). Общеобразовательные организации имеют свидетельства о государственной аккредитации. Образовательная деятельность по программам дополнительного образования детей и взрослых предусмотрена лицензиями в средних общеобразовательных школах, лицее, гимназиях.

Число обучающихся (воспитанников) муниципальных образовательных организаций составило: на 01.01.2016 - дошкольных – 5 257 человек, общеобразовательных – 8 713 человек; - на 01.09.2016 - дошкольных – 5 292 человек (увеличение на 35 человек), общеобразовательных - 9 122 человек (увеличение на 409 человек).

Функции по ведению бухгалтерского учета, составлению и сдаче бухгалтерской, налоговой и статистической отчетности на основании Соглашения о сотрудничестве от 26.11.2015 переданы муниципальному казенному учреждению «Централизованная бухгалтерия города Усолье-Сибирское» (далее - МКУ «ЦБ г. Усолье-Сибирское», Централизованная бухгалтерия). В проверяемом периоде Централизованная бухгалтерия осуществляла ведение бухгалтерского учета, составление и сдачу бухгалтерской, налоговой и статистической отчетности муниципальных бюджетных образовательных организаций на основании заключенных с ними 26.11.2015 договоров о бухгалтерском обслуживании.

3.2. Анализ распределения и финансирования МОУ МО «город Усолье-Сибирское» за счет средств субвенций из областного бюджета на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного и общего образования и отчетов об их использовании, показал следующее.

Законом области о бюджете на 2016 год первоначально предусмотрены субвенции МО «город Усолье-Сибирское»:

- субвенции на общее образование – в сумме 360 034,2 тыс. рублей;
- субвенции на дошкольное образование – в сумме 305 670,6 тыс. рублей.

За 11 месяцев 2016 года объем субвенций увеличен дважды при внесении изменений в Закон области о бюджете на 2016 год, законами области от 21.06.2016 № 41-ОЗ, от 11.10.2016 № 67-ОЗ.

тыс. рублей

Наименование	Расчет по Закону №182-ОЗ	Первоначальная редакция Закона о бюджете от 21.12.2015	Закон о бюджете в ред. от 11.10.2016	Закон о бюджете в ред. от 19.12.2016 (окончат.)	Отклонения (182-ОЗ/к ред. от 19.12.2016)
Субвенция на дошкольное образование	312 318,4	305 670,6	332 754,0	347 798,3	+ 35 479,9
Субвенция на общее образования	360 034,2	360 034,2	392 950,0	420 144,2	+60 110,0
Итого	672 352,6	665 704,8	725 704,0	767 942,5	+ 95 589,9

Анализ показал, что объем субвенции на образование в течение года увеличился по сравнению с первоначальной редакцией Закона о бюджете на 2016 год на 102 237,7 тыс. рублей (=767 942,5 - 665 704,8).

КСП области проведен расчет объема средств субвенции в соответствии с Законом области № 182-ОЗ по МО «город Усолье-Сибирское», по результатам которого разница предоставленной из областного бюджета субвенции на дошкольное и общее образование над установленными нормативами составила 95 589,9 тыс. рублей.

Доходы и расходы за счет субвенции в соответствующих объемах утверждены в бюджете города Усолье-Сибирское на 2016 год первоначально решением Думы города Усолье-Сибирское от 21.12.2015 № 78/6, изменения вносились решениями Думы от 30.06.2016 № 49/6, от 27.10.2016 № 63/6. Расходы предусмотрены в рамках реализации мероприятий муниципальной программы «Развитие образования» на 2015-2018 годы.

По состоянию на 01.12.2016 расходы за счет субвенции на образование предусмотрены в сводной бюджетной росписи с детализацией КЦСР, с учетом требований приказа министерства финансов Иркутской области от 12.11.2015 № 88н-мпр (ред. от 31.10.2016) «Об утверждении порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации в части, относящейся к областному бюджету, бюджету Территориального фонда обязательного медицинского страхования граждан Иркутской области».

Денежные средства перечислялись из бюджета области в местный бюджет города Усолье-Сибирское (л/счет администратора доходов – 905.01.000.0) ежемесячно в соответствии с порядками предоставления субвенций на дошкольное и общее образование, утвержденными Законом о бюджете № 130-ОЗ.

Отделом образования средства субвенции распределялись бюджетным дошкольным и общеобразовательным организациям в соответствии со статьей 69.1 БК РФ в качестве бюджетных ассигнований на оказание муниципальных услуг путем предоставления субсидий бюджетным учреждениям на финансовое обеспечение выполнения ими муниципального задания в соответствии с Порядком определения объема и условий предоставления субсидий из бюджета МО «город Усолье-Сибирское» муниципальным автономным и бюджетным учреждениям, утвержденным постановлением Администрации города Усолье-Сибирское 27.07.2015 № 1281 (с изм. от 29.04.2016 № 1001) (далее – Порядок предоставления субсидий).

Порядком предоставления субсидий утверждена типовая форма соглашения между учредителем и муниципальным автономным (бюджетным) учреждением о порядке и условиях предоставления субсидий на выполнение муниципального задания по оказанию муниципальных услуг (далее - субсидии на выполнение муниципального задания).

В соответствии с Порядком предоставления субсидий, субсидии на муниципальное задание по оказанию муниципальных услуг включают: субсидии на возмещение нормативных затрат на оказание муниципальных услуг физическим и юридическим лицам, в том числе в рамках реализации муниципальных программ; субсидии на возмещение нормативных затрат на содержание имущества.

Субсидии муниципальным бюджетным учреждениям перечислялись в соответствии с показателями кассового прогноза, утвержденного на текущий месяц.

Соглашения о предоставлении субсидий на выполнение муниципального задания, источником финансирования которых являлись средства субвенции областного бюджета на образование, в 2016 году заключены Отделом образования с 27 дошкольными образовательными учреждениями и 14 общеобразовательными.

Следует отметить, что в установленной форме Соглашений **не предусмотрено указание объема субсидии**, передаваемой учреждению за счет средств субвенции областного бюджета, данные сведения содержатся лишь в планах финансово-хозяйственной деятельности бюджетных учреждений.

За 11 месяцев 2016 года в бюджет МО города Усолье-Сибирское из областного бюджета перечислены субвенции на образование в объеме **665 037,8 тыс. рублей**, в том числе:

- на общее образование в сумме 363 339,0 тыс. рублей или 92,4 % утвержденного объема на год (в ред. Закона о бюджете от 11.10.2016);
- на дошкольное образование – 301 698,8 тыс. рублей (90,7 %).

По состоянию на 01.12.2016 средства в сумме **664 916,0 тыс. рублей (99,98%)** распределены и перечислены муниципальным бюджетным образовательным учреждениям в соответствии с заключенными Соглашениями. Остаток субвенции на лицевом счете Отдела образования по состоянию на 01.12.2016 составил **121,8 тыс. рублей** (субвенция на общее образование). Распределение и использование средств субвенции на общее образование за 11 месяцев 2016 года представлено в таблице.

тыс. рублей								
Наименование учреждения	Утверждено на 2016 год				Профинансировано и израсходовано за 11 м. 2016 года за счет субвенции ОБ			% от утвержденного объема на год
	Субсидия на МЗ 30.11.16.	в том числе за счет областного бюджета			Всего в рамках МП Развитие образования	в том числе по подпрограммам МП		
		Всего	з/пл. с начисл.	Учеб. Расход.		Развитие общего обр.	Развитие доп. образ.	
1	2	3=4+5	4	5	6	7	8	9
МБОУ "Гимназия № 1	36 700,6	33 126,3	32 169,3	957,0	30 878,0	29 762,2	1 115,8	93,2
МБОУ "СОШ № 2"	32 382,8	28 867,2	27 790,2	1 077,0	26 648,0	26 104,5	543,6	93,3
МБОУ СОШ № 3	37 558,1	32 793,3	31 555,8	1 237,5	30 013,3	29 549,0	464,3	91,5
МБОУ "СОШ № 5"	37 563,0	32 767,3	31 544,8	1 222,5	30 058,2	29 966,8	91,4	91,7
МБОУ "СОШ № 6"	22 995,9	19 928,5	19 285,0	643,5	18 320,3	18 181,6	138,7	91,9
МБОУ "СООШ № 8	10 707,8	7 888,0	7 636,0	252,0	7 241,0	7 241,0	0,0	91,8
МБОУ "Гимназия № 9"	41 600,1	37 899,1	36 720,1	1 179,0	34 914,8	33 237,9	1 676,9	92,1
МБОУ "СОШ №10"	31 065,2	27 119,1	26 168,1	951,0	25 154,0	24 785,5	368,5	92,8
МБОУ "СОШ №12"	43 346,2	38 752,6	37 345,6	1 407,0	36 100,6	35 335,8	764,7	93,2
МБОУ "СОШ №13"	31 720,3	27 478,6	26 488,6	990,0	25 207,5	24 736,0	471,5	91,7
МБОУ "СОШ №15"	32 099,0	28 215,4	27 393,4	822,0	26 176,7	25 852,8	323,9	92,8
МБОУ "СОШ №16"	35 637,0	30 292,7	29 260,7	1 032,0	28 223,7	27 897,2	326,4	93,2
МБОУ "СОШ №17	31 814,9	28 093,4	27 077,9	1 015,5	26 016,9	25 870,8	146,1	92,6
МБОУ "Лицей №1"	21 891,9	19 728,4	19 206,4	522,0	18 264,2	17 921,7	342,5	92,6
Всего по МБОУ	447 082,8	392 950,0	379 642,0	13 308,0	363 217,2	356 442,8	6 774,4	92,4

Расходы за счет субвенции на общее образование за 11 месяцев 2016 года профинансированы и исполнены в объеме **363 217,2 тыс. рублей** (100% финансирования).

Распределение и использование средств субвенции на дошкольное образование за 11 месяцев 2016 года представлено в таблице

тыс. рублей

Лицевой счет	Субсидия на выполнение мун. задания на 30.11.2016	в том числе за счет областного бюджета			Исполнено за 11 месяцев 2016 года	% исполнения
		Всего	зарплата с начислениями	Учебные расходы		
1	2	3=4+5	4	5	6	7
МБДОУ "Детский сад № 1"	22 642,5	19 925,2	19 753,7	171,5	18 037,3	90,53
МБДОУ "Детский сад № 3"	5 376,9	4 584,7	4 547,2	37,5	4 221,4	92,08
МБДОУ "Детский сад № 5"	24 943,7	22 197,2	22 082,2	115,0	20 211,5	91,05
МБДОУ "Детский сад № 6"	20 620,7	18 283,7	18 126,7	157,0	16 715,0	91,42
МБДОУ "Детский сад № 7"	9 894,3	8 368,2	8 344,2	24,0	7 679,2	91,77
МБДОУ "Детский сад № 8"	10 073,8	8 715,8	8 640,8	75,0	7 973,3	91,48
МБДОУ "Детский сад № 10"	8 411,0	7 208,1	7 148,6	59,5	6 587,3	91,39
МБДОУ "Детский сад № 17"	8 335,3	6 862,1	6 801,1	61,0	6 341,0	92,41
МБДОУ "Детский сад № 18"	5 939,8	5 036,3	4 995,8	40,5	4 532,2	89,99
МБДОУ "Детский сад № 22"	19 706,3	16 932,3	16 782,8	149,5	15 233,5	89,97
МБДОУ "Детский сад № 25"	11 480,8	10 001,6	9 926,6	75,0	9 018,0	90,17
МБДОУ "Д/с № 26"	15 174,0	13 433,6	13 312,6	121,0	12 164,5	90,55
МБДОУ "Детский сад №29"	8 353,7	7 051,3	6 991,3	60,0	6 438,5	91,31
МБДОУ "Детский сад № 31"	9 886,2	8 698,9	8 623,4	75,5	7 819,9	89,89
МБДОУ "Детский сад № 32"	16 133,4	14 043,7	13 917,2	126,5	13 050,7	92,93
МБДОУ "Детский сад №33"	17 334,1	15 631,5	15 498,0	133,5	14 094,3	90,17
МБДОУ "Детский сад № 35"	18 015,2	15 929,3	15 804,3	125,0	14 544,2	91,30
МБДОУ "Д/С № 37"	10 019,4	8 562,5	8 488,5	74,0	7 741,5	90,41
МБДОУ "Детский сад № 38"	16 673,0	15 305,2	15 249,2	56,0	14 003,3	91,49
МБДОУ "Детский сад № 39"	13 168,7	10 079,5	10 029,5	50,0	9 233,9	91,61
МБДОУ "ДС № 40"	15 985,7	14 166,4	14 042,4	124,0	12 567,9	88,72
МБДОУ "ДС № 42"	18 358,1	16 208,0	16 063,0	145,0	14 600,7	90,08
МБДОУ "Детский сад № 43"	17 882,1	15 998,8	15 854,8	144,0	14 414,5	90,10
МБДОУ "Детский сад № 44"	16 574,6	14 651,2	14 513,7	137,5	13 270,0	90,57
МБДОУ "Детский сад № 21"	18 312,1	16 519,2	16 369,2	150,0	14 615,2	88,47
МБДОУ "ДС № 34"	11 789,1	10 249,6	10 163,1	86,5	9 283,5	90,57
МБДОУ "Детский сад № 2"	9 651,2	8 110,0	8 050,0	60,0	7 306,7	90,09
Всего по дошкольным учреждениям:	10 022,3	332 754,0	330 120,0	2 634,0	301 698,8	90,67

Расходы за счет субвенции на дошкольное образование за 11 месяцев 2016 года профинансированы и исполнены в объеме **301 698,8 тыс. рублей** (100 % финансирования).

Ведомственный перечень муниципальных услуг и работ, оказываемых и выполняемых МБОУ МО «город Усолье-Сибирское» утвержден постановлением Администрации от 30.12.2015 № 2550.

3.3. Проверка расходов на оплату труда работников муниципальных образовательных организаций за счет субвенций областного бюджета на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного и общего образования показала следующее.

3.3.1. Расходы на оплату труда всех категорий работников образовательных организаций в 2016 году оплачивались полностью за счет субвенции областного бюджета.

Расходы по выплате заработной платы с начислениями на оплату труда за 11 месяцев 2016 года составили:

- работникам дошкольных образовательных организаций: начисленные – 309 721,1 тыс. рублей, кассовые- 299 064,79 тыс. рублей;

- работникам общеобразовательных организаций: начисленные -355 755,2 тыс. рублей, кассовые - 350 031,0 тыс. рублей.

Примерные положения об оплате труда работников муниципальных бюджетных образовательных учреждений утверждены постановлениями администрации города Усолье-Сибирское для дошкольных образовательных учреждений постановлением от 31.07.2015 № 1339, для общеобразовательных учреждений постановлением от 31.07.2015 № 1337 (далее – Примерные положения).

Примерные положения в целом соответствуют Примерному положению об оплате труда работников государственных образовательных организаций Иркутской области, подведомственных министерству образования Иркутской области, отличной от единой тарифной сетки, утвержденному приказом Министерства от 21.09.2010 № 194-мпр.

Расходы на оплату труда предусмотрены в составе нормативных затрат на оказание муниципальных услуг в соответствии с Порядком определения и расчета нормативных затрат на оказание муниципальных услуг и содержание имущества муниципальных учреждений, подведомственных отделу образования управления по социально-экономическим вопросам администрации города Усолье-Сибирское, утвержденным постановлением Администрации города от 13.09.2015 № 1586 (далее – Порядок № 1586).

Нормативные затраты на оказание муниципальных услуг утверждены постановлениями Администрации, в соответствии с наименованиями муниципальных услуг, указанных в ведомственном перечне:

- на оказание предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных бюджетных дошкольных образовательных учреждениях города Усолье-Сибирское на 2016 год (постановление Администрации от 17.12.2015 № 2340);

- на оказание предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных бюджетных образовательных учреждениях города Усолье-Сибирское на 2016 год (постановлением Администрации от 17.12.2015 № 2341).

При этом, согласно п.2.5 Порядка № 1586 расходы на заработную плату и начисления на оплату труда работников, которые не принимают непосредственного участия в оказании муниципальной услуги (административно-управленческого, административно-хозяйственного, вспомогательного и иного персонала) учитываются в составе нормативных затрат на оказание муниципальной услуги, в части нормативных затрат на общехозяйственные нужды.

3.3.2. Штатная численность работников общеобразовательных учреждений на **01.01.2016** составляла **1 390,41 шт. единиц**, из них педагогических работников – 919,41 шт. ед. (66,1 %), учебно-вспомогательного персонала – 77,25 шт. ед. (5,6%), обслуживающего персонала – 311,75 шт. ед. (22,4 %), административно-управленческого – 82,0 шт. ед. (5,9 %).

В течение 2016 года в штатные расписания учреждений вносились изменения в связи с изменением численности обучающихся на начало нового 2016/2017 учебного года. На 01.11.2016 штатная численность работников 14 общеобразовательных организаций утверждена в количестве **1398,39 шт. ед.** (увеличена на 7,98 шт. ед.), из них педагогических работников – 927,89 шт. ед. (66,4 %, увеличена на 8,48 шт. ед.), учебно-вспомогательного персонала – 77,75 шт. ед. (5,6 %, увеличена на 0,5 шт. ед.), обслуживающего персонала – 310,75 шт. ед. (22,2 %, уменьшена на 1 шт. ед.).

Штатная численность работников дошкольных образовательных учреждений на **01.01.2016** составляла **1 339,4 шт. ед.**, из них педагогических работников – 552,65

шт. единиц (41%), учебно-вспомогательного персонала – 319,0 шт. единиц (23,8%), обслуживающего персонала – 427,75 шт. единиц (31,9%).

В течение 2016 года в штатные расписания учреждений вносились изменения, по состоянию на 01.11.2016 штатная численность работников 27 дошкольных образовательных учреждений утверждена в количестве **1 351,9 шт. ед.** (увеличена на 12,5 шт. ед.), из них педагогических работников – 564,15 шт. ед. (41,7 %, увеличена на 11,6 шт. ед.), учебно-вспомогательного персонала – 321,0 шт. ед. (23,7%, увеличена на 2 шт. ед.), обслуживающего персонала – 426,75 шт. ед. (31,6 %, уменьшена на 1,1 шт. ед.).

По пояснениям ответственных должностных лиц Централизованной бухгалтерии фонд заработной платы работников образовательных учреждений формировался исходя из штатных расписаний, стимулирующих и компенсационных выплат, с учетом достижения прогнозируемого показателя средней заработной платы педагогических работников.

Таким образом, штатная численность работников общеобразовательных учреждений МО в 2016 году **увеличилась** с начала года на **7,89 шт. ед.**, штатная численность работников дошкольных образовательных учреждений увеличена на **12,5 шт. ед.**

Согласно ст. 130, ч. 1 ст. 133 ТК РФ минимальный размер оплаты труда (МРОТ) устанавливается на всей территории РФ федеральным законом и представляет собой одну из основных государственных гарантий по оплате труда.

Из содержания ч. 3 ст. 133, ч. 11 ст. 133.1 ТК РФ следует, что заработная плата работника, полностью отработавшего месячную норму рабочего времени и выполнившего нормы труда (трудовые обязанности), с учетом всех доплат, надбавок, стимулирующих и компенсационных выплат не может быть ниже указанного размера или регионального МРОТ, если он утвержден в субъекте РФ.

Штатными расписаниями учреждений по должностям работников, оплата труда которых за месяц на 1 ставку не достигает размера минимальной заработной платы, установленной Федеральным законом от 19.06.2000 № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда» (с 01.07.2016 в размере 7 500 рублей) предусмотрена «доплата до МРОТ» с учетом увеличения на районный коэффициент (1,3) и процентную надбавку за работу в южных районах Иркутской области (30%).

Так, в ходе выборочной проверки правомерности начисления заработной платы и удержаний из нее МБДОУ «Детский сад № 31» МО «город Усолье-Сибирское» установлено, что работникам, у которых согласно штатного расписания по должностям, заработная плата ниже установленного МРОТ, после начисления базовой части заработной платы (по окладам, компенсационные выплаты, по среднему заработку), производится начисление выплат стимулирующего характера в размере не менее доплаты до МРОТ.

При этом, «доплата до МРОТ» как элемент заработной платы не входит в систему оплаты труда, установленную в МО «город Усолье-Сибирское» муниципальными правовыми актами, регулирующими вопросы оплаты труда работников образовательных учреждений (примерные положения об оплате труда, Положения об оплате труда в учреждениях).

Муниципальные правовые акты, регулирующие вопросы оплаты труда работников учреждений не содержат положений, а также иных правовых оснований, в соответствии с которыми должна осуществляться доплата работникам «до МРОТ».

В соответствии со статьей 129 Трудового кодекса РФ, заработная плата (оплата труда работника) - вознаграждение за труд в зависимости от квалификации работника, сложности, количества, качества и условий выполняемой работы, а также компенсационные выплаты (доплаты и надбавки компенсационного характера, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, работу в особых климатических

условиях и на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению, и иные выплаты компенсационного характера) и стимулирующие выплаты (доплаты и надбавки стимулирующего характера, премии и иные поощрительные выплаты).

При начислении заработной платы планируемый объем средств на «доплаты до МРОТ» направлялся **на установление стимулирующих выплат работникам.**

Между тем, исходя из положений действующего трудового законодательства, «доплату до МРОТ» **нельзя отнести к стимулирующим выплатам**, поскольку характер указанных выплат не направлен на стимулирование работников к труду.

В соответствии с «Региональным соглашением о минимальной заработной плате в Иркутской области на 2016 год» размер минимальной заработной платы для работников государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих деятельность в иных местностях Иркутской области, с 1 июля 2016 года - в сумме 7774 рубля, с 1 октября 2016 года - в сумме 8 259 рублей (далее – региональный МРОТ).

Соответственно, исходя вышеуказанных положений ТК РФ, заработная плата работников учреждений должна быть не ниже регионального МРОТ, т.е. 7774 рублей с 01.07.2016.

Между тем, как следует из протокола Совещания по вопросу определения размера МРОТ и формирования штатного расписания, администрацией г. Усолье-Сибирское, принято решение определить размер заработной платы работникам муниципальных, казенных, бюджетных учреждений города Усолье-Сибирское с 01.07.2016 в размере 12 000 рублей (в связи с изменением федерального МРОТ 7500 с учетом применения районного коэффициента и процентной надбавки за работу в южных районах Иркутской области).

Согласно Уставу МО «город Усолье-Сибирское», глава администрации города самостоятельно определяет размеры и условия оплаты труда работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с законодательством Российской Федерации, принимает в пределах своей компетенции постановления и распоряжения администрации города.

Вместе с тем, муниципальный правовой акт об установлении работникам учреждений 12000 рублей в виде доплаты до МРОТ отсутствует, соответствующие изменения в положения об оплате труда работников муниципальных бюджетных образовательных учреждений, **не внесены.**

Изменения в штатные расписания внесены на основании вышеуказанного протокола Совещания, не являющегося муниципальным правовым актом.

Ссылка на сложившуюся судебную практику, не может служить основанием для включения в штатные расписания учреждений указанной доплаты, поскольку судебные Определения СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 29.07.2011 № 56-В11-10, от 24.06.2011 № 3-В11-16, от 16.11.2012 № 72-КГ12-2 и др., для данного МО не носят преюдициального, т.е. обязательного для исполнения характера.

Более того, необходимо отметить, что Определением СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 19.09.2016 № 51КГ16-10, от 08.08.2016 № 72 КГ 16-4 Верховный суд РФ принял решение, о том, что размер МРОТ включает в себя районный коэффициент и надбавку за стаж работы.

Правовая позиция суда сводится к тому, что основным назначением минимального размера оплаты труда в системе действующего правового регулирования является обеспечение месячного дохода работника, отработавшего норму рабочего времени, на уровне, достаточном для восстановления работоспособности и удовлетворения основных жизненных потребностей.

При этом трудовым законодательством допускается установление окладов (тарифных ставок) как составных частей заработной платы работников **в размере меньше МРОТ** при условии, что **размер их месячной заработной платы**, включающий в себя все элементы, **будет не меньше** установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда.

Фактически за 11 месяцев 2016 года начисление по данным должностям составило:

- по учреждениям дошкольного образования – 19 609,3 тыс. рублей, из них стимулирующие выплаты – 19 519,3 тыс. рублей, **«доплаты до МРОТ» - 90,0 тыс. рублей** (среднесписочная численность работников – 612,79 единиц);

- по учреждениям общего образования – 9 916,1 тыс. рублей из них стимулирующие выплаты – 9 824,9 тыс. рублей, **«доплаты до МРОТ» - 91,2 тыс. рублей** (среднесписочная численность работников – 356,77 единиц).

Таким образом, средства субвенции использованы МО «город Усолье-Сибирское» **в сумме 181,2 тыс. рублей** в отсутствие муниципальных актов. В целях соблюдения требований действующего законодательства необходимо внесение соответствующих изменений в муниципальные правовые акты.

3.3.3. В соответствии с пунктами 3, 5 части 1 статьи 9 Федерального закона № 273-ФЗ **обеспечение содержания зданий и сооружений** муниципальных образовательных организаций, обустройство прилегающих к ним территорий, создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми отнесено к полномочиям органов местного самоуправления.

Согласно части 6 статьи 86 БК РФ органы государственной власти субъекта РФ вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, не отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления и не исключенных из компетенции органов государственной власти субъекта федеральными законами, законами субъекта, только при наличии соответствующих средств бюджета субъекта (за исключением межбюджетных трансфертов).

Анализ штатных расписаний образовательных организаций на 2016 год показал, что в штате организаций в категории **обслуживающий персонал** имеются должности, введенные в целях обеспечения содержания зданий и территорий данных организаций (рабочий по комплексному обслуживанию и ремонту зданий, сторож, дворник, уборщик служебного помещения), число которых на 01.12.2016 составляет:

- по общеобразовательным организациям - **277,25 шт. ед.** Расходы на оплату труда (заработная плата и начисления на оплату труда) вышеуказанных работников, принятых в целях содержания зданий и сооружений муниципальных общеобразовательных организаций за 11 месяцев 2016 годы за счет субвенции областного бюджета составили **36 573,6 тыс. рублей.**

- по дошкольным образовательным организациям - **427,75 шт. ед.**, в том числе обеспечение содержания зданий и территорий дошкольных образовательных организаций (рабочий по комплексному обслуживанию и ремонту зданий, сторож, дворник, уборщик служебного помещения), на 01.12.2016 - 180,75 шт. ед.; создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных дошкольных образовательных организациях (в том числе организация питания) – **247,0 шт. ед.** Расходы на оплату труда работников дошкольных образовательных организаций, принятых в связи с выполнением полномочий органов местного самоуправления **за счет субвенции** на образование за 11 месяцев 2016 годы составили **57 902,9 тыс. рублей**, в том числе, полномочий по содержанию зданий и сооружений муниципальных

общеобразовательных организаций - 26 083,4 тыс. рублей, обеспечению присмотра и ухода за детьми – 31 819,5 тыс. рублей.

Анализ расходов муниципальных образовательных организаций на оплату труда работников показал, что расходы по выплате заработной платы и начислениям на оплату труда всех штатных сотрудников дошкольных и общеобразовательных организаций оплачиваются **за счет средств субвенции областного бюджета**.

Так, например, штатное расписание МБОУ СОШ № 2 г. Усолье-Сибирское на 2016 год утверждено приказом директора от 19.05.2016 № 140 в количестве 98,94 штатных единиц, с 01.09.2016 штатная численность работников увеличена на 1,94 шт. единицы по категории «педагогический персонал» и утверждена в количестве 100,14 шт. единиц, из них:

- административный персонал -6,0 шт. ед. (6% от общей численности);
- педагогический персонал-68,64 шт. ед. (68,5%);
- учебно-вспомогательный персонал -6,0 шт. ед. (6%);
- вспомогательный персонал -19,5 шт. ед. (19,5%).

Увеличение штатной численности педагогических работников обусловлено увеличением с 01.09.2016 числа классов-комплектов на 1 класс на уровне начального общего образования и на 1 класс на уровне основного общего образования и составила 29 классов-комплектов.

Штатным расписанием предусмотрено **19,5 штатных единиц вспомогательного персонала** (гардеробщики - 3 ед.; должности работников, обеспечивающих содержание зданий-16,5 ед., из них: рабочий по комплексному обслуживанию и ремонту зданий - 3 ед., дворник- 2,25 ед., сторож -3 ед., уборщик служебного помещения - 8,25 ед.), среднесписочная численность вспомогательного персонала по состоянию на 01.11.2016 составила 14,55 ед.

Исполнение расходов по заработной плате вышеперечисленному персоналу за период с января по ноябрь 2016 года составило в общей сумме **2 141,7 тыс. рублей**, в том числе на: заработную плату - 1 705,5 тыс. рублей (8,7% общего объема исполненных расходов по оплате труда), начисления на оплату труда - 436,2 тыс. рублей.

Штатная численность МБДОУ № 31 на 2016 год утверждена приказом руководителя МБДОУ № 31 от 25.03.2016 № 36 в количестве 38,75 единиц с месячным фондом оплаты труда в сумме 421,7 тыс. рублей, из них административный персонал – 1,0 шт. ед., педагогический персонал – 13,75 шт. ед., учебно-вспомогательный персонал- 2,0 шт. ед., обслуживающий персонал – 22,0 шт. ед.

За 11 месяцев 2016 года, **за счет средств субвенции** из областного бюджета профинансированы расходы на оплату труда:

- работников МБДОУ, **занятых в содержании зданий** (рабочие по обслуживанию и текущему ремонту зданий и оборудования, дворник, сторожа, уборщики служебных помещений) в сумме 888,4 тыс. рублей (КОСГУ 211 – 691,9 тыс. рублей, 213 – 196,5 тыс. рублей);

- работников столовой, обеспечивающих организацию питания детей (шеф-повар, повар, кухонный работник, кладовщик, грузчик) в сумме 727,1 тыс. рублей (КОСГУ 211 – 568,0 тыс. рублей, 213 – 159,1 тыс. рублей);

- работников, обеспечивающих **присмотр и уход за детьми** (машинист по стирке и ремонту спецодежды, швея, кастелянша, гардеробщик) - 319,9 тыс. рублей (КОСГУ 211 – 248,9 тыс. рублей, 213 – 70,9 тыс. рублей).

Таким образом, **расходы на оплату труда** вышеперечисленных работников учреждения в общей сумме **1 935,4 тыс. рублей** произведены за счет средств субвенции

из областного бюджета.

Вместе с тем, согласно пункту 3 части 1 статьи 8 Федерального закона № 273-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в сфере образования относятся: обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (**за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг**), в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов РФ.

Пунктами 1, 2, 5 части 1 статьи 9 Федерального закона №273-ФЗ предусмотрено, что к **полномочиям органов местного самоуправления** муниципальных районов и городских округов по решению вопросов местного значения в сфере образования относятся: организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами); **создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей** в муниципальных образовательных организациях; **обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных организаций, обустройство прилегающих к ним территорий.**

Обслуживающий и вспомогательный персонал (рабочие по комплексному обслуживанию и ремонту зданий, сторож, дворник, уборщик служебного помещения и т.д.) не участвуют в образовательном процессе, их трудовые функции не связаны с реализацией образовательных программ, относятся к обеспечению организации образовательного процесса, в результате их труда осуществляются полномочия органов местного самоуправления, предусмотренные пунктами 3, 5 части 1 статьи 9 Федерального закона №273-ФЗ. Соответственно, расходы на оплату их труда должны осуществляться за счет средств местного бюджета.

Таким образом, при определении размера субвенций на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего, дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях должны учитываться расходы на оплату труда тех работников обслуживающего и вспомогательного персонала, **которые участвуют в реализации образовательной программы. При этом расходы иных работников обслуживающего и вспомогательного персонала учету не подлежат.**

Соответственно, содержание вышеперечисленных работников (обслуживающего и вспомогательного персонала) муниципальных образовательных организаций МО «г. Усолье-Сибирское» в сумме 94 476,5 тыс. рублей за счет средств субвенции является нарушением ст. 8, 9 Федерального закона № 273-ФЗ.

Данный вывод согласуется с правовой позицией Верховного Суда РФ (Определение от 30.07.2014 № 56-АПГ14-8), в соответствии с которой **содержание работников, не участвующих в образовательном процессе** (чьи трудовые функции не связаны с реализацией образовательных программ), **относится к полномочиям органов местного**

самоуправления, предусмотренным пунктами 3, 5 части 1 статьи 9 Закона об образовании.

3.3.4. Постановлением администрации г. Усолье-Сибирское от 28.11.2014 № 2044 «Об утверждении Плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в системе образования города Усолье-Сибирское, направленные на повышение его эффективности» (далее - Дорожная карта), предусмотрены показатели повышения средней заработной платы работников образовательных учреждений на 2016 год в соответствии с прогнозными значениями показателей средней заработной платы, утвержденными распоряжениями Министерства от 30.12.2015 № 1068-мр «О прогнозе средней заработной платы по Иркутской области на 2016 год в сфере образования» с изменениями от 26.05.2016 № 372-мр «О внесении изменений в распоряжение министерства образования Иркутской области».

Прогнозные показатели Дорожной карты города Усолье-Сибирское на 2016 год установлены:

- по категории – педагогические работники общего образования - среднесписочная численность педагогических работников – 587 чел, среднемесячная заработная плата – 29 723,3 рубля;

- по категории – педагогические работники дошкольного образования - среднесписочная численность педагогических работников – 484 чел., среднемесячная заработная плата – 25 627,8 рубля.

По информации МО, представленной в КСП области на основании статических данных (формы № ЗП-Образование «Сведения о численности и оплате труда работников сферы образования по категориям персонала») по состоянию на 01.12.2016 среднесписочная численность педагогических работников общего образования составила 594 человека, средняя месячная заработная плата – 29 659,87 рублей; среднесписочная численность педагогических работников дошкольного образования составила 481 человек, средняя месячная заработная плата – 25 489,97 рублей.

Таким образом, в целом по МО «город Усолье-Сибирское» показатели **Дорожной карты достигнуты.**

Кредиторская задолженность по выплате заработной платы с начислениями на оплату труда составила по работникам общеобразовательных организаций по состоянию на 01.01.2016 - 22 113,1 тыс. рублей, на 01.12.2016 - 24 697,8 тыс. рублей; работникам дошкольных образовательных организаций - 18 716,3 тыс. рублей и 23 506,3 тыс. рублей соответственно.

Остатки неисполненных ЛБО на 01.12.2016 составил по субвенциям:

- на общее образование – 29 732,8 тыс. рублей, (в том числе на оплату труда с начислениями – 29 611,02 тыс. рублей);

- на дошкольное образование – 31 055,2 тыс. рублей (на оплату труда с начислениями).

С внесением изменений в Закон о бюджете на 2016 год Законом области от 19.12.2016 № 113-ОЗ МО «город Усолье-Сибирское» дополнительно предусмотрена субвенция:

- на общее образование – 27 194,2 тыс. рублей;

- на дошкольное образование – 15 044,3 тыс. рублей тыс. рублей

Потребность в средствах на оплату труда с начислениями работников, с учетом погашения кредиторской задолженности за 2016 год по состоянию на 01.12.2016 составляла 108 702,0 тыс. рублей, в том числе по:

- работникам общеобразовательных организаций – 57 039,2 тыс. рублей

- работникам дошкольных образовательных организаций – 51 662,8 тыс. рублей.

Выводы:

1. Законом Иркутской области от 23.12.2015 № 130-ОЗ «Об областном бюджете на 2016 год» на реализацию основного мероприятия «Оказание поддержки муниципальным образованиям Иркутской области при реализации образовательных программ» **первоначально** на предоставление субвенций муниципальным образованиям области на дошкольное и общее образования утверждены бюджетные ассигнования в объеме 24 575 539,8 тыс. рублей.

В течение 2016 года в Закон области о бюджете **неоднократно** вносились изменения, уточняющие объемы предоставляемых муниципальным образованиям области субвенций, в связи с потребностью МО в средствах субвенции.

В результате объем субвенций, предоставляемый МО, в течение года **увеличен** по сравнению с первоначальной редакцией Закона о бюджете на 2016 год на **2 119 564,6** тыс. рублей и утвержден в сумме 26 695 104,4 тыс. рублей, в том числе по:

- субвенции на дошкольное образование - 9 481 877,8 тыс. рублей (с увеличением на 728 455,2 тыс. рублей);

- субвенции на общее образование - 15 822 117,2 тыс. рублей (с увеличением на 1 391 109,4 тыс. рублей).

Неоднократное уточнение в течение года объемов предоставляемых Законом области о бюджете на 2016 год субвенций и перераспределение средств субвенций между муниципальными образованиями свидетельствует о **некачественном планировании** министерством образования указанных расходов, поскольку изначально рассчитанный объем субвенций являлся **недостаточным**, за счет которого нельзя финансово обеспечить государственные гарантии реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования.

Указанная ситуация обусловлена тем, что министерством при планировании объема субвенций фактически **не применялись** нормативы обеспечения государственных гарантий реализации прав на образование, утвержденные Законом области № 182-ОЗ. Расчет объема субвенций осуществлялся с применением показателей, **не предусмотренных методиками расчетов** (в т.ч. повышение с 01.07.2016 минимального размера оплаты труда до 7500 рублей в месяц (Федеральный закон от 19.06.2000 № 82-ФЗ), реализация регионального соглашения о минимальной заработной плате в Иркутской области на 2016 год от 23.05.2016).

В целях обоснованного и достоверного планирования объемов субвенции, КСП области полагает необходимым внесение соответствующих изменений в Закон области № 182-ОЗ, а также методики расчетов нормативов.

2. Штатная численность работников муниципальных дошкольных и общеобразовательных организаций по состоянию на 01.12.2016 составила 92 821,18 единиц, из них прочий персонал – 41 442,78 единиц или 44,6% от общей численности, при этом среднесписочная численность за 11 месяцев 2016 года составила 69 205,6 человек. С учетом внешних совместителей (1 427,31) штатные должности замещены на **76%**. Увеличение в течение 2016 года численности работников муниципальных дошкольных и общеобразовательных организаций в связи с увеличением контингента, что также повлекло увеличение объема субвенции. Наличие **24 % вакантных должностей** в образовательных организациях создает возможность перераспределения средств субвенции между фактическими работниками образовательных организаций.

3. В части объема субвенции для бюджета МО «город Усолье-Сибирское» необходимо отметить следующее:

- в течение года фактический объем субвенции **увеличился** по сравнению с первоначальной редакцией Закона о бюджете на 2016 год **на + 102 237,7 тыс. рублей**. По нормативам корректировка расчетно должна составить **+ 95 589,9 тыс. рублей**, что указывает на доработку методики расчетов нормативов и необходимость внесения соответствующих изменений в Закон области №182-ОЗ;

- штатная численность работников общеобразовательных организаций в 2016 году увеличилась с начала года **на 7,89 шт. ед.**, дошкольных образовательных организаций - **на 12,5 шт. ед.** (связано с изменением контингента);

- штатными расписаниями организаций **предусмотрена «доплата до МРОТ»**, вместе с тем, муниципальные правовые акты, регулирующие вопросы оплаты труда работников учреждений, не содержат положений и иных правовых оснований, в соответствии с которыми должна осуществляться «доплата до МРОТ» (181,2 тыс. рублей). В целях соблюдения требований действующего законодательства, по мнению КСП, необходимо внесение соответствующих изменений в муниципальные правовые акты.

- содержание работников обслуживающего и вспомогательного персонала муниципальных образовательных организаций (рабочие по комплексному обслуживанию и ремонту зданий, сторож, дворник, уборщик служебного помещения и т.д.) **в сумме 94 476,5 тыс. рублей** осуществлялось за счет **средств субвенции**. Данные работники не участвуют в образовательном процессе, их трудовые функции не связаны с реализацией образовательных программ, оплата их труда должна осуществляться органами местного самоуправления, что предусмотрено пунктами 3, 5 части 1 статьи 9 Федерального закона №273-ФЗ. Отмеченные нарушения федерального законодательства, допускаемые МО, обусловлены тем, что в настоящее время отсутствует региональный нормативный правовой акт, определяющий порядок использования средств субвенции на общее и дошкольное образование на уровне муниципальных образований, что создает условия для расходования субвенции областного бюджета на образование без соблюдения положений Федерального закона № 273-ФЗ.

- по состоянию на 01.01.2017 кредиторская задолженность МО «город Усолье-Сибирское» составила по КОСГУ 213 «Начисления на оплату труда» в сумме 4 691,0 тыс. рублей за счет субвенции на дошкольное образование. Вместе с тем, МО «город Усолье-Сибирское» имело возможность осуществить в полном объеме выплату начислений на оплату труда за 2016 год без образования кредиторской задолженности по состоянию на 01.01.2017.

Рекомендации:

1. Направить отчет в Законодательное Собрание Иркутской области, Губернатору Иркутской области.

2. Направить представления в адрес мэра МО «город Усолье-Сибирское», министерство образования Иркутской области.

Председатель
Контрольно-счетной палаты
Иркутской области



И.П. Морохоева

СПРАВКА

о результатах контрольного мероприятия

Наименование объектов проверки: министерство образования, МО «г.Усолье-Сибирское»		
1	Количество документов по результатам контрольного мероприятия (единиц), в том числе:	3
1.1	- актов	2
1.2	- отчетов	1
1.3	- предписаний	0
1.4	- уведомлений	0
1.5	- информационных писем	0
1.6	- протоколов об административных правонарушениях	0
2	Объем проверенных финансовых средств (тыс. рублей)	767 942,5
3	Выявлено нарушений законодательства, всего на сумму (тыс. руб.), в том числе по группам нарушений в соответствии с Классификатором*:	94 657,7
1	нарушения при формировании и исполнении бюджетов	0
2	нарушения ведения бухгалтерского учета, составления и представления бухгалтерской (финансовой) отчетности	0
3	нарушения в сфере управления и распоряжения государственной (муниципальной) собственностью	0
4	нарушения при осуществлении государственных (муниципальных) закупок и закупок отдельными видами юридических лиц	0
7	иные нарушения	94 657,7
8	нецелевое использование бюджетных средств	0
4	Рекомендовано к возврату (взысканию) в бюджет соответствующего уровня (тыс. рублей)	0
5	Рекомендовано к возврату в областную казну (тыс. рублей)	0
6	Объем причиненного ущерба (тыс. рублей)	0

· Пояснительная записка к отчету

Нарушения иного законодательства – 94 657,7 тыс. рублей

94 476,5 тыс. рублей - средства субвенции из областного бюджета направлены в 2016 году на оплату труда работников муниципальных дошкольных и общеобразовательных организаций МО «город Усолье-Сибирское», **не участвующих в образовательном процессе**, что является несоблюдением положений Федерального закона № 273-ФЗ (ст.8,9). Вместе с тем, в настоящее время отсутствует региональный нормативный правовой акт, определяющий порядок использования средств субвенции на общее и дошкольное образование на уровне муниципальных образований, что создает условия для расходования субвенции областного бюджета на образование без соблюдения положений Федерального закона № 273-ФЗ;

181,2 тыс. рублей - МО «город Усолье-Сибирское» осуществлялась «доплата до МРОТ» на основании штатных расписаний, при отсутствии в муниципальных правовых актах регулирующих вопросы оплаты труда работников указанной составляющей заработной платы.