



КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

Утвержден решением Коллегии КСП Иркутской области № 50(504)/1р-КСП от 09.12.2022

ОТЧЕТ № 14/14 -КМ

о результатах контрольного мероприятия

«Проверка соблюдения законодательства при формировании, предоставлении и расходовании субвенций на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных 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 на образование за 2021 год»

09.12.2022

г. Иркутск

1. Основание для проведения контрольного мероприятия:

План деятельности КСП области на 2022 год, распоряжение председателя КСП Иркутской области от 26.04.2022 № 23-П (с изменениями, внесенными распоряжениями председателя КСП области от 06.06.2022 № 36-п, от 29.06.2022 № 40-п, от 06.10.2022 № 51-п).

2. Предмет контрольного мероприятия:

Деятельность министерства образования Иркутской области по формированию и предоставлению муниципальным образованияам субвенций на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего образования в дошкольных и общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в образовательных организациях (далее - субвенции на образование, субвенции на обеспечение госгарантий на получение образования); нормативное правовое регулирование в данной сфере.

Деятельность органов местного самоуправления по планированию финансового обеспечения подведомственных образовательных учреждений, предоставлению им средств местного бюджета, источником формирования которых являются субвенции на образование.

Деятельность муниципальных образовательных организаций по расходованию средств местного бюджета, источником формирования которых являются субвенции на образование.

Документы, связанные с формированием, предоставлением и расходованием субвенций на образование, в том числе первичные бухгалтерские документы, бюджетная (бухгалтерская), статистическая, иная отчетность объектов контрольного мероприятия, аналитическая информация, другие документы, связанные с предметом контроля.

3. Объекты контрольного мероприятия:

3.1. Министерство образования Иркутской области.

3.2. Департамент образования комитета по социальной политике и культуре администрации г. Иркутска.

3.3. Управление образования администрации Иркутского районного муниципального образования.

3.4. Муниципальный отдел образования администрации муниципального образования «Катангский район».

Проведены встречные проверки в образовательных учреждениях, подведомственных органам управления образованием муниципальных образований Иркутской области: МБДОУ г. Иркутска детский сад № 78, МБОУ г. Иркутска СОШ № 66, МОУ ИРМО «Пивоваровская средняя общеобразовательная школа».

4. Цели контрольного мероприятия:

4.1. Цель 1. Оценить соблюдение законодательства при формировании и предоставлении субвенций на образование.

4.2. Цель 2. Проверить соблюдение законодательства при использовании средств местного бюджета, источником формирования которых являются субвенции на образование.

5. Проверяемый период деятельности: 2021 год.

6. Срок проведения контрольного мероприятия: с 26.04.2022 по 09.12.2022.

Контрольное мероприятие в период с 27.10.2022 по 07.11.2022 было приостановлено на основании решения Коллегии КСП области от 27.11.2022 и распоряжения № 55/1-П.

При подготовке настоящего отчета использованы акты проверок от 25.10.2022 № 24/60-а, №24/61-а, №24/62-а, №24/63-а, акты встречных проверок от 12.07.2022 № 24/4-ав, от 22.07.2022 № 24/5-ав, от 18.10.2022 № 24/6-ав; информация, полученная из общедоступных источников, по запросам КСП Иркутской области от органов государственной власти и местного самоуправления, организаций.

Замечания и пояснения, поступившие от Департамента образования комитета по социальной политике и культуре администрации г. Иркутска (далее - Департамент образования г. Иркутска), Управления образования администрации Иркутского районного муниципального образования (далее - Управление образования Иркутского района), муниципального отдела образования администрации муниципального образования «Катангский район» (далее - Отдел образования Катангского района), МБОУ г. Иркутска СОШ № 66, МОУ ИРМО «Пивоваровская средняя общеобразовательная школа» по результатам рассмотрения актов проверок, рассмотрены в установленном порядке, а также обсуждены на совещаниях с органами управления образованием муниципальных образований. Отдельные пояснения учтены при подготовке отчета.

От министерства образования Иркутской области замечания и пояснения на акт проверки не поступали. Результаты проверки обсуждены на совещании с участием министра образования и ответственных должностных лиц министерства.

В отчете используются следующие сокращения:

- Федеральный закон об образовании № 273-ФЗ - Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»,

- Федеральный закон о некоммерческих организациях - Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»,

- Федеральный закон об автономных учреждениях - Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»,

- Закон об отдельных вопросах образования - Закон Иркутской области от 10.07.2014 № 91-ОЗ «Об отдельных вопросах образования в Иркутской области»,

- Методики расчета нормативов, Закон Иркутской области № 45-ОЗ - Закон Иркутской области от 31.05.2019 № 45-ОЗ «О методиках расчета нормативов обеспечения государственных гарантий реализации прав 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»,

- Закон об областном бюджете на 2021 год - Закон Иркутской области от 16.12.2020 № 114-ОЗ «Об областном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»,

- Закон № 115-ОЗ - Закон Иркутской области от 18.12.2020 № 115-ОЗ «О нормативах обеспечения государственных гарантий реализации прав 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 на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»,

- Порядки, установленные постановлением Правительства области № 914-пп, постановление Правительства области № 914-пп - Постановление Правительства Иркутской области от 05.11.2019 № 914-пп «Об определении значений показателей нормативов оплаты труда педагогических работников, административно-управленческого персонала, вспомогательного персонала, применяемых при расчете норматива расходов на оплату труда работников муниципальных дошкольных образовательных и общеобразовательных организаций в Иркутской области, реализующих образовательную программу дошкольного образования, и норматива стоимости педагогической услуги в муниципальных общеобразовательных организациях в Иркутской области, реализующих образовательные программы начального общего, основного общего, среднего общего образования, дополнительного образования».

Содержание отчета:

1. Основные характеристики проверяемой сферы.....	4
2. Анализ нормативно-правового регулирования отношений по формированию, распределению, предоставлению субвенций на образование, в том числе на предмет его полноты и достаточности.....	7
3. Оценка объема потребности и бюджетных ассигнований, предусмотренных в областном бюджете на предоставление субвенций на образование, их изменение в течение проверяемого периода.....	17
4. Анализ соблюдения законодательства при распределении и предоставлении муниципальным образованиям субвенций на образование, причин неполного использования предусмотренных областным бюджетом субвенций на образование.....	21
5. Оценка осуществления министерством образования бюджетных полномочий главного распорядителя бюджетных средств по формированию, доведению объемов бюджетных ассигнований муниципальным образованиям, обеспечению соблюдения получателями субвенций целей и порядка, установленных при их предоставлении.....	24
6. Анализ подведомственной сети муниципальных образовательных учреждений, штатов, контингента обучающихся (воспитанников).....	26
7. Оценка соблюдения органами местного самоуправления законодательства по финансовому обеспечению деятельности подведомственных образовательных учреждений.....	31

8. Проверка соблюдения законодательства при расходовании муниципальными образовательными учреждениями средств местного бюджета, источником формирования которых являются субвенции на образование.....	39
9. Основные выводы	47

Цель 1. Оценить соблюдение законодательства при формировании и предоставлении субвенций на образование

1.1. Основные характеристики проверяемой сферы

Федеральный закон об образовании № 273-ФЗ (ст.ст. 8,9), Федеральные законы № 131-ФЗ¹ (ст.ст. 15, 16), № 184-ФЗ² (п. 13 ч. 2 ст. 26.3) разграничивают полномочия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере образования.

Органы местного самоуправления муниципальных районов, муниципальных и городских округов	Органы государственной власти субъектов РФ
Федеральный закон об образовании № 273-ФЗ (ст. 8,9), Федеральные законы № 131-ФЗ (ст. 15, 16), № 184-ФЗ (п. 13 ч. 2 ст. 26.3)	
-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).	-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 (далее – обеспечение госгарантий на получение образования), для чего законодательством предусмотрено предоставление из бюджетов субъектов РФ местным бюджетам субвенций, которые должны включать 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.
-госгарантии на получение образования - общедоступность и бесплатность в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования (ст. 5 Федерального закона об образовании № 273-ФЗ)	

В Иркутской области сеть дошкольных и общеобразовательных муниципальных учреждений достаточно широкая, что обусловлено параметрами территории и большим количеством обучающихся, что, в свою очередь, определяет потребность в большом количестве педагогического и иного персонала.

1.1. Дошкольные муниципальные образовательные организации.

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее-Федеральный закон № 131-ФЗ).

² Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ).

На начало проверяемого периода сеть **дошкольных** муниципальных образовательных организаций Иркутской области включала **845 учреждений** с 24 филиалами, деятельность 9 из которых была приостановлена³.

Кроме того, предоставление дошкольного образования, присмотр и уход за детьми осуществляло 29 филиалов общеобразовательных организаций, 140 подразделений (групп) при общеобразовательных организациях⁴.

За проверяемый период наблюдается сокращение численности воспитанников. Так, на 01.01.2021 она составляла 141 840 чел., за проверяемый период сократилась на 3 846 чел. или 2,7% до 137 994 чел. на 01.01.2022.

В целом по Иркутской области количество дошкольных групп уменьшено на 31 (0,5%): с 6 144 до 6 113, в том числе сократилось число групп общеразвивающей, оздоровительной направленности, групп для детей раннего возраста, при этом наблюдается увеличение количества групп компенсирующей направленности для детей с задержкой психического развития (на 15 ед.), со сложным дефектом (на 15 ед.), с нарушением речи (на 3 ед.) и комбинированной направленности (на 12 ед.).



Штатная численность работников дошкольных учреждений Иркутской области на начало проверяемого периода⁵ составляла 37 490 шт. ед., в том числе педагогические работники - 15 048 шт. ед. (40,1%), АУП - 1 493 шт. ед. (4,0%), прочий персонал - 20 949 шт. ед. (55,9%).

Вакантными являлись 713 шт. ед. Коэффициент замещения в целом по учреждениям и педагогическим работникам сложился на уровне 98,1%.

Средняя численность работников составляла 31 502 чел., в том числе 30 381 чел. списочного состава, 1 121 чел. внешних совместителей.

По состоянию на 01.01.2022 штатная численность работников дошкольных учреждений увеличена на 457 шт. ед. до 37 947 шт. ед., в том числе на 129 шт. ед. до 15 177 педагогических работников; на 331 шт. ед. до 21 280 шт. ед. прочий персонал; уменьшена на 3 шт. ед. АУП до 1 490 шт. ед.

Таким образом, при снижении числа воспитанников и дошкольных образовательных групп в 2021 году наблюдается рост штатной численности педагогических работников на 0,9% и прочего персонала на 1,6%.

Количество вакансий увеличилось на 95 ед. (или 13,3%) до 808 ед. Наибольшее количество вакансий сложилось по должностям педагогических работников 436 ед. (или 2,9% от штатной численности), в том числе воспитателям 227 ед.

³ По данным АИС сбора статистической отчетности «Мониторинг общего и дополнительного образования»: г. Черемхово - 1, Аларский район - 1, Зиминский район - 1, Иркутский район - 2, Качугский район - 1, Тулунский район - 2, Нижнеудинский район - 1.

⁴ Согласно данным федерального государственного статистического наблюдения «Сведения о деятельности организации, осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми» (ф. 85-к). По истечении 2021 года количество дошкольных образовательных организаций сократилось в целом на 1 единицу - до 844 (закрыто по 1-ой организации в Братском, Иркутском, Нижнеудинском, Тулунском, Усть-Удинском, Черемховском; открыто в Жигаловском районе - 1, Осинском районе - 4), их филиалов на 2 единицы - до 22, филиалов общеобразовательных организаций на 5 единиц - до 24, подразделений (групп) при общеобразовательных организациях на 2 - до 138. Деятельность 6 дошкольных организаций была приостановлена.

⁵ Данные за 4 квартал 2020 года. Согласно данным, представленным в ходе проверки и размещенным в АИС сбора статистической отчетности «Мониторинг общего и дополнительного образования».

Средняя численность работников увеличилась на 206 чел. до 31 708 чел., в том числе списочного состава на 682 чел. (с 30 381 до 31 063 чел.).

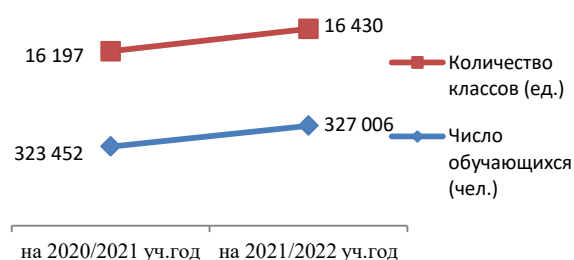
Средняя **нагрузка** на 1 педагогического работника в дошкольных учреждениях на начало и по итогам года составляла **1,2 ставки**.

1.2. Муниципальные общеобразовательные организации.

Количество муниципальных **общеобразовательных организаций** на начало 2020/2021 учебного года составляло **828** организаций и на начало 2021/2022 учебного года не изменилось.

В структуру муниципальных общеобразовательных организаций входят 33 начальных школ-детских садов, 30 начальных школ, 109 основных школ, 644 средних школ, в том числе 8 школ с классами углубленного изучения предметов, 14 гимназий, 16 лицеев, 12 вечерних школ. Из 828 организаций 363 или 43,8% являются малокомплектными⁶.

Численность обучающихся муниципальных общеобразовательных организаций на начало 2020/2021 года составляла 323 452 чел. и к началу 2021/2022 учебного года увеличилась до 327 006 чел. (на 3 554 чел.), с увеличением классов (классов-комплектов) на 233: с 16 197 до 16 430.



Наибольшее количество дошкольных и общеобразовательных организаций расположено в городах Иркутск, Ангарск, Братск, в Иркутском, Тайшетском районах⁷.

Наименьшее количество таких организаций находится в Мамско-Чуйском, Катангском⁸ районах.

Штатная численность работников общеобразовательных учреждений на 01.01.2021 предусмотрена в количестве 63 162 шт. ед., из них педагогические работники общего образования 37 133 шт. ед. (58,7 %), АУП - 3 364 шт. ед. (5,3 %), прочий персонал - 22 036 шт. ед. (39,8%).

Количество вакансий составляло 1 496 шт. ед., коэффициент замещения - 97,6%, в том числе педагогических работников 97,0%.

Средняя численность работников сложилась в количестве 44 360 чел., в том числе списочного состава 41 999 чел., внешних совместителей - 2 361 чел.

⁶ Согласно Закону Иркутской области от 05.05.2012 № 43-ОЗ «О малокомплектных муниципальных образовательных организациях в Иркутской области» к малокомплектным муниципальным общеобразовательным организациям относятся:

организации, расположенные в городских населенных пунктах со средней наполняемостью классов 23 человека и менее и не имеющие параллельных классов;

организации, расположенные в сельских населенных пунктах со средней наполняемостью классов 13 человек и менее и не имеющие параллельных классов.

⁷ г. Иркутск (дошкольных - 135 с численностью воспитанников 40 972 чел., общеобразовательных - 74 с численностью обучающихся 86 491 чел.), Ангарск (дошкольных - 67 с численностью воспитанников 15 465 чел., общеобразовательных 37 с численностью обучающихся 29 176 чел.), Братск (дошкольных - 60 с численностью воспитанников 14 216 чел., общеобразовательных - 40 с численностью обучающихся 27 376 чел.), в Иркутском (дошкольных - 31 с численностью воспитанников 6 110 чел., общеобразовательных - 42 с численностью обучающихся 20 013 чел.), Тайшетском (дошкольных - 29 с численностью воспитанников 3 141 чел., общеобразовательных - 35 с численностью обучающихся 9 874 чел.).

⁸ Мамско-Чуйском (дошкольных - 4 с численностью воспитанников 157 чел, средней наполняемостью групп 10,5 чел; общеобразовательных - 4 с численностью обучающихся 441 чел.), Катангском (дошкольных - 5 с численностью воспитанников 190 чел., средней наполняемостью групп 13,6 чел; общеобразовательных - 7 с численностью обучающихся 405 чел.).

По итогам года штатная численность увеличилась на 2 236 шт. ед. (или 3,5%) до 65 398 шт. ед., в том числе педагогических работников на 1 597 шт. ед. (или на 4,3%) до 38 730 шт. ед., прочего персонала - на 559 (или на 2,5%) до 22 595 шт. ед.

Количество вакансий составило 1 951 ед. Средняя численность работников увеличилась на 391 чел. до 44 781 чел. или 0,9% в сравнении с началом года, в том числе педагогических работников - на 168 чел. или 0,7% (с 22 414 до 22 582 чел.), прочего персонала - на 1,4% (с 18 438 до 18 689 чел.).

Средняя нагрузка на 1 педагогического работника общего образования на начало года составила 1,6 ставки, по итогам года - 1,7 ставки.

1.2. Анализ нормативного правового регулирования отношений по формированию, распределению, предоставлению субвенций на образование, в том числе на предмет его полноты и достаточности.

1. Федеральный закон об образовании № 273-ФЗ статьей 8 установив, что госгарантии на получение образования⁹ обеспечиваются органами государственной власти субъектов РФ посредством предоставления органам местного самоуправления субвенций, которые рассчитываются по нормативам, определяемым этими органами, не конкретизировал механизмы формирования нормативов, указал лишь, что субвенции должны включать расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек. При этом расходы на оплату труда педагогических работников муниципальных общеобразовательных организаций, включаемые органами государственной власти субъектов РФ в нормативы, определяемые для финансового обеспечения реализации образовательных программ, не могут быть ниже уровня, соответствующего средней заработной плате в соответствующем субъекте РФ, на территории которого расположены такие общеобразовательные организации (ч. 3 ст. 99 Федерального закона об образовании № 273-ФЗ).

В правовом регулировании на федеральном уровне отношений по финансовому обеспечению предоставления образования отсутствовала четкая и понятная взаимоувязка полномочий органов государственной власти субъектов РФ по установлению нормативов для определения объемов финансового обеспечения госгарантий на получение образования, с полномочиями органов местного самоуправления по обеспечению финансирования предоставления муниципальных образовательных услуг.

Как следует из положений Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», которым внесены соответствующие изменения в Федеральные законы о некоммерческих организациях, об автономных учреждениях, Гражданский и Бюджетный кодексы РФ, для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов местного самоуправления в том числе, в сфере образования, муниципальными образованиями создаются казенные, бюджетные, автономные учреждения.

Бюджетный кодекс РФ различает финансовое обеспечение деятельности казенных учреждений, которое осуществляется на основании бюджетной сметы, и бюджетных и автономных учреждений, которое осуществляется путем предоставления субсидий на

⁹ Под которыми понимается общедоступность и бесплатность в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами (далее - ФГОС) дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования (ст. 5 Федерального закона об образовании № 273-ФЗ).

выполнение муниципальных заданий и иных субсидий¹⁰. При этом объем таких субсидий должен формироваться на основании утверждаемых органами местного самоуправления нормативов затрат на оказание муниципальных услуг. Если для бюджетных и автономных учреждений утверждение муниципального задания с обеспечением его финансирования на основании нормативов затрат является обязательным, то для казенных учреждений формирование муниципального задания является правом, а не обязанностью учредителя.

Представляется, что эти особенности бюджетного законодательства не нашли четкого отражения в правовом регулировании отношений, связанных с финансовым обеспечением оказания услуг в сфере образования.

Частью 1 ст. 99 главы 13 «Экономическая деятельность и финансовое обеспечение в сфере образования» Федерального закона об образовании № 273-ФЗ (в редакции, действовавшей в проверяемый период), было предусмотрено, что финансовое обеспечение оказания государственных и муниципальных услуг в сфере образования в РФ осуществляется в соответствии с законодательством РФ и с учетом особенностей, установленных этим федеральным законом. Федеральным законом от 14.07.2022 № 295-ФЗ, внесшим коррективы в эту норму, дана более точная формулировка, согласно которой финансовое обеспечение реализации образовательных программ в РФ осуществляется в соответствии с бюджетным законодательством РФ и с учетом особенностей, установленных этим федеральным законом.

К особенностям финансового обеспечения в сфере образования относится ч. 2 ст. 99 Федерального закона об образовании № 273-ФЗ, которой предусмотрено, что нормативы, определяемые органами государственной власти субъектов РФ и объем финансового обеспечения реализации образовательной программы (ранее - нормативные затраты на оказание государственной или муниципальной услуги в сфере образования) определяются по каждому уровню образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, по каждому виду и направленности (профилю) образовательных программ с учетом форм обучения, включая практическую подготовку обучающихся, федеральных государственных требований (при их наличии), типа образовательной организации, сетевой формы реализации образовательных программ, образовательных технологий, специальных условий получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья, обеспечения дополнительного профессионального образования педагогическим работникам, обеспечения безопасных условий обучения и воспитания, охраны здоровья обучающихся, а также с учетом иных предусмотренных этим Федеральным законом особенностей организации и осуществления образовательной деятельности (для различных категорий обучающихся), за исключением образовательной деятельности, осуществляемой в соответствии с образовательными стандартами, в расчете на одного обучающегося, если иное не установлено этой статьей.

Из изложенного следует, что норматив, определяемый органами государственной власти РФ для формирования объема субвенций, должен применяться органами местного самоуправления для формирования нормативов финансового обеспечения оказания муниципальных услуг в сфере образования.

Как следует из ч. 4 ст. 69.2 Бюджетного кодекса РФ, нормативные затраты на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере образования, применяемые для расчета объема финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального)

¹⁰ Согласно абз. 46 ст. 6, ст.ст. 69.2, 78.1, 162 Бюджетного кодекса РФ, ст. 9.2 Федерального закона о некоммерческих организациях, ст.ст. 2, 4 Федерального закона об автономных учреждениях услуги в сфере образования оказывают муниципальные казенные учреждения, финансовое обеспечение которых осуществляется на основании бюджетной сметы, бюджетные, автономные учреждения на основании муниципальных заданий, финансовое обеспечение которых формируется с учетом нормативных затрат.

задания, утверждаемые в порядке, предусмотренном органами местного самоуправления, должны определяться с соблюдением общих требований, установленных Министерством просвещения РФ.

В установленных Министерством просвещения РФ Общих требованиях к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере образования № 235¹¹ отсутствовали нормы, позволяющие увязать между собой нормативы финансового обеспечения реализации образовательных программ, формируемые органами государственной власти субъектов РФ для определения объема субвенций, и нормативы финансовых затрат на оказание муниципальных услуг в сфере образования.

В условиях нечеткости федерального правового регулирования финансового обеспечения госгарантий на образование в Иркутской области установление порядков формирования нормативов, и, собственно, разработка и утверждение значений нормативов, сопровождались недостатками и несоответствием законодательству.

Министерством просвещения РФ в 2021 году приняты новые Общие требования к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере образования¹². В изменениях к документу, принятым Приказом Министерства просвещения РФ от 15.04.2022 № 244 и вступающих в силу с 01.01.2023, содержатся очень значимые и важные положения относительно обозначенной темы.

Из пунктов 16 (1), 16(2), 16(3) раздела «Общие положения» Общих требований к определению нормативных затрат следует, что **базовый норматив затрат** на оказание муниципальных услуг по реализации основных образовательных программ начального общего, основного общего и среднего общего образования в расчете на одного обучающегося в части затрат на оплату труда работников, **используемый органами государственной власти субъектов РФ** при определении **объема субвенции** из бюджета субъекта РФ бюджетам муниципальных образований в части финансового обеспечения выполнения муниципального задания муниципальными организациями, реализующими образовательные программы начального общего, основного общего, среднего общего образования, **не может быть менее базового норматива затрат**, рассчитанного в соответствии с этими Общими требованиями к определению нормативных затрат.

Следует учитывать, что с учетом разграничения в сфере образования полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, финансовое обеспечение предоставления бесплатного образования муниципальными образовательными организациями осуществляется за счет бюджетных средств двух уровней бюджетной системы РФ: местного бюджета и бюджета субъекта РФ.

¹¹ Приказ Минпросвещения России от 20.11.2018 № 235 «Об утверждении общих требований к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего, среднего профессионального образования, дополнительного образования детей и взрослых, дополнительного профессионального образования для лиц, имеющих или получающих среднее профессиональное образование, профессионального обучения, применяемых при расчете объема субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) государственным (муниципальным) учреждением» (далее - Общие требования к определению нормативных затрат № 235).

¹² Приказ Минпросвещения России от 22.09.2021 № 662 «Об утверждении общих требований к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего, среднего профессионального образования, дополнительного образования детей и взрослых, дополнительного профессионального образования для лиц, имеющих или получающих среднее профессиональное образование, профессионального обучения, опеки и попечительства несовершеннолетних граждан, применяемых при расчете объема субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) государственным (муниципальным) учреждением» (далее - Общие требования к определению нормативных затрат).

2. В Иркутской области в соответствии со ст. 9.3 Закона об отдельных вопросах образования Методики расчета нормативов утверждены законом и также законом ежегодно утверждались нормативы¹³.

Методиками расчета нормативов предусмотрено, что нормативы определяются в расчете на 1-го обучающегося в год, в нормативах учитываются два вида расходов: оплата труда и учебные расходы (приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек, непосредственно связанных с образовательным процессом).

С несоответствием ч. 3 ст. 99 Федерального закона об образовании № 273-ФЗ, согласно которой ключевым элементом нормативов для определения объемов субвенций на дошкольное и на общее образование являются затраты на оплату труда педагогических работников муниципальных общеобразовательных организаций, которые не могут быть ниже уровня, соответствующего средней заработной плате в соответствующем субъекте РФ, на территории которого расположены такие общеобразовательные организации, Методики расчета нормативов не содержат положений о порядке определения и учета в нормативах средней заработной платы в Иркутской области. Методики расчета нормативов в части порядка определения значений нормативов на оплату труда отсылают к Постановлению Правительства Иркутской области № 914-пп, в котором применяются конкретные значения прогнозной средней заработной платы при отсутствии правил их определения.

Фактически значения прогнозной средней заработной платы педагогических работников путем утверждения показателей соотношения средней заработной платы педагогических работников (100%) к среднемесячной начисленной заработной плате наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячному доходу от трудовой деятельности) по Иркутской области, определяются Распоряжением председателя Правительства Иркутской области № 3-рз¹⁴, применение которого для расчета нормативов обеспечения госгарантий на образование не регламентировано Методиками расчета нормативов.

Следует отметить, что согласно п. 4 ст. 12 Закона Иркутской области № 1-ОЗ¹⁵ распоряжения первого заместителя Губернатора Иркутской области - Председателя Правительства Иркутской области издаются по организационным и оперативным вопросам, входящим в его полномочия.

Нельзя признать организационными или оперативными вопросами установление Распоряжением председателя Правительства Иркутской области № 3-рз значений прогнозной средней заработной платы наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячный доход от трудовой деятельности), которые применяются в различных сферах, возложение этим распоряжением на министерство образования на 2019 год функций по утверждению прогноза среднемесячной заработной платы в сфере общего образования, пересмотру ежемесячных целевых показателей по заработной плате отдельных категорий работников государственных и муниципальных учреждений, определенных Указами Президента РФ, с учетом отраслевых и территориальных особенностей, направлению их не только в

¹³ С внесением по инициативе КСП области изменений в ст. 9.3 Закона об отдельных вопросах образования предусмотрено с 2023 года утверждение нормативов обеспечения госгарантий на получение образования постановлением Правительства Иркутской области.

¹⁴ Распоряжение Первого заместителя Губернатора Иркутской области – Председателя Правительства Иркутской области от 18.02.2019 № 3-рз «О реализации Указов Президента Российской Федерации в части повышения средней заработной платы отдельных категорий работников бюджетной сферы» (далее-Распоряжение председателя Правительства Иркутской области № 3-рз).

¹⁵ Закон Иркутской области от 12.01.2010 № 1-ОЗ «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области» (далее – Закон Иркутской области № 1-ОЗ).

подведомственные государственные учреждения, но и в органы местного самоуправления муниципальных образований.

Причем в 2020-2021 годы эти действия министерство образования осуществляло в отсутствие специального поручения в этом распоряжении.

Распоряжением первого заместителя Губернатора Иркутской области - Председателя Правительства Иркутской области от 23.06.2022 № 19-рз министерству образования предписано ежегодно до 1 ноября текущего года обеспечивать утверждение прогноза среднемесячной заработной платы в сфере общего образования на очередной календарный год; утверждение прогноза среднемесячной заработной платы учителей на очередной календарный год.

С несоответствием Федеральному закону об образовании № 273-ФЗ Методиками расчета нормативов предусмотрен учет расходов на оплату труда не только педагогических работников и административно-управленческого (далее также - АУП) и вспомогательного персонала, непосредственно участвующих в оказании образовательных услуг, но и всех работников муниципальных образовательных организаций, в т.ч. связанных с обслуживанием зданий, транспортным обеспечением обучающихся, присмотром и уходом детей, что определено перечнем должностей работников организаций, установленным постановлением Правительства области от 07.09.2021 № 636-пп¹⁶ (далее-Перечень должностей №636-пп).

КСП области отмечает, что согласно положениям Федерального закона об образовании № 273-ФЗ муниципальными дошкольными образовательными организациями (п.1 ч. 2 ст. 23, ст. 65) оказываются не только образовательные услуги, но и услуги по присмотру и уходу за детьми¹⁷, предоставление которых в муниципальных организациях отнесено к полномочиям органов местного самоуправления (ст. 9).

За присмотр и уход за ребенком (кроме детей-инвалидов, детей-сирот и детей, оставшимися без попечения родителей, детей с туберкулезной интоксикацией), учредитель организации, осуществляющей образовательную деятельность, устанавливает плату, взимаемую с родителей (законных представителей) и ее размер.

Отнесение в Перечень должностей № 636-пп АУП и вспомогательного персонала в полном объеме, с включением в дальнейшем расходов на оплату их труда в норматив обеспечения госгарантий на образование, влечет неправильное формирование базового норматива.

Значения базового норматива на учебные расходы установлены с 01.09.2019 в Методиках расчета нормативов¹⁸ и до настоящего времени не пересматривались¹⁹.

¹⁶ Постановление Правительства Иркутской области от 07.09.2021 № 636-пп «Об установлении Перечня должностей работников муниципальных дошкольных образовательных и общеобразовательных организаций в Иркутской области, расходы по оплате труда которых осуществляются за счет средств субвенций на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных и общеобразовательных организациях в Иркутской области, субвенций на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях в Иркутской области, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях в Иркутской области».

¹⁷ Под которым понимается комплекс мер по организации питания и хозяйственно-бытового обслуживания детей, обеспечению соблюдения ими личной гигиены и режима дня (п. 34 ст. 2 Федерального закона об образовании № 273-ФЗ).

¹⁸ Ранее действовавшая Методика определения нормативов утверждена постановлением Правительства Иркутской области от 12.12.2016 №777-пп.

¹⁹ В дошкольном образовании - 1 000 рублей на 1 обучающегося; в общем образовании - 4 000 рублей на 1 обучающегося для МО, в которых организации расположены в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, с населением в возрасте от 7 до 15 лет менее 100 человек на одну организацию (Катангский, Мамско-Чуйский районы), 2 000 рублей на 1 обучающегося в иных районах области.

Отсутствие в Методиках расчета нормативов правил об индексации базового норматива на учебные расходы с учетом прогнозного роста цен **способствует снижению** покупательной способности муниципальных образований, результативности использования данных средств, так как не позволяет в полной мере обеспечить оснащение материальной базы муниципальных образовательных организаций в части учебных расходов для реализации образовательных программ в соответствии с ФГОС.

Кроме того, **не согласуется** с нормами ст. 99 Федерального закона об образовании № 273-ФЗ установление в едином значении норматива на учебные расходы для каждого вида и направленности образовательных программ.

3. Порядками определения значений нормативов оплаты труда, установленными постановлением Правительства области № 914-пп, предусмотрены конкретные значения прогнозной среднемесячной заработной платы педагогических работников, применяемые в расчетах нормативов. В отношении педагогических работников общего образования эти значения соответствовали значениям, установленным Распоряжением председателя Правительства Иркутской области № 3-рз, в отношении педагогических работников дошкольного образования - значениям, установленным распоряжением министерства образования от 27.01.2021 № 27-мр. При этом ни в Методиках определения нормативов, ни в самих Порядках определения значений нормативов оплаты труда, установленных постановлением Правительства области № 914-пп, привязка к этим правовым актам отсутствует.

Значения прогнозной средней заработной платы, учтенные в расчетах нормативов, отражены в таблице:

Категория работников	Распоряжение №3-рз			Порядок № 914-пп на 2021 год, рублей
	Соотношение, %	Среднемесячная заработная плата наемных работников ²⁰ на 2021 год, рублей		
		в ред. от 13.09.2019	в ред. 13.08.2021	
педагогические работники общего образования	100	43 561,9	44 558,5	43 561,9
педагогические работники дошкольного образования	100% к средней заработной плате в сфере общего образования, которая утверждается министерством образования: - распоряжение от 27.01.2021 №27-мр - 37 891,3 рублей			37 891,3

В отсутствие достаточных правовых оснований Распоряжением председателя Правительства Иркутской области № 3-рз на министерство образования возложена функция по установлению прогнозных значений среднемесячной заработной платы в сфере общего образования, а также ежемесячных целевых показателей педагогических работников дошкольного, общего образования.

Во исполнение этого распоряжения распоряжением министерства образования от 27.01.2021 № 27-мр утверждены прогнозные значения среднемесячной заработной платы в сфере общего образования на 2021 год и на плановый период, целевые показатели среднемесячной заработной платы педагогических работников дошкольного, общего образования по каждому муниципальному образованию. Указанные значения определены на каждый месяц, а также в целом на год, дифференцированно по муниципальным образованиям в размерах, превышающих учтенные в расчетах нормативов.

²⁰ Среднемесячная начисленная заработная плата наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячный доход от трудовой деятельности)- далее среднемесячная заработная плата наемных работников.

Распоряжением министерства образования от 11.05.2021 № 826-мр внесены изменения в прогноз среднемесячной заработной платы в сфере общего образования с увеличением на 996,3 рублей (с 37 891,3 до 38 807,6 рублей), на его основе скорректирован прогноз средней заработной платы работников дошкольного образования. Однако эти действия не повлияли на величину нормативов, на основании которых определялись объемы субвенций на образование.

При этом методика (порядок) расчета министерством образования этих прогнозных значений среднемесячной заработной платы педагогических работников правовыми актами **не установлена**.

КСП области не может согласиться с мнением министерства образования о том, что прогнозная среднемесячная заработная плата педагогических работников по общему и дошкольному образованию в разрезе муниципальных образований в 2021 году установлена, исходя из целевых показателей 2020 года с учетом применения темпа роста прогноза среднемесячной заработной платы наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячного дохода от трудовой деятельности) и прогноза среднемесячной заработной платы работников общего образования, поскольку эти действия не основаны на нормах права, следовательно, носят произвольный характер.

Доведение до муниципальных образований прогноза средней заработной платы, утвержденной распоряжением министерства образования, нельзя признать соответствующим нормам ч. 3 ст. 99 Федерального закона об образовании № 273-ФЗ.

Проведенный анализ показал, что прогнозные значения средней заработной платы, дифференцированные с учетом районного коэффициента, %-ной для каждой территории, применяемые при расчете нормативов, **ниже** значений, установленных распоряжениями министерства образования, достижение которых необходимо обеспечить по итогам года.

Фактическое отсутствие правового регулирования этих отношений влечет ситуацию, когда значение целевого показателя средней заработной платы, который необходимо достигнуть, превышает значение средней заработной платы, учтенное при расчете нормативов, что создает предпосылки к некорректному формированию и распределению субвенций.

Таким образом, порядок определения прогноза среднемесячной заработной платы педагогических работников по общему и дошкольному образованию, как важного элемента нормативов на финансовое обеспечение реализации образовательных программ, должен быть предусмотрен Методикой расчета нормативов.

4. Согласно Порядкам, установленным Постановлением Правительства области № 914-пп, расчетный фонд оплаты труда АУП определяется в зависимости от количества групп в дошкольных²¹, классов в общеобразовательных организациях²², а также от соотношения средней заработной платы руководителей, их заместителей к среднемесячной заработной плате педагогических работников²³.

Норматив расходов на оплату труда вспомогательного персонала рассчитывается с учетом коэффициента (K_{vsp}), отражающего долю оплаты труда АУП и вспомогательного

²¹ Заведующий: от 1 группы и выше – 1 ед.; заместитель заведующего: 1-3 группы - 0 ед., 4 группы – 0,5 ед., 5-14 групп – 1 ед., 15-18 групп – 1,5 ед., 19-24 группы – 2 ед., 25 и более групп + 1 ставка на каждые 10 групп; количество заместителей заведующего по АХЧ: 1 ед. при наличии 7 и более групп.

²² Директор: от 1 класса и выше – 1 ед.; количество заместителей директора определяется исходя из количества классов-комплектов: до 6 классов – 0,5 ед., 7-10 классов – 1 ед., 11-16 классов – 2 ед., 17-22 классов – 2,5 ед., 23-29 классов – 3 ед., 30-39 классов – 3,5 ед., 40 и более классов – 4 ед.; заместитель директора по АХЧ – от 17 классов и выше – 1 ед.

²³ 1,5 – для руководителя, 1,05 – для заместителя руководителя.

персонала, значения которого установлены дифференцированно по муниципальным образованиям: на дошкольное образование - от 0,2952 (г. Черемхово) до 0,6793 (Аларский район), на общее образование - 0,2196 (Шелеховский район) до 0,4852 (Усть-Удинский район).

При этом, несмотря на то, что для определения расходов на оплату труда АУП предусмотрена формула его расчета, объем средств на оплату труда АУП и вспомогательного персонала в общем фонде оплаты труда ограничивается долей, выраженной коэффициентом K_{vsp} .

Следует отметить, что в Порядках, установленных постановлением Правительства области № 914-пп, отсутствуют понятные и прозрачные правила **расчета коэффициента**, отражающего долю оплаты труда АУП и вспомогательного персонала (K_{vsp}).

В этой связи нельзя признать обоснованной позицию министерства образования о том, что расчет значения коэффициента осуществлялся от расчетной потребности муниципальных образований на оплату труда в целом.

Кроме этого, значения коэффициентов, установленные при утверждении Порядков Постановлением Правительства области №914-пп (05.11.2019), в 2020-2021 годах не пересматривались, что с учетом изменения сети учреждений, ввода новых объектов капитального строительства, других факторов в 2021 году могло влиять на объективность (достаточность, избыточность) значения норматива расходов на оплату труда АУП и вспомогательного персонала.

5. Согласно Методикам расчета нормативов они определяются в соответствии с ФГОС: на дошкольное образование - по времени пребывания²⁴ и виду образовательной программы дошкольного образования²⁵, на общее образование - по виду образовательной программы²⁶, уровню²⁷ образования.

Методикой определения нормативов в несоответствие ч. 2 ст. 99 Федерального закона об образовании № 273-ФЗ не предусмотрено установление нормативов для очно-заочной, заочной форм обучения.

Проведенный анализ на примере муниципальных образований, являющихся объектами контрольного мероприятия, показал, что на значение норматива влияет применение коэффициента корректировки на наполняемость классов, который при наполняемости более 25 человек приводит к уменьшению норматива, и, напротив, при наполняемости менее 25 человек – к его повышению, пример сравнения значений нормативов приведен в таблице:

Наименование МО	средняя наполняемость классов, чел.	норматив на 2021 год по основным образовательным программам в общеобразовательных организациях		
		начальное общее	основное общее	среднее общее
г. Иркутск	27,50	37 299,0	56 098,2	42 516,5
Иркутский район	21,94	53 299,88	72 337,2	125 092,3

рублей

²⁴ 4 группы нормативов: до 5 часов, до 10,5 часов, на 12 часов, на 24 часа пребывания.

²⁵ 14 групп нормативов: общеразвивающей направленности; компенсирующей направленности: с нарушением слуха, речи, зрения, интеллекта др.; оздоровительной направленности: для детей с туберкулезной интоксикацией, для часто болеющих детей; комбинированной направленности, в том числе дети, посещающие бассейн, дети, изучающие бурятский язык.

²⁶ 5 групп нормативов: основная образовательная программа, образовательная программа в общеобразовательных классах с углубленным изучением отдельных предметов (гимназии, лицей); программа для детей с ограниченными возможностями здоровья, обучающихся в классах-комплектах для детей с ОВЗ; программа для детей с ОВЗ, обучающихся в общеобразовательных классах-комплектах; программа для детей на индивидуальном обучении.

²⁷ 3 группы нормативов: начальное, основное, среднее общее образование.

Катангский район	8,86	227 293,8	378 457,9	354 576,0
------------------	------	-----------	-----------	-----------

Таким образом, чем выше средняя наполняемость классов, тем ниже норматив, в том числе по муниципальным образованиям, находящимся в одной территориальной зоне установления районного коэффициента.

Следует отметить, что установленное значение коэффициента корректировки наполняемости классов не в полной мере компенсирует затраты малокомплектных школ, не зависящие от количества обучающихся, при низкой наполняемости классов (менее 8 чел.). Причем Федеральный закон об образовании № 273-ФЗ прямо предусматривает, что для малокомплектных образовательных организаций и образовательных организаций, расположенных в сельских населенных пунктах и реализующих основные общеобразовательные программы, объем финансового обеспечения реализации образовательной программы должен включать в том числе затраты на осуществление образовательной деятельности, не зависящие от количества обучающихся (ч. 4 ст. 99).

На примере Новосибирской области можно отметить, что для малокомплектных школ предусмотрен повышающий коэффициент, размер которого определен для каждого учреждения индивидуально²⁸ (291 учреждение; для сравнения: в Иркутской области 363 учреждения), что позволяет учитывать особенности каждого из таких учреждений.

С несоответствием нормам ст.ст. 8, 99 Федерального закона об образовании № 273-ФЗ, Методиками расчета нормативов **не предусмотрено применение показателей**, предусматривающих в объеме финансового обеспечения:

- дополнительное профессиональное образование педагогических работников;
- безопасные условия обучения и воспитания, охрану здоровья обучающихся;
- дополнительное образование детей в муниципальных школах.

КСП области не согласилась с мнением министерства образования о том, что в основу нормативов положен целевой показатель средней заработной платы, учитывающий все выплаты компенсационного и стимулирующего характера, а также расходы, связанные с оплатой учебных отпусков.

По мнению КСП области, обеспечение дополнительного профессионального образования педагогических работников предполагает осуществление расходов, связанных не только с оплатой учебных отпусков, но и оплатой соответствующих курсов, других форм.

По вопросу отсутствия в нормативах обеспечения госгарантий на получение образования объема дополнительных образовательных услуг для детей КСП области не принята позиция министерства образования о том, что при расчете нормативов учитывается количество часов внеурочной деятельности, количество часов в образовательных центрах «Точка роста», обеспечивающих расходы на дополнительное образование детей, поскольку внеурочная деятельность не является дополнительным образованием, что следует из положений ст.ст. 12, 75 Федерального закона об образовании № 273-ФЗ, Методических рекомендаций по уточнению понятия и содержания внеурочной деятельности в рамках реализации основных общеобразовательных программ, в том числе в части проектной деятельности, направленных Письмом Минобрнауки России от 18.08.2017 № 09-1672.

²⁸ Постановление Правительства Новосибирской области от 30.12.2013 №572-п «О нормативах финансового обеспечения 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, обеспечения дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях».

6. КСП области по итогам различных экспертно-аналитических мероприятий неоднократно отмечала **неполноту правового регулирования предоставления субвенций**. С несоответствием положениям ч.2.1, ч. 3 ст. 140 Бюджетного кодекса РФ не были утверждены нормативными правовыми актами Иркутской области порядок определения общего объема субвенций и показатели (критерии) распределения между муниципальными образованиями общего объема субвенций, а также методика распределения субвенций²⁹. Последняя ежегодно прилагалась в составе материалов к проекту Закона об областном бюджете (изменениях в областной бюджет), не содержала положений о способе определения значений численности обучающихся³⁰ и дате, на которую она определяется, используемой при распределении субвенций муниципальным образованиям.

Вместе с тем, поскольку в соответствии с ч. 2 ст. 99 Федерального закона об образовании № 273-ФЗ нормативы финансового обеспечения реализации образовательных программ определяются в расчете на 1-го обучающегося, показатель численности обучающихся имеет **первоочередное** значение для финансового обеспечения госгарантий на дошкольное и общее образование.

Правовые пробелы устранены в 2022 году при внесении изменений в ст. 9.3 Закона об отдельных вопросах образования³¹. Также предусмотрено утверждение нормативов и их значений не законом Иркутской области, а постановлением Правительства Иркутской области в срок до 15 июля, что позволит обеспечить гибкость и оперативность реагирования на изменение показателей, влияющих на объем финансового обеспечения госгарантий на образование.

7. КСП области отмечает, что отсутствует единство управления системой образования, что не способствует сбалансированности финансового обеспечения реализации образовательных программ. На каждом уровне публичной власти предусмотрены собственные полномочия по управлению в сфере образования. Федеральный закон, определяя обязанность органов государственной власти субъектов РФ по финансовому обеспечению реализации муниципальными учреждениями образовательных программ, не предусматривает полномочия органов государственной власти субъектов РФ по управлению муниципальной системой образования. Как показала проверка отдельных муниципальных образований, организация системы управления образования в каждом муниципальном образовании разная.

²⁹ Нормы Бюджетного кодекса РФ распространяются на субвенции на обеспечение госгарантий на образование, что подтверждено своим письмом на запрос КСП области Министерство финансов РФ. Кроме этого, с внесением Федеральным законом от 14.07.2022 № 295-ФЗ изменений в статью 99 Федерального закона об образовании № 273-ФЗ, прямо предусмотрено осуществлять финансовое обеспечение реализации образовательных программ в РФ в соответствии с бюджетным законодательством РФ.

³⁰ Так, предусмотрен показатель «прогнозируемая среднегодовая численность обучающихся в муниципальных образовательных организациях, реализующих программы начального общего, основного общего, среднего общего образования», при этом способ ее определения (расчета) не установлен. На дошкольное образование применяется численность воспитанников на очередной финансовый год и на плановый период без указания источника и даты ее определения.

³¹ Законом Иркутской области от 06.07.2022 № 48-ОЗ «О внесении изменения в статью 9.3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах образования в Иркутской области» предусмотрены:

- порядок определения объема и распределения субвенций, согласно которому объем субвенций устанавливается законом Иркутской области об областном бюджете с учетом численности обучающихся по состоянию на 31 декабря отчетного финансового года в соответствии с данными федерального статистического наблюдения;

- изменение нормативов в течение года, но не более 2-х раз по следующим основаниям: изменение численности обучающихся по состоянию на 1 января, на 1 сентября текущего финансового года; изменение количества классов-комплектов; изменение наполняемости групп; прогнозной среднемесячной заработной платы педагогических работников муниципальных дошкольных образовательных и общеобразовательных организаций в Иркутской области; ввод в эксплуатацию в течение текущего финансового года муниципальных дошкольных образовательных и (или) общеобразовательных организаций в Иркутской области и осуществление ими образовательной деятельности.

Неурегулированность и, вследствие этого, несогласованность в сфере образования позиций органов государственной власти и органов местного самоуправления, создает условия, как для неэффективного планирования объемов субвенций, так и для различных нарушений в муниципальных образованиях, влекущих нецелевое и неэффективное использование субвенций.

В этой связи, КСП области полагает, что на областном уровне необходимо правовое регулирование расходования муниципальными образованиями субвенций, в том числе расчета ими нормативных затрат на оказание муниципальных услуг (для финансового обеспечения деятельности бюджетных и автономных учреждений) и определения фонда оплаты труда для обеспечения финансирования деятельности казенных учреждений.

Следует исключить расхождения в расчетах нормативов обеспечения госгарантий на образование, используемых для определения объема субвенций, являющихся источником финансового обеспечения образовательных программ, и нормативных затрат, используемых для определения объема финансового обеспечения образовательной программы в муниципальном образовании.

Следует отметить, что в ряде субъектов РФ такие порядки приняты, например:

- в Архангельской области - постановление Правительства Архангельской области от 11.01.2011 №2-пп «Об утверждении порядков предоставления и расходования субвенций бюджетам муниципальных образований Архангельской области в сфере образования»;

- в Ленинградской области - постановление Правительства Ленинградской области от 21.10.2019 № 489;

- в Приморском крае - постановление Администрации Приморского края от 14.01.2014 № 3-па, № 4-па;

- в Новосибирской области приложение 2 к постановлению Правительства Новосибирской области от 31.12.2014 № 576-пп «Об утверждении государственной программы Новосибирской области «Развитие образования, создание условий для социализации детей и учащейся молодежи в Новосибирской области».

8. КСП области отмечает, что некорректные нормативы, утвержденные Законом № 115-ОЗ, к октябрю 2021 года создали условия, при которых рассчитанных на основании этих нормативов объемов субвенций на дошкольное и на общее образование для отдельных муниципальных образований было недостаточно, чтобы обеспечить выплату заработной платы. Для исправления ситуации в условиях отсутствия правового регулирования, предусматривающего изменение в течение года нормативов и объемов субвенций, потребовалось определить особенности распределения в 2021 году субвенций на дошкольное образование и на общее образование отдельным муниципальным образованиям с учетом необходимости обеспечения достижения целевых показателей по заработной плате отдельных категорий работников муниципальных образовательных организаций в Иркутской области путем уменьшения (увеличения) одной из указанных субвенций в пользу другой субвенции, путем внесения изменений в Закон Иркутской области № 45-ОЗ, утвердивший Методику расчета нормативов.

1.3. Оценка объема потребности и бюджетных ассигнований, предусмотренных в областном бюджете на предоставление субвенций на образование, их изменение в течение проверяемого периода.

КСП области по итогам экспертизы проекта Закона об областном бюджете на 2021 год указывала на нарушения при формировании и утверждении объемов субвенций на обеспечение госгарантий на образование, которые на 2021 год были утверждены с

несоблюдением правил (порядка), предусмотренных ст. 8 Федерального закона об образовании № 273-ФЗ, ст. 9.3 Закона об отдельных вопросах образования, поскольку они и их распределение между муниципальными образованиями не были основаны на нормативах.

Нормативы на обеспечение госгарантий на образование на 2021 год, которые в силу положений ст. 9.3 Закона об отдельных вопросах образования подлежали утверждению законом, не были утверждены ни на момент внесения проекта Закона об областном бюджете на 2021 год в Законодательное Собрание Иркутской области, ни на момент его принятия (16.12.2020). Они утверждены Законом № 115-ОЗ только 18.12.2020.

При формировании, рассмотрении и утверждении объемов субвенций на обеспечение госгарантий на образование на 2021 год также не были применены действовавшие на тот момент³² нормативы.

Следует отметить, что тот порядок формирования объемов субвенций на финансовое обеспечение реализации образовательных программ муниципальными образовательными организациями в части оплаты труда и учебных расходов, который был применен в 2020 году, не соответствует ст. 8, 99 Федерального закона об образовании № 273-ФЗ, учитывая прямое указание федерального закона на обеспечение соответствия заработной платы педагогических работников уровню средней заработной платы в регионе, в отсутствие у органов местного самоуправления полномочий на финансирование этих расходов.

За базовый объем расходов для расчета субвенций на образование на 2021 год (очередной финансовый год) и плановый период (2022 и 2023 годов) были приняты показатели сводной бюджетной росписи областного бюджета 2020 года (по состоянию на 10 июня текущего финансового года - 36 332 184,2 тыс. рублей), что предусмотрено п.15 Порядка и методики планирования бюджетных ассигнований областного бюджета³³.

Кроме того были применены корректирующие коэффициенты³⁴: на 2021 и 2022 годы – 0,9, на 2023 год – 0,8, тем самым предусмотрено сокращение планируемого объема субвенций на 2021 год по сравнению с 2020 годом.

Таким образом, объем субвенций на обеспечение госгарантий на образование, предусмотренный Законом об областном бюджете на 2021 год, был определен с несоблюдением законодательства.

Законом об областном бюджете на 2021 год министерству образования, как главному распорядителю средств областного бюджета, предусмотрены бюджетные ассигнования в рамках государственной программы Иркутской области «Развитие образования» по коду главы 807 разделу 07 «Образование», подразделам 0701 «Дошкольное образование», 0702 «Общее образование», виду расходов 500 «Межбюджетные трансферты», целевым статьям расходов:

- КЦСР 5111373010 - субвенции на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в

³² Закон Иркутской области от 30.12.2019 № 144-ОЗ «О нормативах обеспечения государственных гарантий реализации прав 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 на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (далее – Закон № 144-ОЗ).

³³ Приказ министерства финансов Иркутской области от 06.08.2012 № 35н-мпр «Об установлении порядка и методики планирования бюджетных ассигнований областного бюджета».

³⁴ Распоряжение министерства финансов Иркутской области от 15.07.2020 № 419-мр «О корректирующих коэффициентах для планирования бюджетных ассигнований на 2021 год и на плановый период 2022-2023 годов».

муниципальных дошкольных образовательных и общеобразовательных организациях (далее – субвенции на дошкольное образование);

- КЦСР 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 (далее – субвенции на общее образование).

Объемы финансирования на 2021 год изменялись в течение финансового года, что представлено в таблице:

Наименование	Объем субвенции, предусмотренный Законом об областном бюджете на 2021 год в редакциях:				Увеличение объема субвенции с начала года	
	16.12.2020, 29.03.2021	26.06.2021	25.10.2021	17.12.2021	сумма	%
Дошкольное	14 331 756,3	14 601 458,3	17 200 291,5	17 354 029,6	3 022 273	21%
Общее	22 528 692,5	22 931 298,5	27 448 906,1	27 295 168,0	4 766 476	21%
Всего	36 860 448,8	37 532 756,8	44 649 197,6	44 649 197,6	7 788 749	21%

При расчетном объеме субвенций на основании утвержденных Законом № 115-ОЗ нормативов 43 373 595,8 тыс. р. и объеме, предусмотренном Законом об областном бюджете на 2021 год, 36 860 448,8 тыс. р. на входе в очередной финансовый период 2021 года недостаток субвенций на реализацию муниципальными организациями образовательных программ составил **6 513 147,0 тыс.р.**

Внесение изменений в течение финансового 2021 года в объемы субвенций с несоблюдением требований законодательства привело к тому, что утвержденный Законом об областном бюджете на 2021 год в редакции от 17.12.2021 объем субвенций превысил объем, рассчитанный по нормативам, на **1 257 102,2 тыс. р.**, что отражено в таблице:

Показатели	Объем расчетной потребности в субвенции по нормативам, утв. Законом № 115-ОЗ		Утверждено Законом о бюджете на 2021 год (в ред. от 17.12.2021)	Отклонение (закон – потребность)
	Число обучающихся	Объем субвенции		
Дошкольное образование	141 840	16 532 366,1	17 354 029,6	821 663,5
Общее образование	323 452	26 859 729,3	27 295 168,0	435 438,7
Всего	465 292	43 392 095,4	44 649 197,6	1 257 102,2

КСП области не приняла во внимание пояснение министерства образования о необходимости погашения сложившейся на 01.01.2021 в муниципальных дошкольных и общеобразовательных организациях кредиторской задолженности (далее также Кт) по выплате заработной платы и начислений на оплату труда, поскольку правовые обоснования не приведены и фактически отсутствовали, ни федеральным, ни областным законодательством не определены основания и порядок предоставления субвенций на погашение кредиторской задолженности.

Объемы субвенций на обеспечение госгарантий на образование в соответствии с требованиями Федерального закона об образовании № 273-ФЗ и Закона об отдельных вопросах образования должны определяться на основании нормативов, рассчитанных в соответствии с методиками их определения. Методики расчета нормативов, утвержденные Законом области № 45-ОЗ, не предусматривают расходы на восполнение недостатка субвенций за предыдущий финансовый год.

К возникновению текущей кредиторской задолженности в муниципальных образованиях на 01.01.2021 привело недофинансирование в 2020 году субвенций на

обеспечение госгарантий на образование, объемы которых утверждены Законом об областном бюджете на 2020 год ниже расчетной потребности по нормативам.

Расчетно³⁵ дополнительная потребность на оплату Кт задолженности прошлого года на 01.01.2021 составляла **1 581 467,2 тыс. р.**, в том числе: на дошкольное образование - 576 870,6 тыс. р. (38 муниципальных образований), общее образование – 1 006 667,4 тыс. р. (40 муниципальных образований).

В январе 2021 года министерством образования в отсутствие правовых оснований было осуществлено перечисление субвенций на сумму **1 935 154,0 тыс. р.** с назначением платежа «субвенция на обеспечение госгарантий прав граждан на образование за декабрь 2020 года, Закон № 114-ОЗ от 16.12.2020 «Об областном бюджете на 2021 год».

КСП области отмечает, что в 2021 году министерством образования не было обеспечено надлежащее решение вопроса об источнике финансового обеспечения расходов на выплату отпускных в части, приходящейся на выплаты за классное руководство, которые учитываются при расчете отпускных.

В октябре 2021 года в период рассмотрения проекта изменений в Закон об областном бюджете на 2021 год министерством образования в отсутствие достаточных правовых оснований, только на основании разъяснения Минфина России³⁶, обозначена дополнительная потребность в средствах областного бюджета на сумму **320 147,4 тыс. рублей** на обеспечение оплаты отпускных в части, приходящейся на выплаты за классное руководство.

При этом КСП области отметила отсутствие законных оснований для отнесения таких расходов на субвенцию на общее образование. За счет субвенции на образование эти выплаты не могли осуществляться, поскольку в расчетах нормативов для определения объемов субвенции в соответствии с Методиками расчета нормативов расходы на выплаты за классное руководство не предусматриваются, учитывая, что источником их финансирования являются исключительно средства федерального бюджета, предоставляемые целевым межбюджетным трансфертом. Иное влекло бы нецелевое использование субвенции.

Однако министерством образования муниципальным образованиям распределены дополнительные объемы субвенции.

Полученное министерством образования разъяснение главного распорядителя средств федерального бюджета, предоставляющего межбюджетные трансферты на выплаты за классное руководство, в лице Департамента развития инфраструктуры Минпросвещения России, о том, что иной межбюджетный трансферт на осуществление выплат за классное руководство предоставляется в расчете на 12 месяцев, доведено до муниципальных образований только 17.12.2022 без дачи разъяснения о порядке возврата в областной бюджет излишне предоставленной субвенции.

Настойчивая и последовательная позиция КСП области, уведомившей министерство образования и муниципальные образования о рисках изъятия средств местных бюджетов в связи с нецелевым использованием субвенции на образование, позволила сохранить

³⁵ Объем кредиторской задолженности 1 583 538,0 тыс.р. минус объем сложившейся дебиторской задолженности 1 916,4 тыс. р и остатки на счетах учреждений 154,4 тыс.р.

Так, в 10-и МО на 01.01.2021 образовалась Дт задолженность (авансовые платежи) за счет субвенций на образование в объеме 1 916,4 тыс. р. (дошкольное образование – 1 344,7 тыс.р. (9 МО), общее образование – 571,7 тыс. р. (7 МО). Числились неосвоенные остатки на счетах образовательных организаций в г. Братска в сумме 154,4 тыс. р. (использованы в январе 2021 г.).

В 5-и МО имелись неосвоенные остатки субвенции на счетах финансовых органов в сумме 3 055,0 тыс. р., из них 2 798,9 тыс. р. (91,6%) в Мамско-Чуйском районе, которые возвращены в областной бюджет в 2021 году.

³⁶ Письмо от 25.06.2021 № 12-10-15/50455 размещено на официальном сайте <https://tumen.roskazna.gov.ru> по состоянию на 05.07.2021.

средства областного бюджета, не допустить использование их на выплаты, финансируемые за счет средств федерального бюджета.

Тремя муниципальными образованиями неосвоенные субвенции в сумме 31 279,9 тыс. р. возвращены в областной бюджет (Нижеилимский, Тайшетский, Нижнеудинский районы).

Остальные муниципальные образования направили излишки субвенции на выплату заработной платы.

1.4. Анализ соблюдения законодательства при распределении и предоставлении муниципальным образованиям субвенций на образование, причин неполного использования предусмотренных областным бюджетом субвенций на образование.

Субвенции на обеспечение госгарантий на получение образования на 2021 год распределены 42-м муниципальным образованиям (далее также - МО) в таблицах №№ 16,17 приложения № 18 к Закону об областном бюджете на 2021 год.

С несоответствием ч. 3 ст. 140 Бюджетного кодекса РФ распределение субвенций между МО осуществлялось в отсутствие утвержденных законом Иркутской области методик. Методики распределения субвенций, представленные в составе материалов к проекту Закона об областном бюджете на 2021 год, предусматривали распределение субвенций с учетом утвержденных нормативов обеспечения госгарантий на образование и численности обучающихся по соответствующим программам (уровням образования). При этом, способ определения численности не был установлен. Фактически применялись данные федерального статистического наблюдения о численности обучающихся по программам дошкольного образования (ф.85-К) и обучающихся по программам общего образования (ф.ОО-1), формируемые в разные сроки: на 1 января года, следующего за отчетным и на 20 сентября (начало учебного года), соответственно.

В отступление от требований п. 6 ст. 15 Закона Иркутской области от 23.07.2008 № 55-ОЗ «О бюджетном процессе Иркутской области» в составе материалов к проекту Закона об областном бюджете на 2021 год в материалах к законопроекту содержалось собственно распределение субвенций на образование между муниципальными образованиями области, без расчетов.

Распределенный муниципальным образованиям общий объем субвенций на 2021 год составлял **36 860 448,8 тыс. р.**, или **84,9 %** объема субвенций, рассчитанного по утвержденным нормативам (Закон № 115-ОЗ) с учетом численности обучающихся на сентябрь 2020 года: 43 373 595,8 тыс. р., в том числе на дошкольное образование – 14 331 756,3 тыс. р. или 86,8 % от расчетной потребности (16 513 866,5 тыс. р.), на общее образование – 22 528 692,5 тыс. р. или 83,9 % от расчетной потребности (26 859 729,3 тыс. р.),

Анализ распределенных субвенций в сравнении с расчетными объемами по нормативам **в разрезе МО** показал, что как первоначальные объемы, так и уточненные объемы субвенций в Законе об областном бюджете на 2021 год были **распределены неравномерно:**

	Первоначальные объемы	Уточненные объемы (по нормативам + на погашение Кт задолженности)
на дошкольное образование	в диапазоне от 74,8 % до 112,8 % (МО «Катангский район»)	в диапазоне от 92,9 до 116,9 % расчетной потребности (МО «Катангский район»)
на общее образование	в диапазоне от 72,0 % до 88,7 %.	в диапазоне от 87,3 до 105 % расчетной потребности (МО «Куйтунский район»)

Объем субвенций на дошкольное образование двадцати муниципальным образованиям предусмотрен ниже суммы расчетного объема по нормативам и потребности на погашение Кт задолженности за декабрь 2020 года.

При этом сокращение объемов субвенций на дошкольное образование для семнадцати МО не повлекло образование на конец 2021 года Кт задолженности, не обеспеченной финансированием (остатками средств на счетах учреждений). Выделенный объем средств также позволил погасить имеющуюся Кт задолженность за декабрь 2020 года.

В трех МО на 01.01.2022 по расходам за счет субвенции на дошкольное образование образовалась Кт задолженность: в Слюдянском районе - 1 900,5 тыс. р., в Иркутском районе - 11 541,9 тыс. р., в Усть-Удинском районе - 23,7 тыс. р.

Сверх суммы потребности по нормативам и на погашение кредиторской задолженности на дошкольное образование профинансировано двадцать одно муниципальное образование³⁷ на сумму 334 743,5 тыс. р. При этом средства в объеме 185 368,0 тыс. р. были перераспределены с субвенции на общее образование (путем внесения изменений в Закон об областном бюджете на 2021 год в целях обеспечения выплаты заработной платы в декабре 2021 года).

Несмотря на предоставление субвенции на дошкольное образование сверх расчетного объема по нормативам, к окончанию 2021 года в пяти муниципальных образованиях сложилась Кт задолженность по оплате расходов на обеспечение госгарантий на дошкольное образование в сумме 73 367,3 тыс. р.:

тыс.р.							
№	Наименование муниципального образования	Расчетная потребность по нормативам	Кт задолженность на 01.01.2021*	Потребность (субвенция + Кт – Дт)	Утверждено Законом области на 2021 год	Сверх потребности по нормативам и Кт за 2020 г.	Кт задолженность на 01.01.2022 *
а	б	1	2	3	4	5 (=гр.4-гр.3)	7
1	г. Иркутск	3 085 845,9	137 800,1	3 223 646,0	3 443 515,9	219 869,9	54 755,0
2	Братский район	355 245,3	11 345,6	366 590,9	370 258,1	3 667,2	3 990,6
3	Катангский район	46 540,9	1 792,4	48 333,3	56 480,4	8 147,1	1 650,2
4	Усольское районное	322 691,4	9 752,3	332 185,9	338 405,1	6 219,2	5 799,0
5	Шелеховский район	422 361,9	18 365,2	440 666,8	451 853,0	11 186,2	7 172,6
	Итого:	4 232 685,4	179 055,7	4 411 422,9	4 660 512,5	249 089,6	73 367,3

На общее образование шестнадцати муниципальным образованиям объем перечисленных субвенций по сравнению с объемами, рассчитанными по утвержденным нормативам, занижен.

Несмотря на предоставление субвенции на общее образование в объемах, ниже объемов, рассчитанных по нормативам, муниципальные образования погасили имевшуюся на начало 2021 года Кт задолженность по заработной плате с начислениями на оплату труда и обеспечили выплаты за 2021 год в полном объеме³⁸. Более того, в Мамско-Чуйском районе на 01.01.2022 сложились остатки неиспользованной субвенции на общее образование на счетах финансового органа в объеме 4 094,9 тыс. р., которые возвращены в доход областного бюджета в 2022 году.

При этом, в ряде территорий с 01.09.2021 произошло увеличение численности учащихся и числа классов/комплектов (Ангарский городской округ - на 371 человек и 18 классов, г. Усолье-Сибирское - на 132 человека и 7 классов, Осинский район - 124

³⁷ Только Нукутскому району субвенция распределена в соответствии с потребностями.

³⁸ За исключением двух муниципальных образований, у которых на 01.01.2022 вновь образовалась Кт задолженность: МО «Катангский район» - 650,0 тыс. р. и МО «Усть-Удинский район» - 65 тыс. р.

человека и 11 классов, Шелеховский район – 222 человека и 8 классов), что влекло за собой увеличение потребности в средствах на оплату труда педагогических работников.

Изложенные факты использования субвенций дают основание полагать о **завышении размеров** год нормативов утвержденных на 2021 в отношении ряда МО.

При этом Законом об областном бюджете на 2021 год 11 муниципальным образованиям распределены и затем предоставлены субвенции сверх объема, рассчитанного по нормативам и дополнительной потребности на погашение Кт задолженности за декабрь 2020 года.

Превышение объемов субвенции составило 112 284,0 тыс. р., что в большей части (в сумме 73 784,5 тыс. р.) обусловлено предоставлением финансирования для переклассификации расходов на оплату части отпускных, в доле, приходящейся на выплаты за классное руководство, источником оплаты которых должны были выступать средства федерального бюджета. Кроме того, превышение обусловлено перераспределением между субвенциями в целях обеспечения выплат заработной платы за декабрь 2021 года до конца финансового года.

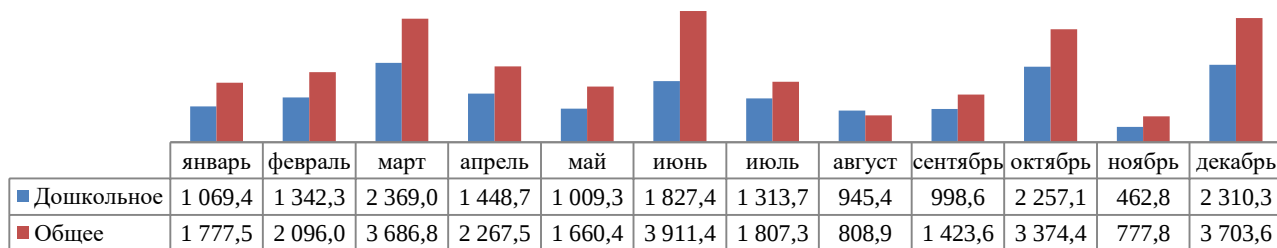
Субвенции, полученные сверх норматива, Нижнеилимским, Нижнеудинским и Тайшетским районами возвращены в областной бюджет, остальными муниципальными образованиями направлены на финансирование расходов по оплате труда.

При этом, у двух муниципальных образований (г. Тулун, Иркутский район) по состоянию на 01.01.2022 сложилась Кт задолженность по взносам в государственные внебюджетные фонды в объеме 29 020,7 тыс. р.

Предоставление субвенций муниципальным образованиям осуществлялось в отсутствие регламентации сроков перечисления субвенций и механизма определения размера ежемесячно перечисляемой субвенции.

В течение 2021 года объемы финансирования по месяцам были распределены неравномерно, что отражено в диаграмме:

Анализ предоставления субвенций на образование за 2021 год, млн.р.



	январь	февраль	март	апрель	май	июнь	июль	август	сентябрь	октябрь	ноябрь	декабрь	итого
Дошкольное	6,2%	7,7%	13,7%	8,3%	5,8%	10,5%	7,6%	5,4%	5,8%	13,0%	2,7%	13,3%	100,0%
Общее	6,5%	7,7%	13,5%	8,3%	6,1%	14,3%	6,6%	3,0%	5,2%	12,4%	2,8%	13,6%	100,0%

Как видно, финансирование в марте, июне, октябре, декабре месяцах перечислялось в объеме свыше 1/12 в месяц (в мае - июне в связи с отпускной кампанией).

Наибольший объем финансирования учебных расходов на дошкольное образование приходится на период с марта по июль 2021 года (80%), на общее образование - с апреля по сентябрь 2021 года (77%).

Сводная информация об освоении субвенций в 2021 году представлена в таблице:

тыс.р.

Вид субвенции	Утверждено Законом об областном бюджете	Перечислено МО	Расходы МО за счет субвенции			Остаток неосв. средств
			всего	в том числе:		
				з/п с начислениями	учебные расходы	
на дошкольное образование	17 354 029,6	17 334 752,2	17 331 194,6	17 189 099,8	142 094,8	3 557,6
на общее образование	27 295 168,0	27 271 831,9	27 245 504,3	26 597 397,1	648 107,2	26 327,6
ВСЕГО	44 649 197,6	44 606 584,1	44 576 698,9	43 786 496,9	790 202,0	29 885,2

Остаток средств субвенции на дошкольное образование по состоянию на 01.01.2022 в общей сумме 3 557,6 тыс. р. сложился в четырех МО: в Мамско-Чуйском районе - 3 540,2 тыс. р. (причина-выделение лимитов больше фактической потребности), Казачинско-Ленском районе - 8,4 тыс. р., Иркутском районе - 2,4 тыс. р., Черемховском районе - 6,6 тыс.р.

Неосвоенные средства субвенции на общее образование на 01.01.2022 составили 26 327,6 тыс. р. в семи МО: Тайшетском районе – 11 792,0 тыс. р., Нижнеудинском районе – 10 349,0 тыс. р., Мамско-Чуйском районе – 4 094,8 тыс. р., Черемховском районе – 45,8 тыс. р., Иркутском районе – 37,5 тыс. р., Зиминском районе – 5,5 тыс. р., Усть-Кутском МО – 3,0 тыс. р.

Возврат остатков субвенций произведен на лицевой счет министерства образования в январе 2022 года.

1.5. Оценка осуществления министерством образования бюджетных полномочий главного распорядителя бюджетных средств по формированию, доведению объемов бюджетных ассигнований муниципальным образованиям, обеспечение соблюдения получателями субвенций целей и порядка, установленных при их предоставлении.

Министерством образования полномочия главного распорядителя бюджетных средств (ст. 158 Бюджетного кодекса РФ) в части субвенций на обеспечение госгарантий на получение образования осуществлялись недостаточно полно и качественно.

Не были обеспечены разработка и утверждение постановлением Правительства Иркутской области порядков предоставления субвенций.

С несоответствием ч. 6 ст. 140 Бюджетного кодекса РФ, согласно которой субвенции местным бюджетам из бюджета субъекта РФ предоставляются в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, порядки предоставления субвенций были утверждены Законом об областном бюджете на 2021 год.

Статьей 9.3 Закона области об отдельных вопросах образования в редакции Закона области от 06.07.2022 № 48-ОЗ предусмотрена соответствующая Бюджетному кодексу РФ норма о предоставлении субвенций в порядке, установленном Правительством Иркутской области, которая вступает в силу с 01.01.2023 года. Однако на момент подготовки настоящего отчета такой правовой акт отсутствует.

Порядки предоставления субвенций на обеспечение госгарантий на дошкольное и на общее образование, являвшиеся в 2021 году приложениями №№ 19, 20 к Закону об областном бюджете на 2021 год, не устанавливали каких-либо четких процедур и норм.

Правило об ежемесячном перечислении субвенций с единого счета областного бюджета на единый счет местного бюджета в пределах утвержденных бюджетных ассигнований на 2021 год не было подкреплено нормами об объемах ежемесячного перечисления субвенций (достаточных для своевременных расходов по заработной плате),

сроках их перечисления, об иных условиях перечисления (например, заявки муниципальных образований или органов управления образования).

В отсутствие закрепленных в указанных порядках норм, министерство образования требовало от муниципальных образований направления заявок. При этом субвенции перечислялись частями (не менее 3 раз в месяц) независимо от заявок, в объемах, в основном, не соответствующих заявкам муниципальных образований, что стало причиной нарушения сроков выплаты заработной платы (при направлении в очередные отпуска, при осуществлении окончательных расчетов при увольнении).

Так, недостаточные объемы ежемесячно перечисляемых субвенций в г. Иркутске привели к возложению штрафов за нарушение законодательства о налогах и сборах, законодательства о страховых взносах, которые составили 138,15 тыс. р. за счет средств местного бюджета, и повлекло дополнительную нагрузку на местный бюджет.

Таким образом, реализация полномочий по обеспечению госгарантий на образование путем предоставления субвенций не была сбалансирована с задачами и потребностями муниципальных образований.

Министерством образования не была инициирована разработка и утверждение условий (порядка) расходования муниципальными образованиями субвенций, соглашения с муниципальными образованиями, где были бы предусмотрены требования к расходованию субвенций, не заключались.

В связи с чем функции по осуществлению внутреннего финансового контроля в отношении обеспечения получателями межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, условий, целей и порядка, установленных при их предоставлении возложенные Положением, утвержденным министром образования от 15.02.2021, на отдел финансового взаимодействия с муниципальными образованиями управления финансово-экономической работы министерства образования, осуществлялись неэффективно, поскольку механизмы воздействия на муниципальные образования в связи с выявляемыми в ходе контрольных мероприятий нарушениями, не определены.

Отсутствие эффективных механизмов контроля за расходованием субвенций не обеспечило устранение нарушений, выявленных в ходе проверок³⁹, проведенных в Иркутском районном МО, МО «Заларинский район», Усольском районном МО, МО «г. Саянск» за 2020 год.

Министерством образования не обеспечено хранение финансовых и иных документов по итогам проведения в 2021 году государственной итоговой аттестации (далее-ГИА), что привело к невозможности осуществления последующего контроля за целевым использованием субвенции на общее образование. Так, распоряжением от 02.03.2022 №55-268-мр «Об уничтожении материалов ГИА 2021 года» предписано уничтожить все документы, являющиеся доказательствами участия педагогических и иных работников муниципальных общеобразовательных организаций в ГИА (документы (информация) о фактически привлеченных работников в пунктах проведения экзаменов ГИА-2021), что не позволило КСП области определить сумму нецелевого использования субвенции на обеспечение госгарантий на общее образование в части начисленной и выплаченной за

³⁹ Нецелевое использование субвенций, выразившееся в осуществлении расходов на оплату труда с начислениями работникам дошкольных и общеобразовательных учреждений при отсутствии контингента обучающихся, отсутствии образовательного процесса и лицензии на право реализации образовательной деятельности (на сумму 8 927,24 тыс. р.), превышение количества ставок заместителей руководителя учреждений, предусмотренного Порядками № 914-пп; выявлены доплаты, не предусмотренные системой оплаты труда; неэффективные расходы на содержание штата финансово-экономических служб учреждений при наличии централизованной бухгалтерии; дополнительные расходы, связанные с превышением целевого показателя средней заработной платы педагогических работников, установленного распоряжением министерства образования, др.

счет субвенции заработной платы педагогическим работникам в Иркутском районе за период их участия в ГИА.

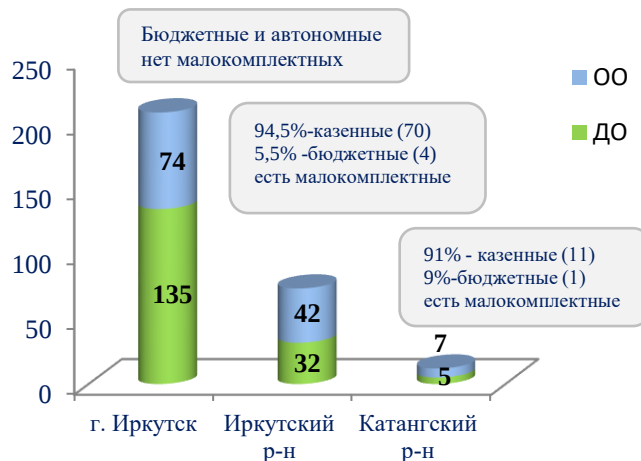
Цель 2. Проверить соблюдение законодательства при использовании средств местного бюджета, источником формирования которых являются субвенции на образование.

2.1. Анализ подведомственной сети муниципальных образовательных учреждений, штатов, контингента обучающихся (воспитанников).

Как показало контрольное мероприятие, сеть муниципальных дошкольных и общеобразовательных учреждений разнообразна, представлена разными типами учреждений, что отражено на диаграмме.

В проверяемый период в г. Иркутске действовало **209** бюджетных и автономных учреждений, в том числе 135 дошкольных (два из которых с 2017-2018 годов закрыты на капитальный ремонт⁴⁰), и 74 общеобразовательных учреждения, в том числе основные, средние общеобразовательные школы, гимназии, лицеи, вечерние школы. Малокомплектные общеобразовательные организации в г. Иркутске отсутствуют⁴¹.

В Иркутском районе на начало проверяемого периода действовало **72** учреждения, в том числе 31 учреждение дошкольного образования и 41 общеобразовательное учреждение, включая 8 начальных школ-детских садов, которые, также реализуют программы дошкольного образования, школы начального общего образования, основные, средние общеобразовательные, вечерняя школы. В 2021 году создано **2** образовательных учреждения: Марковская средняя общеобразовательная школа № 2, Детский сад «Стрижи» №2»⁴².



Основную долю составляют казенные учреждения - 70 ед. (94,5%). Бюджетных учреждений 4 ед. (5,5%). В структуре общеобразовательных учреждений района 13 учреждений в 2020/2021 учебном году и 15 учреждений в 2021/2022 году являлись малокомплектными.

Сеть учреждений Катангского района включает 12 учреждений, из них 5 дошкольных и 7 общеобразовательных учреждений, в том числе 2 начальных школы-детского сада, которые, также реализуют программы дошкольного образования. Большинство учреждений (11) являются казенными и 1 учреждение бюджетное (МБОУ «Средняя общеобразовательная школа с. Ербогачен»). Из 7-ми общеобразовательных

⁴⁰ Закрыты на капитальный ремонт: с 31.03.2017 – МБДОУ г. Иркутска детский сад № 4, с 01.12.2018 – МБДОУ г. Иркутска детский сад № 113.

⁴¹ Согласно данным, размещенным на сайте ГАУ ИО «Центр оценки профессионального мастерства, квалификаций педагогов и мониторинга качества образования» www.coko38.ru, раздел «Аналитика и статистика».

⁴² МОУ ИРМО «Марковская средняя общеобразовательная школа № 2» как юридическое лицо зарегистрировано 10.02.2021, образовательный процесс осуществляется с 01.09.2021; МДОУ ИРМО «Детский сад «Стрижи» №2» как юридическое лицо зарегистрировано 28.09.2021, образовательная деятельность начата с 01.07.2022.

учреждений в 2020/2021 учебном году 3 учреждения, в 2021/2022 учебном году 5 учреждений являлись малокомплектными.

Анализ показал, что **численность** обучающихся по программам **дошкольного образования** в проверяемых муниципальных образованиях **сокращается**⁴³.

Штатная и средняя численность работников списочного состава и внешних совместителей дошкольных организаций г. Иркутска, Иркутского района увеличилась, в том числе по должностям педагогических работников; в Катангском районе - незначительно сократилась, по педагогическим работникам увеличилась, что отражено в таблице⁴⁴:

Показатель	г. Иркутск			Иркутский район			Катангский район		
	на 01.01.2021	на 01.01.2022	откл.	на 01.01.2021	на 01.01.2022	откл.	на 1.01.2021	на 01.01.2022	откл.
Дошкольные образовательные учреждения									
Штат.числ-ть работников, шт. ед. всего, в том числе:	8 191,0	8 221,9	30,9	1 292,2	1 336,8	44,6	87,2	85,4	-1,8
пед. работники	4 095,0	4 117,2	22,2	456,2	475,9	19,7	23,9	24,1	0,2
Средняя числ-ть работников, ед., всего, в том числе:	6 415,5	6 467,0	51,5	1 069,9	1 111,9	42,0	80,4	78,9	-1,5
спис. состава	6 214,6	6 285,8	71,2	1 053,7	1 098,9	45,2	74,2	72,5	-1,7

В структуре штатной численности работников дошкольных учреждений г. Иркутска педагогические работники занимают 50%, Иркутского района – 35,3-35,5%, Катангского района – только 27,4-28,2%.

Количество вакансий в г. Иркутске на 01.01.2022 в сравнении с началом года увеличилось на 32,1 ед. до 260,1 ед., коэффициент замещения снизился до 96,8%. Наибольшее количество вакансий сложилось по должностям педагогических работников 157,6 ед. (60,6%), в том числе воспитателям 116,5 ед. (44,8%).

⁴³ За 2021 год в г. Иркутске количество воспитанников сократилось на 475 чел. или на 1,1% (до 40 972 чел.), в том числе на 339 чел. уменьшилась численность воспитанников в группах общеразвивающей направленности (до 37 332 чел.), которые составляют основную долю контингента дошкольников (около 90%). На 141 чел. (до 3 592 чел.) уменьшилась численность детей в группах компенсирующей направленности, на 5 чел. увеличилась число воспитанников в группах оздоровительной направленности (до 48 чел.).

Количество дошкольных групп в целом сократилось на 1 ед., в том числе на 8 ед. сократилось число общеразвивающих групп, на 7 ед. увеличено количество групп компенсирующей направленности. Средняя наполняемость детей в дошкольных группах незначительно сократилась: на 01.01.2021 составляла 28,4 чел.; на 01.01.2022 – 28,1 чел.

В Иркутском районе численность дошкольников сократилась на 82 чел. или на 1,3% (до 6 110 чел.), в основном, в группах для детей раннего возраста – на 59 чел. (до 125 чел.), общеразвивающей направленности – на 19 чел. (до 5 824 чел.), компенсирующей направленности – на 4 чел. (до 130 чел.).

Количество групп по состоянию на 01.01.2022 увеличилось на 6 ед. (до 197), средняя наполняемость детей в группах сократилась с 32,4 чел. на 01.01.2021 до 31,0 чел. на 01.01.2022.

Численность дошкольников в Катангском районе за 2021 год снизилась на 14 чел. или 6,9% (до 190 чел.), количество дошкольных групп не изменилось и составило 14 ед. Обучение во всех группах осуществлялось по программам общеразвивающей направленности, в режиме 5-и дневной рабочей недели и сокращенного дня (8-10 часов).

Наполняемость в д/саду «Радуга» в с. Ербогачен являлась наиболее высокой и составляла на начало года 24,3 чел., на конец года – 22,8 чел. В остальных учреждениях численность составляла от 2-х чел.(НШДС с.Ерема) до 10,5 чел.(детский сад с. Подволошино).

⁴⁴ Согласно данным, размещенным в АИС сбора статистической отчетности «Мониторинг общего и дополнительного образования».

В Иркутском районе на начало года вакантными являлись 31 шт. ед., коэффициент замещения в целом по учреждениям сложился на уровне 97,6%, по педагогическим работникам – 96,9%. По состоянию на 01.01.2022 вакансии отсутствовали.

Вакансии в дошкольных образовательных учреждениях Катангского района на начало и конец 2021 года отсутствовали.

Наибольшая нагрузка на 1-го педагогического работника дошкольного образования сложилась в г. Иркутске – в среднем 1,3 ставки, в Иркутском районе - 1,2 ставки на начало года с увеличением до 1,3 ставки на конец года, в Катангском районе – 1,1 ставки.

Численность обучающихся по программам **общего** образования, количество классов **увеличивается**⁴⁵.

Штатная численность работников **общеобразовательных** учреждений г. Иркутска за проверяемый период увеличилась, при этом, средняя численность работников списочного состава и внешних совместителей сократилась. В Иркутском районе штатная численность и средняя численность работников увеличилась. В Катангском районе штатная численность работников школ не изменилась, незначительно увеличилась средняя численность, что представлено в таблице:

Показатель	г. Иркутск			Иркутский район			Катангский район		
	На 01.01.2021	На 01.01.2022	Откл.	На 01.01.2021	На 01.01.2022	Откл.	На 1.01.2021	На 01.01.2022	Откл.
Общеобразовательные учреждения									
Штат.числ-ть работников, шт. ед. всего, в том числе:	11 120,0	11 190,6	60,6	3 131,3	3 676,7	545,4	231,4	231,4	0
пед. работники	7 251,0	7 326,8	75,8	1 965,3	2 270,8	305,5	105,6	105,6	0
Средняя числ-ть работников, ед., всего, в том числе:	7 095,0	7 054,5	-40,5	2 042,7	2 280,0	237,5	169,2	173,8	4,6
спис. состава	6 633,7	6 616,2	-17,5	1 975,8	2 203,7	227,9	165,3	165,9	0,6

В структуре штатной численности работников общеобразовательных учреждений г. Иркутска, Иркутского района педагогические работники занимают наибольшую долю: 65,3 – 65,4%, 62,8-61,8% соответственно. В штатах общеобразовательных организациях Катангского района преобладают должности вспомогательного и административно-управленческого персонала, педагогические работники составляют 45,6%.

Количество вакансий в г. Иркутске на начало года составляло 146 шт. ед., по итогам года 343,9 шт. ед., в том числе 173 шт. ед. по должностям педагогических работников.

⁴⁵ Наибольший прирост в **Иркутском районе**: на 2 313 чел. или 13,1% (до 20 013 чел.), на 97 классов или 11,6% (до 935). В **г. Иркутске** на 1 234 чел. или 1,4% (до 86 491 чел.); на 38 классов или 1,2% (до 3 130 чел.). В **Катангском районе** количество обучающихся уменьшилось на 5 чел. или 1,2% (до 405 чел.), количество классов - на 1 ед. или 2,0% (до 48).

Наиболее высокая наполняемость классов наблюдается в г. Иркутске – в среднем 27,6 чел., в Иркутском районе - 21,1 чел. на 2020/2021 учебный год, на 2021/2022 учебный год незначительно увеличилась до 21,4 чел. В Катангском районе средняя наполняемость классов составила 8,4 чел.

Обучение в общеобразовательных организациях осуществляется, в основном, по очной форме. В г. Иркутске, Иркутском районе также имеется очно-заочная и заочная формы обучения.

Большинство общеобразовательных учреждений г. Иркутска, Иркутского района осуществляют образовательный процесс в 2 смены.

В 2021/2022 учебном году г. Иркутске в одну смену учебный процесс осуществлялся только в одном учреждении - Лицее №1. В Иркутском районе в одну смену учебный процесс осуществлялся в 19 из 41 школы, обучающихся по очной форме. В Катангском районе обучение осуществлялось в одну смену.

Коэффициент замещения в целом снизился до 96,9%, в том числе по педагогическим работникам до 97,9%.

В учреждениях Иркутского района количество вакансий на начало года составляло 96,7 шт. ед., из них 79,6 шт. ед. по должностям педагогических работников, по итогам года все штаты замещены.

Вакансии в общеобразовательных учреждениях Катангского района на начало года составляли 2,27 шт. ед., в том числе учителей - 1,27 шт. На конец года не замещено только 1,27 шт. ед. учителей.

Выше разрешенной нормы (1,5 ставки) нагрузка на 1 педагогического работника общего образования сложилась в г. Иркутске, которая на начало года составила в среднем 1,7 ставки, по итогам года - 1,8 ставки, Иркутском районе - 1,8 ставки. В Катангском районе нагрузка составила 1,5 ставки.

Администрациями г. Иркутска и Иркутского района принимаются меры с целью привлечения педагогических кадров.

Администрацией г. Иркутска молодым специалистам (до 35 лет), получившим диплом о среднем профессиональном или высшем образовании, оказываются меры поддержки, в том числе, в виде единовременной денежной выплаты в размере 100,0 тыс. р.; установления повышающих коэффициентов специалистам, впервые приступившим на работу в муниципальные учреждения; для отдельных категорий граждан из числа педагогических работников в виде ежемесячной компенсации расходов на оплату найма жилого помещения, расположенного на территории города, соответствующем плате за жилое помещение, но не более 15,0 тыс. р.; предоставление жилых помещений в муниципальных общежитиях г. Иркутска, служебных жилых помещений; предусмотрена дополнительная мера социальной поддержки студентов, заключивших договор о целевом обучении в педагогическом институте ФГБОУ ВО «Иркутский государственный университет», в виде ежемесячной стипендии в размере 3,0 тыс. р.

Администрацией Иркутского района осуществляется обучение граждан, проживающих на территории района, на основании договоров о целевом обучении по программам образование и педагогические науки, с предоставлением ежемесячной денежной выплаты в размере 5,0 тыс. р.; в Большереченской и Пивоваровской СОШ открыты педагогические классы в рамках соглашения о сотрудничестве с Иркутским региональным колледжем педагогического образования с целью популяризации педагогической профессии; ремонт квартиры для педагогов-участников программы «Земский учитель», др.

Проведенный анализ показал **разный подход к организации управления в сфере образования в муниципальных образованиях**, возложению функций и полномочий на органы местного самоуправления.

Организация предоставления дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам возложена на структурные подразделения администраций муниципальных образований: Департамент образования г. Иркутска, Управление образования Иркутского района, Отдел образования Катангского района.

При этом, Управление образования Иркутского района, в отличие от Департамента образования г. Иркутска и Отдела образования Катангского района, **не наделено полномочиями учредителя муниципальных образовательных учреждений**, что не

согласуется с нормами ч. 3 ст. 9.1 Федерального закона о некоммерческих организациях⁴⁶, с учетом положений Устава Иркутского районного муниципального образования (далее – Устав МО), согласно ст. 44 которого в структуру администрации Иркутского района входят отраслевые (функциональные) и территориальные органы (отделы, комитеты, управления, департаменты и т.п.), реализующие исполнительные и распорядительные функции в сфере местного самоуправления.

Управление образования Иркутского района, в силу Положения о нем, является отраслевым (функциональным) органом администрации района, осуществляющим управление в сфере образования Иркутского районного муниципального образования, обладает правами юридического лица.

Вместе с тем, Положением⁴⁷ функции и полномочия учредителя муниципального учреждения возложены на Администрацию района с закреплением отдельных функций за разными ее подразделениями без учета отраслевых функций и необходимости обеспечения учредителем муниципального учреждения надлежащей организации его деятельности в определенной отрасли, обеспечения надлежащего контроля учредителя и финансового контроля.

В частности, на Комитет по муниципальному финансовому контролю администрации Иркутского района возложено участие в согласовании штатных расписаний муниципальных учреждений, заработная плата которых финансируется за счет средств районного бюджета. Функции по участию в осуществлении контроля за деятельностью муниципального учреждения распределены между Экономическим управлением, Отделом по управлению муниципальным имуществом, Финансовым органом администрации Иркутского района.

Следствием распределения функций учредителя по нескольким структурным подразделениям администрации района стал ненадлежащий контроль за деятельностью казенных и бюджетных образовательных учреждений⁴⁸.

К сравнению, сектором контроля отдела бухгалтерского учета и отчетности Департамента образования г. Иркутска проведено 36 контрольных мероприятий (проверок) в 34 муниципальных учреждениях, в том числе, по вопросам соблюдения законодательства при выполнении муниципального задания; организации и ведение бухгалтерского учета, налогового учета, оплаты труда, эффективности использования бюджетных средств, что входит в полномочия учредителя, по итогам которых к 6 руководителям учреждений применены меры дисциплинарного взыскания в виде выговора и 6 руководителям объявлены замечания.

КСП области отмечает недостатки в организации ведения бухгалтерского учета образовательных учреждений. В проверенных муниципальных образованиях ведение бухгалтерского учета и формирование бухгалтерской отчетности, в основном, организовано на договорной основе. При этом в г. Иркутске и Иркутском районе централизованные бухгалтерии, созданные в форме казенных учреждений, с которыми

⁴⁶ Согласно п. 3 ст. 9.1 Федерального закона о некоммерческих организациях, функции и полномочия учредителя в отношении муниципального учреждения, созданного муниципальным образованием, осуществляются уполномоченным органом местного самоуправления.

⁴⁷ Положение об осуществлении структурными подразделениями и должностными лицами администрации Иркутского районного МО функций и полномочий учредителя муниципального учреждения утверждено Распоряжением администрации Иркутского района от 23.03.2018 №29 (далее – Положение об осуществлении должностными лицами и структурными подразделениями администрации Иркутского района, Положение).

⁴⁸ В частности, за проверяемый период по результатам проверок прокуратуры Иркутской области и Следственного управления Следственного комитета России по Иркутской области возбуждены уголовные дела в отношении должностных лиц 2-х школ Иркутского района, в том числе по факту незаконного получения заработной платы и причинения ущерба в крупном размере министерству образования Иркутской области.

образовательными учреждениями заключены договоры на бухгалтерское обслуживание, не находясь в ведении органов управления образованием (в г. Иркутске 4 централизованные бухгалтерии подведомственны Комитету по социальной политике и культуре администрации г. Иркутска, в Иркутском районе МКУ «Централизованная бухгалтерия учреждений образования» подведомственна Комитету по финансам Администрации Иркутского района).

При этом МКУ «Централизованная бухгалтерия учреждений образования» в отсутствие правовых оснований⁴⁹ осуществляет функции главного распорядителя бюджетных средств⁵⁰, которые на это учреждение не могут быть возложены, поскольку относятся к полномочиям отраслевого органа управления, являющегося главным распорядителем бюджетных средств (Управление образования Иркутского района).

Бухгалтерский учет и составление бюджетной отчетности 11 казенных образовательных учреждений Катангского района ведется Отделом образования на основании договоров на бухгалтерское обслуживание. Бюджетное учреждение самостоятельно осуществляет ведение бухгалтерского учета и формирование отчетности.

2.2. Оценка соблюдения органами местного самоуправления законодательства по финансовому обеспечению деятельности подведомственных образовательных учреждений.

Бюджетные ассигнования за счет субвенций на обеспечение госгарантий на получение образования доводились муниципальным образованиям «город Иркутск», «Иркутское районное муниципальное образование», «Катангский район» в объемах, утвержденных Законом об областном бюджете на 2021 год, первоначально в редакции от 16.12.2020, и увеличивались в течение года с внесением изменений в областной бюджет, показатели отражены в таблице:

Муниципальное образование	Дошкольное образование		Общее образование		Увеличение за год (%)	
	01.01.2021	17.12.2021	01.01.2021	17.12.2021	Дошкольное	Общее
г.Иркутск	2 819 902,5	3 443 515,9	3 718 761,8	4 345 762,0	22,1 %	16,9 %
Иркутское районное МО	512 077,7	602 345,5	1 108 762,9	1 428 378,4	17,6%	28,8%
Катангский р-н	52 433,7	56 480,0	119 970,6	135 620,7	7,7%	13,0 %

Частями 1, 2 ст. 99 Федерального закона об образовании № 273-ФЗ (в редакции, действовавшей в проверяемый период) предусмотрено, что в сфере образования осуществляется финансовое обеспечение оказания муниципальных услуг, с установлением нормативных затрат на оказание муниципальных услуг.

Согласно ст. 69.1 Бюджетного кодекса РФ к бюджетным ассигнованиям на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) относятся ассигнования на:

обеспечение выполнения функций казенных учреждений, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг (выполнению работ) физическим и (или) юридическим лицам;

⁴⁹ В отсутствие соответствующих функций в Уставе МКУ «Централизованная бухгалтерия учреждений образования».

⁵⁰ Ведение реестра расходных обязательств, бюджетной росписи главного распорядителя бюджетных средств, планирование расходов, в том числе формирование тарификационных списков педагогических работников, проверка штатных расписаний, контроль за правильностью применения должностных окладов, доплат и надбавок, за оформлением табелей учета рабочего времени.

предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям, включая субсидии на финансовое обеспечение выполнения ими государственного (муниципального) задания.

В проверенных муниципальных образованиях образовательные учреждения представлены разными типами, в связи с чем расходы на обеспечение выполнения функций казенным учреждениям осуществлялись в соответствии с бюджетными сметами; на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания бюджетным и автономным учреждениям за счет соответствующих субсидий.

2.2.1. Формирование муниципальных заданий.

Исходя из норм ст. 69.2. Бюджетного кодекса РФ муниципальное задание формируется в порядке, установленном администрацией муниципального образования, для бюджетных и автономных учреждений, а также казенных учреждений, определенных в соответствии с решением органа местного самоуправления, осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств, и должно содержать, в том числе, показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) оказываемых муниципальных услуг (выполняемых работ); определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг; порядок оказания соответствующих услуг.

В проверенных муниципальных образованиях Порядки формирования муниципальных заданий на оказание муниципальных услуг (выполнение работ) в отношении муниципальных учреждений и их финансового обеспечения утверждены постановлениями администраций муниципальных образований⁵¹.

Порядки формирования муниципального задания на оказание муниципальных услуг (выполнение работ) не содержат способа определения объема муниципального задания. Фактически правовыми актами муниципальных образований не обеспечено согласование показателей объема образовательных услуг для формирования муниципальных заданий с количественными показателями (численность обучающихся), используемыми для расчета нормативов обеспечения госгарантий на образование, а также для определения объемов субвенций на образование для соответствующих муниципальных образований в расчете на финансовый год.

Муниципальные задания на оказание образовательных услуг дошкольного и общего образования выдавались бюджетным и автономным учреждениям г. Иркутска и Иркутского района не в полном соответствии с требованиями законодательства. Бюджетному учреждению Катангского района (МБОУ СОШ с.Ербогачен) **в нарушение** норм ст. 69.2 Бюджетного кодекса РФ муниципальное задание **не выдавалось**, что составляет предмет административного правонарушения.

Так, в муниципальных заданиях на реализацию услуг дошкольного образования в г. Иркутске объемные показатели установлены ниже показателей статистической отчетности на 01.01.2021, принятой к расчету объемов субвенций на обеспечение госгарантий на дошкольное образование (принято число воспитанников на 2021 год 40 939 чел., вместо 41 447 чел. по данным ф.85-К).

Объемные показатели на реализацию услуг общего образования по муниципальным заданиям (85 073 чел.) меньше числа учащихся, учтенных при расчете нормативов и

⁵¹ Постановление администрации города Иркутска от 13.04.2016 № 031-06-331/6 «О порядке формирования муниципального задания в отношении муниципальных учреждений города Иркутска и финансового обеспечения выполнения муниципального задания» (далее - Положение о порядке формирования муниципального задания в отношении муниципальных учреждений города Иркутска); постановление администрации Иркутского района от 25.09.2019 № 494; постановление администрации Катангского района от 23.04.2020 № 188-п.

объема субвенции на обеспечение госгарантий на получение общего образования – 85 257 чел. Отклонения установлены по видам образовательных программ⁵².

Несмотря на то, что казенным учреждениям за счет субвенции на образование предоставлялись ассигнования на оказание образовательных услуг, в Иркутской районном МО и Катангском районе решения о формировании муниципальных заданий для них, содержащие количественные и качественные показатели реализации услуг дошкольного и общего образования главными распорядителями бюджетных средств не принимались, что ставило в неравные условия учреждения, оказывающие услуги в одной сфере. При этом обоснования к бюджетным сметам не содержали количественные и качественные показатели услуг, зачастую и сами обоснования к бюджетным сметам отсутствовали.

Формирование муниципальных заданий на оказание муниципальных услуг (выполнение работ) в соответствии с Общероссийскими базовыми (отраслевыми) перечнями (классификаторами) государственных и муниципальных услуг, оказываемых физическим лицам, как это требовалось в силу норм ст. 69.2 Бюджетного кодекса РФ, не обеспечило соответствие их нормам ст. 99 Федерального закона об образовании № 273-ФЗ, нормативам обеспечения госгарантий на получение образования, утвержденным Законом № 115-ОЗ, по той причине, что общероссийский классификатор не содержит в перечне услуг все позиции, предусмотренные ст. 99 Федерального закона об образовании № 273-ФЗ.

Так, Департаментом образования г. Иркутска в муниципальных заданиях муниципальные услуги по реализации программ дошкольного образования **не детализированы** по видам и направленностям образовательных программ (адаптированные образовательные программы для детей с нарушениями слуха, речи, зрения, интеллекта и др.), так как в реестровых записях Общероссийских базовых (отраслевых) классификаторов перечней государственных и муниципальных услуг не содержалась соответствующая детализация по видам и направленностям образовательных программ⁵³.

Между тем, предложения органов местного самоуправления по внесению изменений в Общероссийские базовые (отраслевые) перечни (классификаторы) государственных и муниципальных услуг, как это допускает установленный Порядок⁵⁴, с направлением их в Министерство просвещения РФ, не инициированы.

⁵² Меньше по адаптированным программам на ступенях начального общего образования - на 199 чел. (19,7%) и основного общего образования - 97 чел. (8,6%), по программам углубленного изучения отдельных предметов (профильным) - на 597 чел. (9,4%), больше по основным программам основного общего образования – на 500 чел., среднего общего образования - на 75 чел. и др.

⁵³ Согласно абз. 2 - 4 п. 3 ст. 69.2 Бюджетного кодекса РФ в задание учреждения можно включать только те услуги и работы, которые поименованы в общероссийском базовом (отраслевом) или региональном перечне: «Государственное (муниципальное) задание в части государственных (муниципальных) услуг, оказываемых федеральными учреждениями, учреждениями субъекта РФ, муниципальными учреждениями физическим лицам, формируется в соответствии с общероссийскими базовыми (отраслевыми) перечнями (классификаторами) государственных и муниципальных услуг, оказываемых физическим лицам, формирование, ведение и утверждение которых осуществляется в порядке, установленном Правительством РФ (Постановление от 30.08.2017 № 1043).

Органы государственной власти субъектов РФ (органы местного самоуправления) вправе формировать государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг и выполнение работ учреждениями субъекта РФ (муниципальными учреждениями муниципальных образований, находящихся на территории данного субъекта РФ) также в соответствии с региональным перечнем (классификатором) государственных (муниципальных) услуг, не включенных в общероссийские базовые (отраслевые) перечни (классификаторы) государственных и муниципальных услуг, и работ, оказание и выполнение которых предусмотрено нормативными правовыми актами субъекта РФ (муниципальными правовыми актами), в том числе при осуществлении переданных им полномочий РФ и полномочий по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ.»

⁵⁴ Приказ Минфина России от 14.11.2017 № 186н «О Порядке направления предложений по внесению изменений в общероссийские базовые (отраслевые) перечни (классификаторы) государственных и муниципальных услуг,

Бюджетный кодекс РФ (абз.4 ч. 3 ст. 69.2) допускает формирование муниципального задания в соответствии с региональным перечнем (классификатором) государственных (муниципальных) услуг, не включенных в общероссийские базовые (отраслевые) перечни (классификаторы) государственных и муниципальных услуг, и работ, оказание и выполнение которых предусмотрено нормативными правовыми актами субъекта РФ (муниципальными правовыми актами), однако региональный перечень Иркутской области таких услуг не содержит. Муниципальными образованиями внесение изменений в региональный перечень в проверяемом периоде не инициировано.

В Иркутском районе разработка порядка формирования и финансового обеспечения выполнения муниципального задания в отношении муниципальных бюджетных учреждений в соответствии с Положением № 29⁵⁵, формирование муниципального задания в отношении муниципальных бюджетных учреждений в соответствии с Порядком № 494⁵⁶ возложено на экономическое управление администрации района, утверждение муниципального задания – на администрацию района, что не соответствует нормам п. 3 ст. 9.1 Федерального закона о некоммерческих организациях, согласно которым выполнение вышеуказанных функций должно осуществляться уполномоченным органом местного самоуправления. В Иркутском районе управление сферой образования и подведомственной сетью возложено на Управление образования, без наделения его полномочиями учредителя образовательных учреждений.

Некачественное формирование муниципальных заданий образовательных организаций могло стать следствием этих недостатков. Так, с нарушением норм ст. 69.2 Бюджетного кодекса РФ муниципальное задание Оекской СОШ, утвержденное постановлением администрации Иркутского районного МО от 24.12.2020 № 715, сформировано не в полном соответствии с Общероссийским (базовым) перечнем (классификатором) услуг - без указания характеристик адаптированных образовательных программ, определенных классификатором.

С нарушением п.3 ст. 9 Федерального закона об образовании № 273-ФЗ, которым к полномочиям муниципальных образований отнесено создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, в муниципальных заданиях дошкольным бюджетным учреждениям в Иркутском районе такие услуги в 2021 году не устанавливались.

2.2.2. Нормативные затраты на оказание муниципальных услуг.

В силу норм абз.1 ч.4 ст. 69.2 Бюджетного кодекса РФ объем финансового обеспечения выполнения муниципального задания должен рассчитываться на основании нормативных затрат на оказание муниципальных услуг, утверждаемых органами местного самоуправления с соблюдением Общих требований определения нормативных затрат, определенных Министерством просвещения России⁵⁷, которыми предусмотрено, что при расчете финансового обеспечения выполнения муниципального задания муниципальным

оказываемых физическим лицам, Порядке направления решений о внесении изменений в общероссийские базовые (отраслевые) перечни (классификаторы) государственных и муниципальных услуг, оказываемых физическим лицам, и Порядке направления решений об отказе во внесении изменений в общероссийские базовые (отраслевые) перечни (классификаторы) государственных и муниципальных услуг.

⁵⁵ Положение об осуществлении структурными подразделениями и должностными лицами администрации Иркутского районного МО функций и полномочий учредителя муниципального учреждения утверждено Распоряжением администрации Иркутского района от 23.03.2018 №29 (далее-Положение №29)

⁵⁶ Порядок формирования муниципального задания и его финансового обеспечения, утвержденный постановлением администрации от 25.09.2019 № 494.

⁵⁷ В проверяемом периоде действовали Общие требования к определению нормативных затрат № 235.

организациям, реализующим образовательные программы дошкольного образования, нормативные затраты на оказание муниципальных услуг не должны включать в себя нормативные затраты на оказание муниципальных услуг по присмотру и уходу за детьми.

Нарушения требований законодательства при определении нормативных затрат на оказание муниципальных услуг, утвержденных в г. Иркутске и Иркутском районе правовыми актами органов местного самоуправления, обусловлены недостатками формирования муниципальных заданий в части неполного соответствия перечней муниципальных услуг нормам ст. 99 Федерального закона об образовании № 273-ФЗ.

С несоблюдением положений ч. 2 ст. 99 Федерального закона об образовании № 273-ФЗ об определении нормативных затрат на оказание муниципальных услуг в сфере образования в соответствии с ФГОС, по каждому виду и направленности (профилю) образовательных программ, с учетом иных особенностей, предусмотренных Федеральным законом, **в г. Иркутске** нормативные затраты установлены без разделения по видам (направленностям) образовательных программ (основная, адаптированная с указанием направленности), не установлены нормативные затраты на обучение детей в группах кратковременного пребывания (до 5-и часов)⁵⁸.

Нормативные затраты на оказание муниципальных услуг для 4-х бюджетных учреждений **Иркутского района** на 2021 год установлены с нарушением требований ч. 2 ст. 99 Федерального закона об образовании № 273-ФЗ, п. 4 Общих требований к определению нормативных затрат № 235, п. 22 Порядка формирования муниципального задания и его финансового обеспечения⁵⁹ в среднем только по уровням образования (дошкольное, начальное общее, основное общее и среднее общее образование) без разделения по видам, направленностям образовательных программ, без учета специальных условий для получения образования обучающимися с ОВЗ, детьми-инвалидами и инвалидами (в том числе на дому), продолжительности пребывания детей в дошкольных образовательных группах.

По общему образованию с несоблюдением ч. 2 ст. 99 Федерального закона об образовании № 273-ФЗ не установлены различия значений нормативных затрат по формам обучения (очная, заочная, очно-заочная, несмотря на разные объемы учебной нагрузки в рамках одного уровня образования), а также различия с учетом специфики условий обучения в базовых школах РАН⁶⁰ (г. Иркутск), в местах лишения свободы (исправительной колонии - Иркутский район).

Нормативные затраты на дошкольное и на общее образование не основаны на нормативах обеспечения госгарантий на получение образования, утвержденных Законом № 115-ОЗ⁶¹, не согласуются с ними.

⁵⁸ При этом в форме статистического наблюдения 85-К в группах кратковременного пребывания муниципальных учреждений города Иркутска указывалось число детей-инвалидов, посещающих лекотеки, на обучение которых отдельный норматив не устанавливался, в муниципальных заданиях дети, посещающие лекотеки, учитывались в общем контингенте обучающихся

⁵⁹ Порядок формирования муниципального задания на оказание муниципальных услуг (выполнение работ муниципальными учреждениями ИРМО и финансового обеспечения муниципального задания утвержден постановлением администрации ИРМО 25.09.2019 № 494 (далее - Порядок формирования муниципального задания и его финансового обеспечения).

⁶⁰ Законом № 115-ОЗ для МО «город Иркутск» нормативы обеспечения госгарантий на получение общего образования установлены по видам образовательных программ: «основная», «профильное обучение», «для детей с ОВЗ, обучающихся в класса-комплектах для детей с ОВЗ»; «для детей с ОВЗ, обучающихся в общеобразовательных класса-комплектах», «для детей на индивидуальном обучении», дополнительные нормативы для базовых школ РАН.

⁶¹ На получение дошкольного образования нормативы госгарантий на получение образования для МО «город Иркутск» дифференцированы в зависимости от продолжительности пребывания детей в группе: «до 5 часов», «на 10,5 часов», «на 12 часов», «на 24 часа»; по направленностям образовательных программ: «компенсирующей направленности» (8 разновидностей), «общеразвивающей направленности», «оздоровительной направленности» (2

Следует отметить, что ни Общими требованиями к определению нормативных затрат № 235, ни Порядками формирования и финансового обеспечения муниципального задания в муниципальных образованиях, не учтены особенности финансового обеспечения образовательных услуг дошкольного и общего образования за счет средств бюджетов двух уровней (областного и местного), **не предусмотрен способ определения доли** (расчета) нормативных затрат, финансируемых за счет субвенции.

Размеры нормативных затрат на дошкольные и общеобразовательные услуги для учреждений Иркутского района установлены в расчете на 1-го обучающегося с разделением затрат по источникам финансирования (областной и местный бюджеты). Вместе с тем, размеры нормативных затрат на оказание муниципальных услуг за счет средств областного бюджета не соответствуют нормативами обеспечения госгарантий на получение образования, так как установлены без разделения по видам образовательных программ⁶².

В расчете базового норматива затрат на общее образование для муниципальных учреждений г. Иркутска нормативные затраты на приобретение материальных запасов, непосредственно связанных с оказанием общеобразовательных услуг, составили 386,11 р. в год на 1 обучающегося при нормативе на учебные расходы за счет субвенции в размере 2000 р. в год на 1 обучающегося.

Департаментом образования г. Иркутска не представлены данные о распределении норматива на учебные расходы по элементам затрат на приобретение материальных запасов и их размерах, что не позволило признать корректным расчет субсидий на выполнение муниципального задания на реализацию общеобразовательных услуг в части расходов за счет субвенции областного бюджета на 2021 год.

С несоблюдением федерального законодательства в расчет базового норматива затрат на муниципальную образовательную услугу **дошкольного образования** включены общехозяйственные расходы (в части оплаты труда АУП и вспомогательного персонала) без отнесения доли таких затрат на услуги по присмотру и уходу.

2.2.3. Определение объемов финансового обеспечения реализации образовательных услуг.

Объем финансового обеспечения выполнения муниципальных заданий для муниципальных учреждений г. **Иркутска** определялся с **нарушением** требований абз.2 п. 4 ст. 69.2 Бюджетного кодекса РФ не на основании утвержденных нормативных затрат на оказание муниципальных услуг. В связи с внесением изменений в Решение Думы о бюджете города на 2021 год, объемы субсидий на выполнение муниципальных заданий в течение года неоднократно увеличивались при стабильности значений базовых нормативов затрат на оказание муниципальных услуг.

КСП области не приняла аргумент Департамента образования г. Иркутска о том, что объем финансового обеспечения выполнения муниципального задания в 2021 году определялся на основании утвержденных нормативных затрат с последующим применением коэффициентов выравнивания в целях доведения объема финансового

разновидности), «комбинированной направленности»; установлены нормативные затраты на обучение детей в группах кратковременного пребывания (до 5-и часов).

⁶² Например, размеры нормативных затрат на муниципальном уровне за счет средств областного бюджета установлены для МБДОУ Пивоваровский детский сад – 98,3 тыс. р., Уриковский детский сад – 93,9 тыс. р. при нормативах гособеспечения получения дошкольного образования для Иркутского района в группах общеразвивающей направленности с продолжительностью пребывания до 5 часов – 153,1 тыс. р., на 10,5 часов – 102,9 тыс. р., на 12 часов – 89,4 тыс. р., в группах комбинированной направленности – 298,2 тыс. р. на 1 воспитанника.

обеспечения выполнения муниципального задания до уровня финансового обеспечения в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных Департаменту образования г. Иркутска, поскольку он не основан на требованиях Бюджетного кодекса РФ.

КСП области отмечает, что пункт 5 Положения о порядке формирования муниципального задания, которым в отношении муниципальных учреждений г. Иркутска предусмотрено **применение** (при необходимости) **коэффициентов выравнивания**, в целях доведения объема финансового обеспечения выполнения муниципального задания до уровня финансового обеспечения в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных главному распорядителю средств бюджета г. Иркутска на предоставление субсидий на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания, в отсутствие порядка расчета этих коэффициентов и порядка их применения для расчета объемов финансового обеспечения муниципального задания, создает для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения и возможность необоснованного применения исключений из общих правил при определении объемов финансового обеспечения муниципальных организаций, что, как следует из п.2 ст.1 Федерального закона № 172-ФЗ⁶³ и Правил антикоррупционной экспертизы правовых актов⁶⁴, является коррупциогенным фактором.

Как показала проверка, не всегда применение коэффициентов выравнивания преследовало цель выравнивания в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных Департаменту образования г. Иркутска. Коэффициенты выравнивания утверждались приказами Департамента образования г. Иркутска 5 раз дифференцировано⁶⁵ (например, для дошкольных организаций в диапазоне от 0,787 до 2,622), каждый последующий приказ отменял ранее изданный, последний приказ издан за пределами финансового года уже 28.01.2022 и не мог применяться к финансовым правоотношениям, возникшим в 2021 году.

Фактически объем субсидий на выполнение муниципальных заданий в части расходов на оплату труда определялся с применением показателей:

в отношении **АУП и вспомогательного персонала** - исходя из расходов по штатным расписаниям;

в отношении педагогических работников – исходя из средней списочной численности работников и «целевого показателя средней заработной платы педагогических работников дошкольного образования» для г. Иркутска на 2021 год – 36 647,48 рублей⁶⁶, доведенного министерством образования.

При этом, в отсутствие таких полномочий и установленного порядка приказами Департамента образования г. Иркутска утверждены ожидаемые показатели средней заработной платы для каждой образовательной организации⁶⁷ с учетом определенного объема средств на оплату труда и среднесписочной численности работников, которые должны быть достигнуты (дифференцировано по дошкольным организациям от 29,0 тыс. р. до 49,0 тыс. р., с мая 2021 года – от 24,2 тыс. р. до 51,9 тыс. р.; общеобразовательным организациям от 37,0 тыс. р. до 50,0 тыс. р.).

⁶³ Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

⁶⁴ Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96.

⁶⁵ Выравнивающие коэффициенты устанавливались как для понижая объем финансового обеспечения, определенного по нормативным затратам (при значении < 1), так и для увеличения его (при значении > 1).

⁶⁶ Установлены распоряжением министерства образования Иркутской области от 11.05.2021 № 826-мр.

⁶⁷ По пояснениям Департамента образования г. Иркутска при определении показателя средней заработной платы для каждого учреждения учитывались: среднесписочная численность работников, нагрузка педагогических работников, интенсивность труда, размер гарантированного ФОТ по штатным расписаниям, фонд стимулирующих выплат, в том числе в зависимости от посещаемости воспитанников в группе, плановые расходы, предусмотренные на выплату повышающего коэффициента молодым специалистам из числа педагогических работников.

Изменение объемов субсидий на выполнение муниципальных заданий осуществлялось зачастую без изменения объемов муниципальных заданий.

Неоднократные изменения в течение года соглашений о предоставлении субсидий на выполнение муниципальных заданий подведомственным учреждениям в г. Иркутске в части объемов субсидий и графиков их перечисления (17-20 раз), обусловлены, в том числе, изменением объемов бюджетных ассигнований в связи с неполным доведением до муниципальных образований в начале финансового года объемов субвенций на обеспечение госгарантий на получение образования.

Таким образом, отмеченные нарушения являются следствием недостаточного выполнения органами государственной власти области предусмотренных Федеральным законом об образовании № 273-ФЗ полномочий, приводящего к фактам систематического недофинансирования обеспечения госгарантий на образование за счет средств областного бюджета.

Финансовое обеспечение реализации образовательных программ **в Иркутском районе** осуществлялось с нарушениями и недостатками.

Управлением образования Иркутского района в нарушение ст. 158 Бюджетного кодекса РФ в бюджетную роспись ГРБС включены 4 бюджетных учреждения, не являющиеся участниками бюджетного процесса.

Порядком составления и утверждения бюджетных смет⁶⁸ с несоблюдением ст.ст. 162, 221 Бюджетного кодекса РФ на Централизованную бухгалтерию, которая, кроме всего прочего, не находится в ведении Управления образования Иркутского района, возложена подготовка, ведение бюджетных смет муниципальных образовательных учреждений (п.п 2.3, 4.2), а на подведомственные учреждения возложено составление только проектов смет и обоснований (расшифровки) плановых сметных показателей, которые являются неотъемлемой частью сметы (п.п. 2, 5).

В нарушение порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений⁶⁹ отсутствовали обоснования - расчеты плановых сметных показателей по расходам на оплату труда и учебным расходам, которые должны являться неотъемлемой частью бюджетных смет на 2021 год.

Порядок формирования фонда оплаты труда (далее - ФОТ) на очередной финансовый год и на плановый период по образовательным организациям, подведомственным Управлению образования Иркутского района, утвержденный приказом от 01.04.2021 № 128, не позволял спланировать годовой ФОТ учреждений, так как содержал условие об определении объема средств на выплаты стимулирующего характера ежемесячно приказом Управления образования.

В связи с новым комплектованием общеобразовательных классов с сентября 2021 года, а также открытием Марковской СОШ № 2, число обучающихся увеличилось на 2 323 человека, число классов-комплектов - на 97 единиц. На 4 ед. увеличилось число дошкольных групп в связи с укомплектованием Новолисихинского детского сада⁷⁰.

Рост числа обучающихся и классов (дошкольных групп) повлек за собой увеличение штатной (+612,3) и среднесписочной (+108,6) численности работников дошкольных и

⁶⁸ Утвержден приказом Управления образования администрации Иркутского района от 14.05.2020 № 174 (далее – Порядок составления бюджетных смет). Принятие Порядка требуется в силу ст.ст. 158, 221 Бюджетного кодекса РФ, Общих требований к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений, утвержденных Приказом Минфина России от 14.02.2018 № 26н.

⁶⁹ Ст. 221 Бюджетного кодекса РФ, Общие требования к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений, утвержденные Приказом Минфина России от 14.02.2018 № 26н, Порядок составления бюджетных смет.

⁷⁰ Создан 14.08.2020.

общеобразовательных организаций Иркутского района в 4 квартале 2021 года, и рост расходов на оплату труда и начислений на выплаты по оплате труда.

В Иркутской области не было урегулировано увеличение объемов субвенций на указанным основаниям.

Препятствием для качественного планирования расходов на финансовое обеспечение реализации образовательных программ являлось доведение субвенций из областного бюджета на начало 2021 года не в полном объеме.

Отделом образования **Катангского района с нарушением** ст. 162 Бюджетного кодекса РФ, которой составление и ведение бюджетных смет отнесено к полномочиям получателя бюджетных средств, составлялись бюджетные сметы подведомственных казенных образовательных учреждений. В нарушение бюджетного законодательства⁷¹ обоснования (расчеты) плановых сметных назначений, являющиеся неотъемлемой частью бюджетных смет, отсутствовали⁷².

В нарушение ст.ст. 69.1, 69.2 Бюджетного кодекса РФ отделом образования Катангского района, наделенным полномочиями учредителя муниципального бюджетного учреждения СОШ с. Ербогачен, финансовое обеспечение выполнения им муниципального задания за счет субвенции на общее образование в сумме 51 677,3 тыс. руб. осуществлялось при отсутствии муниципального задания на оказание общеобразовательных услуг, а также утвержденных нормативных затрат на оказание данных услуг⁷³.

Порядок составления, утверждения и ведения бюджетных смет муниципальных казенных образовательных учреждений, подведомственных Отделу образования Катангского района, утвержденный приказом от 27.12.2018 № 124-Д, не соответствовал в этой части бюджетному законодательству.

2.3. Проверка соблюдения законодательства при расходовании муниципальными образовательными учреждениями средств местного бюджета, источником формирования которых являются субвенции на образование.

Объем исполненных муниципальными образованиями расходов представлен в таблице:

Муниципальное образование	Дошкольное образование			Общее образование		
	Всего	Оплата труда с начислениями	Учебные расходы	Всего	Оплата труда с начислениями	Учебные расходы
г. Иркутск	3 443 515,9	3 402 068,9	41 447,0	4 345 762,0	4 175 248,0	170 514,0
Иркутский район	602 343,1	596 153,5	6 189,6	1 428 340,9	1 392 998,4	35 342,5
Катангский район	56 480,4	56 337,6	142,8	135 620,7	134 456,6	1 164,1

Незначительный остаток (39,9 тыс. р.) субвенций на 01.01.2022 в части учебных расходов сложился на счете финансового органа Иркутского района, который был возвращен на счет министерства образования в январе 2022 года.

В объеме субвенций учебные расходы занимают незначительную долю: в дошкольном образовании от 0,2% (Катангский район) до 1,2% (г. Иркутск), в общем образовании от 0,8% (Катангский район) до 3,9% (г. Иркутск). Средства направлены учреждениями на приобретение учебных пособий и учебников, компьютерной и

⁷¹ Ст. 221 Бюджетного кодекса РФ, Общие требования к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений, утвержденные Приказом Минфина России от 14.02.2018 № 26н.

⁷² Согласно ст. 15.15.7 КоАП РФ нарушение казенным учреждением порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет является административным правонарушением и влечет административную ответственность.

⁷³ Нарушение порядка формирования и (или) финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания влечет административную ответственность, предусмотренную ст. 15.15.15 КоАП РФ.

оргтехники, мебели, спортивного инвентаря и музыкальных инструментов, других основных средств и материальных запасов. Проверка выявила несоответствие показателей отчетов об использовании субвенций на образование, представленных Департаментом образования г. Иркутска в министерство образования, данным сводной бухгалтерской отчетности в части расходов на приобретение учебных пособий и учебников ⁷⁴.

Анализ **расходов за счет субвенций на оплату труда с начислениями** показал, что в г. Иркутске большая доля расходов приходится на педагогический персонал, в Иркутском и Катангском районах – на АУП и вспомогательный персонал, особенно в дошкольном образовании, что отражено в таблице:

Муниципальное образование	Дошкольное образование			Общее образование		
	Всего	Педагоги	АУП и вспом. персонал	Всего	Педагоги	АУП и вспом. персонал
г. Иркутск	3 402 068,9	1 908 302,1	1 493 766,8	4 175 248,0	2 701 684,1	1 473 563,9
	100,0%	56,1%	43,9%	100,0%	64,7%	35,3%
Иркутский район	596 153,5	254 203,4	341 950,1	1 392 998,4	632 021,6	760 976,8
	100,0%	42,6%	57,4%	100,0%	45,4%	54,6%
Катангский район	56 337,6	18 048,7	38 288,9	134 456,6	63 303,9	71 339,6
	100,0%	32,0%	68,0%	100,0%	47,1%	52,9%

Это связано с наличием малокомплектных образовательных организаций и финансированием за счет субвенций расходов на оплату труда всех работников муниципальных образовательных организаций, включая тех, чья деятельность не связана с обеспечением образовательного процесса (обслуживание зданий, транспортное обеспечение обучающихся, присмотр и уход за детьми).

В проверенных муниципальных образованиях фактически сложившиеся расходы на оплату труда АУП и вспомогательного персонала превысили соответствующие показатели (коэффициенты $K_{vсп}$), предусмотренные Методиками расчета нормативов (за исключением Иркутского района), что отмечено в таблице:

Муниципальное образование	Дошкольное образование			Общее образование		
	План (методика)	Факт (исполнение)	Отклонение Факт - План	План (методика)	Факт (исполнение)	Отклонение Факт - План
г. Иркутск	0,3071	0,439	0,1319	0,2351	0,353	0,1179
Иркутский район	0,6097	0,5736	-0,0361	0,3093	0,5463	0,237
Катангский район	0,5278	0,6796	0,1518	0,4536	0,5292	0,0756

Фактическое превышение доли расходов указывает на перераспределение средств в объеме субвенций, рассчитанных на оплату труда педагогических работников, в пользу расходов на оплату труда АУП и вспомогательного персонала.

По мнению КСП области, с целью формирования прозрачного, объективного, достаточного объема средств на оплату труда АУП и вспомогательного персонала в расчете нормативов на обеспечение госгарантий на образование необходимо исключить зависимость этого объема от расходов на оплату труда педагогического персонала.

Отсутствие на региональном уровне порядка расходования субвенций на образование способствовало различным нарушениям со стороны органов управления образованием муниципальных образований и подведомственных им образовательных учреждений.

2.3.1. Являются распространенными нарушения при оплате труда педагогическим работникам муниципальных общеобразовательных учреждений, привлеченным к исполнению государственных обязанностей по проведению государственной итоговой

⁷⁴ В отчетах по дошкольному образованию на 1 798,1 тыс. р. меньше, чем в отчетности, по общему образованию - на 58 060,8 тыс. р. больше, чем в отчетности.

аттестации⁷⁵, приводящие к **нецелевому использованию средств** субвенции на общее образование (ст. 306.4 Бюджетного кодекса РФ).

Пунктом 9 ст. 47 Федерального закона об образовании № 273-ФЗ установлены гарантии педагогическим работникам, участвующим по решению уполномоченных органов исполнительной власти в ГИА в рабочее время и освобожденным от основной работы на период проведения указанной ГИА путем предоставления компенсации за работу по подготовке и проведению указанной ГИА.

Размер и порядок выплаты такой компенсации определены Порядком выплаты педагогическим работникам, участвующим в проведении ГИА, компенсации за работу по подготовке и проведению ГИА, утвержденным приказом министерства образования от 08.06.2018 № 66-мпр (далее - Порядок № 66-мпр).

Так, в МБОУ г. Иркутска СОШ № 66 с несоблюдением норм п. 1 ст. 78.1 Бюджетного кодекса РФ на счет субсидии на выполнение муниципального задания, источником которой является субвенция, произведена оплата среднего заработка педагогическим работникам с начислениями в сумме **458,6 тыс. р.** за период, когда согласно приказам руководителя учреждения работники были освобождены от основной работы и направлены для участия в проведении ГИА.

Фактически бухгалтерией с несоблюдением приказов руководителя учреждения за счет субсидии на выполнение муниципального задания, источником которой являлась субвенция на общее образование, работникам за период их участия в ГИА начислен и выплачен средний заработок.

Согласно ч. 3 ст. 5, п. 3 ч. 1 ст. 8, ч. 2 ст. 99 Федерального закона об образовании № 273-ФЗ субвенция из бюджета субъекта РФ муниципальному образованию предоставляется на финансовое обеспечение реализации основных общеобразовательных программ в соответствии ФГОС, что исключают направление ее на расходы в рамках выполнения государственных обязанностей.

Кроме того, работникам, которым за период участия в проведении ГИА по месту основной работы сохранен средний заработок, в соответствии с Порядком № 66-мпр по их заявлению выплачена компенсация.

В связи с доведенной до Департамента образования г. Иркутска информацией о факте нецелевого использования средств субвенции, им в подведомственных учреждениях проведены проверки, по результатам которых установлено, что указанная практика является распространенной: из 10-ти проверенных учреждений в 8-ми школах выявлены подобные факты, что может являться следствием недостаточного управления сферой образования со стороны министерства образования.

Педагогическим работникам общеобразовательных организаций Иркутского района за период участия в ГИА в проверяемый период осуществлялась оплата труда за счет средств местного бюджета, источником которой является субвенция на общее образование.

В нарушение вышеуказанных норм законодательства на период проведения ГИА работники не освобождались от основной работы, приказы об их привлечении для исполнения государственных обязанностей по проведению ГИА на уровне

⁷⁵ Из положений ст. 59 Федерального закона об образовании № 273-ФЗ следует, что ГИА является итоговой аттестацией, завершающей освоение имеющих государственную аккредитацию основных образовательных программ.

Итоговая аттестация организуется, включая принятие нормативных правовых актов, и проводится Минпросвещения РФ, Федеральной службой по надзору в сфере образования совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющими государственное управление в сфере образования, на которые п. 12 ст. 59 Федерального закона об образовании № 273-ФЗ возложено обеспечение проведения ГИА по программам основного общего и среднего общего образования.

образовательных организаций не издавались, заработная плата начислялась в соответствии с тарификацией.

За получением компенсации за участие в ГИА в ГАУ ИО «Центр оценки профессионального мастерства, квалификаций педагогов и мониторинга качества образования» работники школ Иркутского района не обращались.

Определить объем нецелевого использования субвенции в части начисленной и выплаченной заработной платы педагогическим работникам школ Иркутского района за период их участия в ГИА не представилось возможным, поскольку министерством образования не обеспечена сохранность документов, являющихся доказательствами фактического участия работников муниципальных общеобразовательных организаций в ГИА⁷⁶.

2.3.2. Контрольное мероприятие показало, что главными распорядителями бюджетных средств при планировании и распределении (предоставлении) подведомственным учреждениям средств местного бюджета, источником которых являются субвенции, **не всегда** соблюдаются положения ч. 3 ст. 5, п. 3 ч. 1 ст. 8, ч. 2 ст. 99 Федерального закона об образовании № 273-ФЗ, что влечет **направление средств субвенции на цели**, не соответствующие целям ее предоставления (ст. 306.4 Бюджетного кодекса РФ).

Так, образовательная деятельность в Большереченском детском саду⁷⁷ приостановлена с 30.03.2020 до ввода в эксплуатацию нового здания в связи с его строительством. Согласно приказу Управления образования Иркутского района от 17.08.2022 № 338 образовательная деятельность в Большереченском детском саду возобновлена с 22.08.2022.

Таким образом, в проверяемый период образовательная деятельность в Большереченском детском саду не осуществлялась, что исключало право расходования субвенции на образование. Однако, с несоблюдением норм ст. 158 Бюджетного кодекса РФ, целей предоставления субвенции Управлением образования Иркутского района при отсутствии образовательного процесса учреждению доведены лимиты бюджетных обязательств, утверждена бюджетная смета, которой предусмотрены расходы на оплату труда с начислениями за счет средств местного бюджета, источником финансирования которых является субвенция на дошкольное образование, а учреждением произведены расходы на оплату труда с начислениями заведующего в сумме **636,0 тыс. р.**

Таким образом, допущено нецелевое использование субвенции на образование, что влечет применение бюджетных мер принуждения (ст. 306.4 Бюджетного кодекса РФ).

Кроме того, за счет средств местного бюджета, источником которых является субвенция на дошкольное образование, Управлением образования Иркутского района на 2021 год доведены лимиты бюджетных обязательств МДОУ ИРМО «Детский сад «Стрижи» №2», утверждена бюджетная смета, а учреждением исполнены расходы в сумме 47,0 тыс. р. на закупку средств обучения и воспитания, которые в дальнейшем использовались в образовательной деятельности. Образовательная деятельность в Детском саду «Стрижи» №2», зарегистрированном в качестве юридического лица 28.09.2021, согласно приказу Управления образования Иркутского района от 27.06.2022 № 306, начата с 01.07.2022.

⁷⁶ Распоряжением министерства образования от 02.03.2022 № 55-268-мр предписано уничтожить материалы ГИА 2021 года, включая иные документы о проведении экзамена в ППЭ, срок хранения которых определен до 1 марта года, следующего за годом проведения ГИА.

⁷⁷ МДОУ Иркутского районного муниципального образования «Большереченский детский сад» (далее-Большереченский детский сад, учреждение).

2.3.3. В силу норм ст. 144 Трудового кодекса РФ системы оплаты труда работников муниципальных учреждений⁷⁸ устанавливаются коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

В этой связи следует отметить, что отсутствие управления муниципальной системой образования в части правового регулирования и процедур оплаты труда педагогических работников со стороны федерального и областного уровней, не позволяет обеспечивать соответствие правовых актов по оплате труда, принимаемых органами местного самоуправления и муниципальными образовательными организациями, единым требованиям, согласующимся с нормированием затрат на уровне субъектов РФ.

С нормированием затрат на уровне субъекта РФ процедуры осуществления расходов на оплату труда в образовательных организациях не согласуются.

Так, Примерные положения об оплате труда, утвержденные нормативными правовыми актами муниципальных органов, имеют ряд недостатков.

В Иркутском районе в таком правовом акте содержатся **необоснованно** широкие права учреждений по формированию ими оснований для выплат премий, в частности с формулировкой «**другие события** для выплаты единовременной премии». Также учреждениям дано право самостоятельно устанавливать конкретные размеры и условия выплаты материальной помощи, что влечет возможность для установления в Положениях об оплате труда учреждений расширенного перечня оснований для установления указанных выплат, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субвенций (например, премии за работу без жалоб и замечаний, за внесение предложений о способах решения существующих проблем; материальная помощь в связи с окончанием школы ребенком работника, с дорогостоящими операциями и протезированием зубов).

Кроме того, в Примерном положении об оплате труда Иркутского района ежемесячная выплата молодым специалистам из числа педагогических работников, впервые приступившим к работе по специальности, отнесена к компенсационным выплатам, тогда как согласно нормам ст.ст. 146-154 Трудового кодекса РФ содержание и цель компенсационных выплат направлена на компенсацию неблагоприятных факторов работы.

КСП области отмечает, что указанная выплата предусмотрена неправомерно, поскольку не основана на расходных обязательствах муниципального образования: в ходе проверки не выявлен нормативный правовой акт, устанавливающий расходное обязательство муниципального образования по поддержке молодых специалистов. Правовые основания осуществления таких выплат за счет субвенции на общее образование отсутствуют.

Примерным положением об оплате труда г. Иркутска в структуре фонда оплаты труда объем средств на надбавки стимулирующего характера, премии работникам учреждения определен не менее 30% ФОТ учреждения (т.е. 30% и более), тогда как Едиными рекомендациями по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2021 год⁷⁹ рекомендовано направлять не менее 70% (т.е. 70% и более) ФОТ без учета его части,

⁷⁸ Система оплаты труда - размеры тарифных ставок, окладов (должностных окладов), доплат и надбавок компенсационного характера, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, системы доплат и надбавок стимулирующего характера и системы премирования (ст. 135 Трудового кодекса РФ).

⁷⁹ Утвержденные в соответствии со ст. 135 ТК РФ решением Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений от 29.12.2020, протокол №13.

предназначенного на выплаты компенсационного характера, связанные с работой в местностях с особыми климатическими условиями, в сельской местности, а также в организациях, в которых за специфику работы выплаты компенсационного характера предусмотрены по двум и более основаниям, на установление окладов (должностных окладов).

Кроме того, указанными Едиными рекомендациями рекомендовано определять предельную долю расходов на оплату административно-управленческого и вспомогательного персонала в ФОТ образовательных учреждений в объеме не более 40 %, тогда как в Примерном положении об оплате труда г. Иркутска указанная доля рекомендована в размере до 55%.

В ходе встречных проверок в образовательных учреждениях выявлено несоответствие Положений об оплате труда Примерным положениям.

Так, Положение об оплате труда работников в МБДОУ г. Иркутска детский сад №78 **не приведено** в соответствие с Примерным положением об оплате труда г. Иркутска в части порядка начисления премии при совмещении профессий, выполнении обязанностей временно отсутствующего работника, а также возраста для установления выплаты молодым специалистам, что могло стать следствием **ненадлежащего** контроля со стороны учредителя.

Положение об оплате труда МОУ ИРМО «Пивоваровской СОШ» **не соответствует** Примерному положению в части установления повышающих коэффициентов за наличие наград. Кроме наград, предусмотренных Примерным положением⁸⁰, Положением об оплате труда учреждения предусмотрено установление коэффициента при наличии почетной грамоты министерства образования Иркутской области, почетной грамоты, благодарности Губернатора Иркутской области.

2.3.4. Муниципальными учреждениями допускались **нарушения порядка и условий оплаты труда работников**.

Распространенным фактом в образовательных учреждениях являлась «**доплата до МРОТ**»⁸¹, не предусмотренная действующей системой оплаты труда учреждений, установление которой обусловлено низкими размерами должностных окладов.

Так, доплата до МРОТ производилась педагогическим работникам во всех дошкольных и общеобразовательных организациях Иркутского района, кроме 2-х начальных общеобразовательных школ.

С **несоблюдением** предусмотренного порядка, установленного Положениями об оплате труда учреждений, устанавливались выплаты **стимулирующего** характера.

Например, в МОУ ИРМО «Пивоваровская средняя общеобразовательная школа» отдельным работникам ежемесячно выплачивались премии «за работу, не входящую в должностные обязанности», в том числе председателю профсоюзного комитета, что не соответствует основным показателям премирования, определенным Положением об оплате труда работников учреждения. Кроме того, вопреки Положениям об оплате труда допускались случаи выплаты премии в размерах, превышающих установленные протоколами комиссии, а также лицам, не указанным в протоколах.

Распространена практика установления педагогическим работникам дошкольных и общеобразовательных организаций надбавок за работу, **не входящую в должностные обязанности**.

⁸⁰ Награды «Почетный работник общего образования», «Отличник народного просвещения», «Отличник физкультуры и спорта», «Отличник культуры», почетной грамоты Министерства образования РФ, почетной грамоты Министерства культуры РФ

⁸¹ Минимальный размер оплаты труда (далее-МРОТ).

Так, в МБОУ СОШ № 66 г. Иркутска педагогу-психологу, учителю в целях мотивации к более качественному выполнению своих должностных обязанностей выплачивалась надбавка за организацию питания, не относящаяся к обязанностям по этим педагогическим должностям, ежемесячно в размере 4 тыс. р. в месяц.

В других общеобразовательных организациях г. Иркутска осуществлялись доплаты за организацию школьного питания, за организацию работы с уполномоченным по правам ребенка, за руководство профсоюзной организацией; в Иркутском районе - за обслуживание сайтов, ведение протоколов, ведение документации по гражданской обороне, организацию школьного питания и отчетной документации.

2.3.5. По итогам 2021 года целевые показатели среднемесячной заработной платы педагогических работников проверяемых муниципальных образований достигнуты, в г. Иркутске, Иркутском районе с перевыполнением, что представлено в таблице:

					рублей
МО	Педагогические работники			Руководитель (факт)	Прочий персонал (факт)
	план	факт	% вып.		
Дошкольное образование					
г. Иркутск	36 647,5	37 135,2	101,3	60 518,6	26 217,4
Иркутский район	36 384,4	36 450,0	100,2	60 199,2	26 274,1
Катангский район	57 056,6	57 057,0	100,0	95 866,7	38 070,7
Общее образование					
г. Иркутск	41 211,5	41 599,0	101,0	91 135,9	28 085,7
Иркутский район	40 950,5	42 266,0	103,2	87 514,4	28 714,4
Катангский район	63 305,9	62 904,0	99,4	114 690,0	43 026,9

Анализ показал, что перевыполнение целевых показателей средней заработной платы в образовательных организациях достигнуто, в том числе, с учетом расходов на оплату внутреннего совместительства, расширения зон обслуживания.

Результаты встречных проверок в учреждениях г. Иркутска свидетельствуют о высокой педагогической нагрузке на 1 работника, установленной с несоблюдением законодательства⁸².

Так, по данным МБОУ г. Иркутска СОШ №66 в 2021 году число вакантных ставок учителей составляло 13 шт. ед. Вакансии не были востребованы, так как в объявлениях предлагалась низкая оплата труда (на уровне МРОТ - 20 467,2 рублей в месяц).

При этом педагогическая нагрузка по вакантным ставкам учителей распределялась между штатными работниками (педагогами, заместителями директора) в виде увеличения учебной нагрузки (внутреннего совместительства) и почасовой оплаты сверх предусмотренной⁸³, в результате чего нагрузка на 1 педагога в учреждении сложилась - 2,1 ставки, в том числе на 1 учителя - 2,3 ставки.

2.3.6. Как показало контрольное мероприятие, муниципальными образованиями принимались обязательства по расходам за счет субвенций **сверх доведенных бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств**, что не согласуется с нормами ст.ст. 219, 221 Бюджетного кодекса РФ.

В учреждениях Иркутского района в 2021 году бюджетные обязательства приняты на 35 602,4 тыс. р. сверх объема субвенций, доведенных в установленном порядке.

⁸² Ст. 282 ТК РФ, Постановление Министерства труда и социального развития РФ от 30.06.2003 № 41 от 30.06.2003 № 41 «Об особенностях работы по совместительству педагогических, медицинских, фармацевтических работников и работников культуры».

⁸³ 1,5 ставки и почасовой оплаты в объеме не более 300 часов в год.

По оценке КСП области превышение принятых обязательств произведено с учетом роста с сентября 2021 года численности учащихся, повлекшего увеличение классов, изменение структуры контингента по видам (направленностям) образовательных программ с увеличением количества групп и, в связи с этим, увеличение штатной численности работников учреждений.

Ввиду отсутствия правовых оснований увеличения объемов субвенций, в соответствии со ст. 86 Бюджетного кодекса РФ в случае, если в муниципальном образовании превышены нормативы, используемые в методиках расчета соответствующих межбюджетных трансфертов, финансовое обеспечение дополнительных расходов, необходимых для полного исполнения указанных расходных обязательств муниципального образования, осуществляется за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита местного бюджета указанного муниципального образования.

В образовательных организациях г. Иркутска объем принятых и не исполненных обязательств за счет субвенций по итогам года составил 136 415,4 тыс. р., в том числе 54 755,1 тыс. р. в дошкольном образовании, 81 660,3 тыс. р. в общем образовании.

Предоставленный объем субвенций позволил обеспечить выполнение требований трудового законодательства, связанных с увеличением с 01.01.2021 МРОТ и исполнение Указа Губернатора Иркутской области от 08.11.2018 № 231-уг «О дифференциации заработной платы работников государственных и муниципальных учреждений в Иркутской области».

По оценке КСП области с учетом роста с 01.09.2021 числа учащихся, количества классов в расчете на 4 месяца 2021 года объем дополнительных расходов составил 22 305,4 тыс. р., что «не покрывает» сумму неисполненных на конец года обязательств (81 660,3 тыс. р.).

Наличие неисполненных обязательств способствовало, также, нерациональное планирование расходов.

Так, по итогам встречной проверки в МДОУ г. Иркутска детский сад №78 установлено **нерациональное** планирование расходов на оплату труда в 4 квартале 2021 года, что привело к завышению среднемесячного объема ФОТ **сверх** сложившегося за 9 месяцев 2021 года с направлением расходов на выплату премии в декабре, что способствовало образованию неисполненных обязательств по начислениям на оплату труда на конец 2021 года.

В МБОУ г. Иркутска СОШ № 66 фактически сложившаяся средняя заработная плата списочного состава педагогов уже с начала года превышала установленный Департаментом образования г. Иркутска целевой показатель (50,0 тыс. р., в целом). По итогам года за счет бюджетов всех уровней средняя заработная плата составила 60,3 тыс. р., за счет средств субвенции – 53,5 тыс. р. с превышением на 107%. При этом, на конец года сложилась **не обеспеченная финансированием текущая** кредиторская задолженность по уплате взносов в государственные внебюджетные фонды в объеме 1 664,2 тыс. р.

В Катангском районе в результате принятия обязательств сверх доведенных лимитов, на конец года сложились неисполненные обязательства по перечислению взносов в государственные внебюджетные фонды в объеме 2 300,4 тыс. р., не обеспеченные источниками финансирования, в том числе по дошкольному образованию – 650,6 тыс. р., общему образованию - 1 650,2 тыс. р., что, по данным муниципального образования, обусловлено большим количеством малокомплектных образовательных организаций.

По мнению КСП области в целях оптимизации затрат имеется необходимость оценки структуры образовательных организаций и решения вопроса объединения дошкольных и

общеобразовательных организаций с малым количеством групп (классов), расположенных в одном населенном пункте (с созданием филиалов, при необходимости).

Основные выводы:

1. В Иркутской области по итогам 2021 года количество дошкольных образовательных организаций составило 844 ед., число филиалов дошкольных организаций - 22 ед., филиалов общеобразовательных организаций, реализующих программы дошкольного образования - 24 ед., подразделений (групп) при общеобразовательных организациях - 138 ед. Их количество в течение года незначительно (на 1-5 единиц) сократилось.

За 2021 год численность воспитанников сократилась с 141 840 чел. до 137 994 чел. (на 3 846 чел. или 2,7%).

При этом штатная численность работников дошкольных учреждений увеличилась с 37 490 шт. ед. до 37 947 шт. ед., на 457 шт. ед., в том числе педагогических работников - на 129 шт. ед. или 0,9%, до 15 177; прочего персонала - на 331 шт. ед. или 1,6 %, до 21 280 шт. ед.

Средняя численность работников дошкольного образования составила 31 708 чел.

Количество вакансий по должностям педагогических работников составило 436 ед. (или 2,9% от штатной численности).

Средняя нагрузка на 1 педагогического работника в дошкольных учреждениях на начало и по итогам года составляла 1,2 ставки.

2. Количество муниципальных общеобразовательных организаций на начало 2020/2021 учебного года составляло 828 организаций и на начало 2021/2022 учебного года в целом по Иркутской области не изменилось.

Число обучающихся в муниципальных общеобразовательных организациях на начало 2020/2021 года составляло 323 452 чел. и к началу 2021/2022 учебного года увеличилось до 327 006 чел. (на 3 554 чел.), количество классов (классов-комплектов) выросло на 233 ед. с 16 197 до 16 430 ед.

Штатная численность работников общеобразовательных организаций за 2021 год увеличилась на 2 236 шт. ед. (или 3,5%) до 65 398 шт. ед., в том числе педагогических работников на 1 597 шт. ед. (или на 4,3%) до 38 730 шт. ед., прочего персонала – на 559 (или на 2,5%) до 22 595 шт. ед.

Количество вакансий увеличилось с 1 496 шт. ед. на начало периода до 1 951 шт.ед. на конец.

Средняя численность работников увеличилась на 391 чел. с 44 360 до 44 781 чел. или 0,9% в сравнении с началом года, в том числе педагогических работников - на 168 чел. или 0,7% (с 22 414 до 22 582 чел.), прочего персонала – на 1,4% (с 18 438 до 18 689 чел.).

Средняя нагрузка на 1 педагогического работника общего образования на конец года составила 1,7 ставки.

3. В Иркутской области Методики расчета нормативов в соответствии со ст. 9.3 Закона об отдельных вопросах образования утверждены законом и также законом ежегодно утверждались нормативы.

Анализ нормативно-правового регулирования отношений по формированию, распределению и предоставлению субвенций на обеспечение госгарантий на получение образования (на финансовое обеспечение реализации образовательных программ муниципальными образовательными учреждениями) выявил нарушения, его недостаточность.

3.1. С несоблюдением ч. 2.1 ст.140 Бюджетного кодекса РФ в Иркутской области в 2021 году отсутствовали нормы, устанавливающие порядок определения общего объема субвенций на обеспечение госгарантий на образование и показатели (критерии) распределения между муниципальными образованиями общего объема таких субвенций. Недостаток правового регулирования восполнен только в 2022 году.

3.2. С несоответствием ч. 6 ст. 140 Бюджетного кодекса РФ порядка предоставления субвенций на обеспечение госгарантий на получение образования утверждались приложениями к Закону об областном бюджете на 2021 год, тогда как должны утверждаться Правительством Иркутской области. Недостаток устранен в 2022 году соответствующих норм в Законе об отдельных вопросах образования, однако на момент подготовки отчета соответствующий правовой акт Правительства Иркутской области не принят.

Эти Порядки недостаточно регулировали отношения, поскольку не регламентировали сроки перечисления субвенций и механизм определения размера ежемесячно перечисляемых субвенций.

3.3. С несоответствием ч. 3 ст. 99 Федерального закона об образовании № 273-ФЗ, согласно которой ключевым элементом нормативов для определения объемов субвенций на дошкольное и на общее образование являются затраты на оплату труда педагогических работников муниципальных общеобразовательных организаций, которые не могут быть ниже уровня, соответствующего средней заработной плате в соответствующем субъекте РФ, на территории которого расположены такие общеобразовательные организации, Методики расчета нормативов не содержат положений о порядке определения и учета средней заработной платы в Иркутской области в нормативах.

В Порядках, утвержденных Постановлением Правительства Иркутской области № 914-пп, для расчета нормативов применяются конкретные значения прогнозной средней заработной платы, в отсутствие правил определения ее значений.

Применение Распоряжения председателя Правительства Иркутской области № 3-рз, которым установлено соотношение прогнозной средней заработной платы педагогических работников и прогнозной средней заработной платы в сфере экономики (среднемесячного дохода от трудовой деятельности), не регламентировано Методиками расчета нормативов.

Утверждение Распоряжением председателя Правительства Иркутской области № 3-рз значений прогнозной средней заработной платы наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячный доход от трудовой деятельности) не соответствует п. 4 ст. 12 Закона Иркутской области № 1-ОЗ, согласно которому распоряжения первого заместителя Губернатора Иркутской области - Председателя Правительства Иркутской области издаются по организационным и оперативным вопросам, входящим в его полномочия.

Порядок определения прогноза среднемесячной заработной платы педагогических работников по общему и дошкольному образованию, как важного элемента нормативов на финансовое обеспечение реализации образовательных программ, должен быть предусмотрен Методиками расчета нормативов, утверждаемыми законом Иркутской области.

3.4. С несоответствием Федеральному закону об образовании № 273-ФЗ Методиками расчета нормативов предусмотрен учет расходов на оплату труда не только педагогических работников и административно-управленческого и вспомогательного персонала, непосредственно участвующих в оказании образовательных услуг, но и всех работников муниципальных образовательных организаций, в т.ч. связанных с обслуживанием зданий, транспортным обеспечением обучающихся, присмотром и уходом

детей. В частности, оказание услуг по присмотру и уходу в муниципальных дошкольных учреждениях отнесено к полномочиям органов местного самоуправления.

3.5. Значения базового норматива на учебные расходы установлены в Методиках расчета нормативов и с 01.09.2019 до настоящего времени не пересматривались, что не способствует результативности использования данных средств. При этом потребительские цены с учетом индекса инфляции за этот период увеличились на 30%.

Кроме того, установление в едином значении норматива на учебные расходы для каждого вида и направленности образовательных программ не согласуется с нормами ст. 99 Федерального закона об образовании № 273-ФЗ.

3.6. Отсутствуют достаточные основания для утверждения министерством образования целевых показателей среднемесячной заработной платы педагогических работников дошкольного, общего образования по каждому муниципальному образованию на каждый месяц, в целом на год. При этом методика (порядок) расчета министерством образования этих прогнозных значений среднемесячной заработной платы педагогических работников правовыми актами не установлена.

Нельзя признать соответствующими нормам ч. 3 ст. 99 Федерального закона об образовании № 273-ФЗ меры министерства образования по доведению до муниципальных образований для достижения ими установленного министерством показателя средней заработной платы педагогических работников.

3.7. Порядки, утвержденные постановлением Правительства Иркутской области № 914-пп и являющиеся частью Методик расчета нормативов, имели ряд недостатков:

1) в отступление от требований ч.ч. 2, 3 ст. 99 Федерального закона об образовании № 273-ФЗ не содержали критериев (показателей), позволяющих определить нормативы в части:

- очно-заочной, заочной форм обучения, при наличии такого контингента учащихся в МО г. Иркутск, Иркутском районном МО,

- малокомплектных школ, учитывая, что установленное значение коэффициента корректировки наполняемости классов не в полной мере компенсировало затраты малокомплектных школ, не зависящие от количества обучающихся, при низкой наполняемости классов: менее 8 чел.,

- обеспечения дополнительного профессионального образования педагогических работников не реже чем один раз в три года (ст.47 Федерального закона об образовании № 273-ФЗ),

- обеспечения безопасных условий обучения и воспитания, охраны здоровья обучающихся,

- обеспечения дополнительного образования детей в муниципальных школах.

2) не содержат методики (порядка, формулы) расчета коэффициента, отражающего долю оплаты труда АУП и вспомогательного персонала (K_{vsp}), отсутствуют понятные и прозрачные правила его расчета.

Кроме этого коэффициенты не изменялись с 2019 по 2021 годы, несмотря на изменение сети учреждений (ввод новых объектов капитального строительства, др. факторы), что оказывало влияние на объективность значения норматива расходов на оплату труда АУП и вспомогательного персонала (достаточность, избыточность).

3.8. В 2021 году правовые акты, регламентирующие порядок определения нормативов, не учитывали особенности организации образовательного процесса, в котором с начала учебного года (с 1 сентября) изменяется количество обучающихся по уровням образования, видам образовательных программ и количество образовательных

классов (групп), что не обеспечивало достаточность и объективность расчетного объема субвенций.

Правовые пробелы устранены в 2022 году при внесении изменений в ст. 9.3 Закона об отдельных вопросах образования.

3.9. Отсутствовало правовое регулирование расходования субвенций муниципальными образованиями.

4. Недостатки правового регулирования формирования объемов субвенций на обеспечение госгарантий на получение образования не позволили объективно и достоверно оценить объем потребности муниципальных образований в средствах субвенций на 2021 год.

Выявлен ряд нарушений и недостатков.

4.1. В нарушение п.3 ст.8 Федерального закона об образовании № 273-ФЗ, ст. 9.3 Закона об отдельных вопросах образования Законом об областном бюджете на **2021 год объем субвенций** на обеспечение госгарантий на получение образования утвержден без учета нормативов, которые на момент утверждения Закона об областном бюджете на 2021 год не были утверждены, что привело к недостатку субвенций на 2021 год в объеме 6 513 147,0 тыс. р.

Утвержденный первоначально на 2021 год объем субвенций в размере 36 860 448,8 тыс. р. в течение финансового года увеличился до 44 649 197,6 тыс. р. на 7 788 749 тыс.р. (21%). При этом предусмотренные Законом об областном бюджете на 2021 год объемы субвенций превысили объемы, рассчитанные по нормативам, на **1 257 102,2 тыс. р.** (на дошкольное образование - 821 663,5 тыс.р., общее образование - 435 438,7 тыс.р.).

В нарушение федерального законодательства без учета нормативов, утвержденных Законом № 115-ОЗ, объемы субвенций были увеличены для оплаты текущей кредиторской задолженности по выплате заработной платы и начислений на оплату труда, сложившейся в муниципальных образованиях на начало 2021 года.

Правовые основания для компенсации муниципальным образованияам затрат на выплату текущей кредиторской задолженности по выплате заработной платы и начислений на оплату труда, сформировавшейся по состоянию на 01.01.2021 вследствие недостатка субвенций на обеспечение госгарантий на образование в 2020 году, отсутствовали.

Также произвольно, в отсутствие правовых оснований объем субвенций на общее образование был увеличен для оплаты (переклассификации произведенных расходов) отпускных в доле, приходящейся на выплаты за классное руководство педагогическим работникам, источником финансирования которых являются средства межбюджетного трансферта из федерального бюджета.

Вмешательство КСП области в решение вопроса об источнике финансирования выплат за классное руководство в составе отпускных позволило предотвратить нецелевое расходование субвенций на обеспечение госгарантий на образование.

При этом министерство образования, как главный распорядитель бюджетных средств, не дало разъяснение о порядке возврата в областной бюджет субвенции, излишне выделенной на выплату отпускных в доле, приходящейся на выплаты за классное руководство, высвободившейся в результате правильной переклассификации произведенных за счет областного бюджета расходов на расходы за счет межбюджетного трансферта из федерального бюджета.

Возврат неосвоенных субвенций с учетом переклассификации расходов на оплату отпускных, начисленных на выплаты за классное руководство, осуществлен только тремя МО в сумме 31 279,9 тыс. р. (Нижеилимский, Тайшетский, Нижнеудинский районы).

4.2. В 2021 году 21 муниципальному образованию субвенции на дошкольное образование предусмотрены сверх потребности по нормативам на сумму 334 743,5 тыс. р., в том числе средства в объеме 185 368,0 тыс. р. - путем перераспределения средств между субвенциями в целях обеспечения выплаты заработной платы в декабре 2021 года внесением изменений в Закон об областном бюджете на 2021 год.

Несмотря на предоставление субвенций на дошкольное образование сверх расчетного объема по нормативам, в 5-и муниципальных образованиях сложилась кредиторская задолженность по оплате расходов на обеспечение госгарантий на дошкольное образование на конец 2021 года сумме 73 367,3 тыс. р.

На общее образование 11 муниципальным образованиям субвенции предусмотрены сверх объема, рассчитанного по нормативам, и дополнительной потребности на погашение Кт задолженности за декабрь 2020 года. При этом в 2-х МО сложилась кредиторская задолженность на конец 2021 года по оплате начислений на заработную плату (г Тулун - 4 960,1 тыс. р., Иркутское районное МО - 24 060,5 тыс. р.).

Объемы субвенции на общее образование для 14-и муниципальных образований, предоставленные в объемах, меньше рассчитанных по нормативам, оказались достаточными для обеспечения выплаты зарплаты, начисленной за 2021 год и погашения кредиторской задолженности, сложившейся на начало 2021 года, что дает основание полагать об установлении для этих муниципальных образований завышенных размеров утвержденных нормативов.

В МО Мамско-Чуйского района вследствие выделения лимитов больше фактической потребности, сложились остатки неиспользованной субвенции на 01.01.2022 на общее образование - в объеме 4 094,9 тыс. р., на дошкольное образование - 3 540,2 тыс. р., которые возвращены в доход областного бюджета в 2022 году.

4.3. Изменение по состоянию на 20.09.2021 численности обучающихся по программам общего образования с увеличением на 3 554 чел. (до 327 006 чел., в том числе в 16-и МО увеличилась численность на 5 120 человек, в 26-и МО - сократилась на 1 566 человек.), числа классов-комплектов - на 233 единицы, с наибольшим увеличением числа обучающихся в Иркутском районе - на 2 323 человек, 97 классов-комплектов; в г. Иркутске - на 1 234 человек, число классов-комплектов - на 38 единиц, не привело к изменению нормативов и субвенций на обеспечение госгарантий на получение образования по причине отсутствия в этом периоде соответствующего правового регулирования.

5. Анализ соблюдения законодательства при распределении и предоставлении муниципальным образованиям субвенций на образование, причин неполного использования предусмотренных областным бюджетом субвенций на образование показал следующее.

5.1. Распределение субвенций между МО осуществлялось в **отсутствие** утвержденных правовыми актами Иркутской области соответствующих методик. Методики распределения субвенций, представленные в составе материалов к законопроекту об областном бюджете, предусматривали распределение субвенций с учетом утвержденных нормативов обеспечения госгарантий на образование и численности обучающихся по соответствующим программам (уровням образования). При этом, способ определения численности не был установлен, фактически использовались данные федерального статистического наблюдения о численности обучающихся по программам дошкольного образования (ф.85-К) и обучающихся по программам общего образования (ф.ОО-1), формируемые в разные сроки: на 1 января года, следующего за отчетным и на 20 сентября (начало учебного года) соответственно.

5.2. В отсутствие в Порядках предоставления субвенций, являвшихся приложениями к Закону об областном бюджете на 2021 год, сроков перечисления и механизмов определения размера ежемесячно перечисляемой субвенции, для перечисления субвенций министерство образования требовало от муниципальных образований направления заявок.

При этом отдельным муниципальным образованиям субвенции перечислялись частями (не менее 3 раз в месяц), в объемах, в основном, не соответствующих заявкам муниципальных образований.

6. Контрольное мероприятие показало, что отсутствует единообразие в определении типов образовательных учреждений. Так, в г. Иркутске подведомственная сеть дошкольного и общего образования представлена только бюджетными и автономными учреждениями (209 учреждений). В Иркутском районе - 70 (95%) из 74 учреждений являются казенными, 4 - являются бюджетными учреждениями. В ведении Отдела образования Катангского района находятся всего 12 учреждений дошкольного и общего образования, из которых 11 казенных, 1 бюджетное учреждение.

В силу федерального законодательства финансовое обеспечение деятельности муниципальных бюджетных и автономных учреждений подлежит осуществлению на основании муниципальных заданий на оказание услуг и нормативных затрат на выполнение этих услуг. При этом обязанности учредителей принимать решения в отношении казенных учреждений о выдаче им муниципальных заданий законодательство не содержит, что в сфере образования создает неопределенность в части обеспечения единообразия финансирования казенных, бюджетных и автономных образовательных учреждений.

7. При оценке соблюдения органами местного самоуправления г. Иркутска, Иркутского и Катангского районов законодательства по финансовому обеспечению деятельности подведомственных образовательных учреждений установлен ряд нарушений и недостатков.

7.1. Нормативные затраты в расчете на 1-го обучающегося (по программам дошкольного образования) установлены в Иркутском районе, г. Иркутске в среднем по уровням образования без детализации по видам, направленностям образовательных программ, без учета специальных условий для получения образования обучающимися, что не отвечает требованиям ч. 2 ст. 99 Федерального закона об образовании, п.4 Общих требований к определению нормативных затрат, Порядков формирования муниципального задания и его финансового обеспечения

Кроме того, нормативные затраты на оказание муниципальных услуг не согласованы с нормативами обеспечения госгарантий на образование.

7.2. Объем финансового обеспечения выполнения муниципальных заданий на оказание образовательных услуг определялся Департаментом образования г. Иркутска с нарушением требований п. 4 ст. 69.2 Бюджетного кодекса РФ без учета утвержденных нормативных затрат на оказание муниципальных услуг. При этом аргумент о том, что для формирования объемов субсидий подведомственным учреждениям применялись выравнивающие коэффициенты, не принимается, как не основанный на нормах бюджетного законодательства.

КСП области отмечает, Положение о порядке формирования муниципального задания, которым в отношении муниципальных учреждений г. Иркутска предусмотрено применение (при необходимости) коэффициентов выравнивания, в отсутствие порядка расчета этих коэффициентов и порядка их применения для расчета объемов финансового обеспечения муниципального задания, создает для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения и возможность необоснованного применения исключений из

общих правил при определении объемов финансового обеспечения муниципальных организаций, что, как следует из п.2 ст.1 Федерального закона № 172-ФЗ⁸⁴ и Правил антикоррупционной экспертизы правовых актов⁸⁵, является коррупциогенным фактором.

Как показала проверка, не всегда применение коэффициентов выравнивания преследовало цель выравнивания в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных Департаменту образования г. Иркутска. Коэффициенты выравнивания утверждались приказами Департамента образования г. Иркутска 5 раз дифференцировано⁸⁶ (например, для дошкольных организаций в диапазоне от 0,787 до 2,622).

Планирование расходов на оплату труда образовательных учреждений Иркутского района также не основано на нормативах затрат на оказание муниципальных услуг, утвержденных нормативными правовыми актами муниципального образования, на нормативах финансового обеспечения госгарантий на образование, установленных Законом № 115-ОЗ. Муниципальные задания дошкольных учреждений Иркутского района на 2021 год не содержат задания на оказание услуг по присмотру и уходу за детьми.

7.3. В нарушение требований ст.ст. 69.1, 69.2 Бюджетного кодекса РФ п.3 ст.9.2 Федерального закона о некоммерческих организациях Отделом образования Катангского района муниципальное задание бюджетному учреждению МБОУ СОШ с. Ербогачен на оказание муниципальных образовательных услуг общего образования на 2021 год не выдавалось, расчеты нормативных затрат не производились, их значения правовыми актами не утверждались. При этом, учреждению предоставлена субсидия на выполнение муниципального задания в сумме **51 677,3 тыс. р.**

7.4. С несоблюдением ст.ст. 158, 221 Бюджетного кодекса РФ Порядком составления бюджетных смет для казенных учреждений, подведомственных Управлению образования Иркутского района, подготовка, ведение бюджетных смет муниципальных образовательных учреждений возложены не на подведомственные учреждения, а на Централизованную бухгалтерию, которая не находится в ведении Управления образования.

7.5. С несоблюдением требований ст. 221 Бюджетного кодекса РФ, Общих требований к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений, Порядка составления бюджетных смет для казенных учреждений, подведомственных Управлению образования Иркутского района, составление бюджетных смет образовательных учреждений Иркутского района не сопровождается формированием обоснований - расчетов плановых сметных показателей по расходам, которые являются неотъемлемой частью бюджетных смет и должны составляться учреждениями.

Отделом образования Катангского района с нарушением ст. 162 Бюджетного кодекса РФ, которой составление и ведение бюджетных смет отнесено к полномочиям получателя бюджетных средств, составлялись бюджетные сметы подведомственных казенных образовательных учреждений. В нарушение бюджетного законодательства обоснования (расчеты) плановых сметных назначений, являющиеся неотъемлемой частью бюджетных смет, отсутствовали.

8. Проверка соблюдения законодательства при расходовании муниципальными образовательными учреждениями средств местного бюджета, источником формирования которых являлись субвенции на образование, выявила ряд нарушений.

⁸⁴ Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

⁸⁵ Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96.

⁸⁶ Выравнивающие коэффициенты устанавливались как для понижения объема финансового обеспечения, определенного по нормативным затратам (при значении < 1), так и для увеличения его (при значении > 1).

8.1. Средства субвенции использовались на цели, не соответствующие целям их предоставления (п. 1 ст. 78.1, ст. 306.4 БК РФ).

8.1.1. МБОУ г. Иркутска СОШ № 66 с несоблюдением норм п. 1 ст. 78.1 Бюджетного кодекса РФ на счет субсидии на выполнение муниципального задания, источником финансового обеспечения которой является субвенция, произведена оплата среднего заработка педагогическим работникам с начислениями в сумме 458,6 тыс. р. за период, когда работники были привлечены к проведению ГИА и приказом руководителя учреждения освобождены от основной работы.

Согласно п. 3 ч. 1 ст. 8 Федерального закона об образовании № 273-ФЗ субвенция из бюджета субъекта РФ предоставляется на финансовое обеспечение реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с ФГОС, что исключает направление ее на расходы в рамках выполнения государственных обязанностей.

При этом, работникам учреждения, получившим средний заработок за период участия в проведении ГИА за счет субвенции, по их заявлению ГАУ ИО «Центр оценки профессионального мастерства, квалификаций педагогов и мониторинга качества образования» выплачена компенсация за участие в ГИА.

Департаментом образования г. Иркутска установлено, что такая практика в подведомственных общеобразовательных учреждениях является распространенной.

В Иркутском районе в 2021 году работникам общеобразовательных организаций оплата труда за период участия в ГИА осуществлялась за счет субвенции, они не обращались за получением компенсации за участие в ГИА. В нарушение законодательства приказы учреждений об освобождении работников от основной работы на период их участия в проведении ГИА не издавались, заработная плата начислялась в соответствии с тарификацией.

Объем нецелевого использования субвенции на обеспечение госгарантий на общее образование в части начисленной и выплаченной за счет субвенции заработной платы работникам школ Иркутского района за период их участия в ГИА определить не представилось возможным, по причине не сохранения документов, являющихся доказательствами участия педагогических и иных работников муниципальных общеобразовательных организаций в ГИА.

8.1.2. В нарушение п. 3 ч. 1 ст. 8, п. 1 ч. 1 ст. 9, ст. 99 Федерального закона об образовании № 273-ФЗ, из которых следует, что субвенции из бюджета субъекта РФ местным бюджетам предоставляются на финансовое обеспечение реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с ФГОС, Управлением образования Иркутского района при отсутствии образовательной деятельности в МДОУ Иркутского районного муниципального образования «Большереченский детский сад» учреждению доведены лимиты бюджетных обязательств на оплату труда с начислениями, а учреждением произведены расходы на оплату труда с начислениями заведующего Большереченского детского сада в сумме 636,0 тыс. р. за счет средств местного бюджета, источником финансирования которых является субвенция на дошкольное образование, с несоблюдением цели ее предоставления (ст. 306.4 БК РФ).

8.2. В 2021 году в нарушение требований ст.ст. 219, 221 Бюджетного кодекса РФ приняты бюджетные обязательства на оплату расходов по обеспечению госгарантий на образование сверх объема субвенций, доведенных в установленном порядке: г. Иркутск – 136 415,4 тыс.р., Иркутский район - на 35 602,4 тыс.р., Катангский район – 2 300,4 тыс.р.

8.3. Отсутствие управления муниципальной системой образования в части правового регулирования и процедур оплаты труда педагогических работников со стороны федерального и областного уровней, не позволяет обеспечивать соответствие правовых

актов по оплате труда, принимаемых органами местного самоуправления и муниципальными образовательными организациями, единым требованиям, согласующимся с нормированием затрат на уровне субъектов РФ.

Примерное положение работников образовательных учреждений Иркутского района содержит широкие пределы формирования учреждениями оснований для выплат премий, определяя в качестве одного из оснований «другие события для выплаты единовременной премии», а также предоставляет право самостоятельно устанавливать условия выплаты материальной помощи и ее конкретных размеров, что влечет установление в Положениях об оплате труда учреждений расширенного перечня оснований для установления указанных выплат (например, премии за работу без жалоб и замечаний, внесение предложений о способах решения существующих проблем; материальная помощь - в связи с окончанием школы ребенком работника, проведение дорогостоящих операций и протезирование зубов), источником финансирования которых являются субвенции.

В Иркутском районе ежемесячная выплата молодым специалистам из числа педагогических работников, впервые приступивших к работе по специальности, в Примерном положении об оплате труда отнесена к компенсационным выплатам, тогда как содержание и цель компенсационных выплат согласно Трудовому кодексу РФ направлены на компенсацию неблагоприятных факторов работы.

Кроме того, указанная выплата не основана на расходных обязательствах муниципального образования по поддержке молодых специалистов, вследствие этого предусмотрена неправомерно.

8.4. Несоответствие в отдельных муниципальных учреждениях их Положений об оплате труда Примерным положениям, вопреки ст. 144 Трудового кодекса РФ, согласно которой нормативные правовые акты органов местного самоуправления являются основанием для установления системы оплаты труда работников муниципальных учреждений, влечет создание оснований для избыточных выплат за счет субвенций.

8.5. Распространены факты установления доплат до МРОТ, что не предусмотрено системой оплаты труда работников учреждений.

Выборочный анализ показал, что в образовательных учреждениях устанавливаются доплаты, не входящие в должностные обязанности персонала: в г. Иркутск - за организацию школьного питания, за организацию работы с уполномоченным по правам ребенка, за руководство профсоюзной организацией; в Иркутском районе - за обслуживание сайтов, ведение протоколов, ведение документации по гражданской обороне, организацию школьного питания и отчетной документации.

8.6. По результатам проверок в общеобразовательных организациях установлены факты превышения норм рабочего времени педагогов по совместительству.

8.7. По выявленным фактам бюджетных правонарушений подготовлены три протокола об административных правонарушениях: 1) в отношении главного бухгалтера МБОУ г. Иркутска СОШ № 66 по факту расходования субсидии на выполнение муниципального задания, источником которой являлась субвенция на образование, на цели, не связанные с выполнением муниципального задания и целями предоставления, по ст. 15.14 КоАП РФ «Нецелевое использование бюджетных средств»; 2) в отношении начальника Муниципального отдела образования администрации муниципального образования «Катангский район» по факту нарушения порядка формирования и финансового обеспечения выполнения муниципального задания, по ст. 15.15.15 КоАП РФ «Нарушение порядка формирования государственного (муниципального) задания»; 3) в отношении начальника Управления образования администрации Иркутского районного муниципального образования по факту предоставления МОУ ИРМО «Большереченский

детский сад» средств на оплату труда с начислениями, источником которых является субвенция на образование, при отсутствии образовательной деятельности в соответствии с ФГОС, по ст. 15.14 КоАП РФ «Нецелевое использование бюджетных средств».

Предложения:

1. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Законодательное Собрание Иркутской области и Губернатору Иркутской области.

2. Направить в министерство финансов Иркутской области уведомление о применении бюджетных мер принуждения в отношении Иркутского районного муниципального образования.

3. Направить представления в министерство образования Иркутской области, Управление образования администрации Иркутского районного муниципального образования, Департамент образования комитета по социальной политике и культуре администрации г. Иркутска, Муниципальный отдел образования администрации муниципального образования «Катангский район».

4. Направить информационное письмо в Правительство Иркутской области.

Аудитор Контрольно-счетной
палаты Иркутской области

Л.Н. Мулярова

СПРАВКА
о результатах контрольного мероприятия

Перечень объектов мероприятия: Министерство образования Иркутской области, Департамент образования комитета по социальной политике и культуре администрации г. Иркутска, Управление образования администрации Иркутского районного муниципального образования, Муниципальный отдел образования администрации муниципального образования «Катангский район». Объекты встречных проверок: МБДОУ г. Иркутска детский сад № 78, МБОУ г. Иркутска СОШ № 66, МОУ ИРМО «Пивоваровская средняя общеобразовательная школа»		
1	Количество документов по результатам контрольного мероприятия (единиц), в том числе:	18
1.1	- актов	7
1.2	- отчетов	1
1.3	- представлений	4
1.3	- предписаний	-
1.4	- уведомлений о применении бюджетных мер принуждения	1
1.5	- информационных писем	2
1.6	- протоколов об административных правонарушениях	3
2	Объем проверенных финансовых средств всего, (тыс. р.):	44 649 197,6
3	Выявлено нарушений бюджетного законодательства всего, в том числе по группам нарушений в соответствии с Классификатором* (тыс. р.):	8 215 311,8
3.1	Группа 1. Нарушения при формировании и исполнении бюджетов	8 214 217,2
3.2	Группа 2. Нарушения ведения бухгалтерского учета, составления и представления бухгалтерской (финансовой) отчетности	-
3.3	Группа 3. Нарушения в сфере управления и распоряжения государственной (муниципальной) собственностью	-
3.4	Группа 4. Нарушения при осуществлении государственных (муниципальных) закупок и закупок отдельными видами юридических лиц	-
3.5	Группа 7. Иные нарушения	
3.6	Группа 8. Нецелевое использование бюджетных средств	1 094,6
4	Рекомендовано к возврату (взысканию) в бюджет соответствующего уровня (тыс. р.)	
5	Рекомендовано к возврату в областную казну (тыс. р.)	636,0
6	Объем причиненного ущерба (тыс. р.)	

*Классификатор нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля), одобренный Советом КСО при Счетной палате РФ 17.12.2017, протокол № 2-СКСО.

Пояснительная записка
к справке о результатах контрольного мероприятия:

Объем выявленных нарушений составил – 8 215 311,8 тыс. р./273 ед.:

Группа 1. Нарушения при формировании и исполнении бюджетов – 8 214 217,2 тыс. р./ 271 ед., в том числе:

6 513 147,0 тыс. р. - сумма занижения объемов субвенций на обеспечение госгарантий на получение образования, предусмотренных первоначально Законом об областном бюджете на 2021 год с несоблюдением ст.8 Федерального закона об образовании № 273-ФЗ, ст.9.3 Закона об отдельных вопросах образования без учета нормативов (84 ед., п. 1.2.63 Классификатора нарушений).

1 257 102,2 тыс. р. - сумма завышения объемов субвенций на обеспечение госгарантий на получение образования, предусмотренных в окончательной редакции Закона об областном бюджете на 2021 год с несоблюдением ст. 8 Федерального закона об образовании № 273-ФЗ, ст. 9.3 Закона об отдельных вопросах образования, без учета нормативов, утвержденных Законом № 115-ОЗ (84 ед., п. 1.2.63.Классификатора нарушений);

174 318,2 тыс. р. - сумма превышения в нарушение требований ст.ст. 219, 221 Бюджетного кодекса РФ бюджетных обязательств на оплату расходов сверх объема субвенций на обеспечение госгарантий на получение образования: г. Иркутск - 136 415,4 тыс. р., Иркутский район - на 35 602,4 тыс. р., Катангский район - 2 300,4 тыс. р. (3 ед., п. 1.2.59 Классификатора нарушений);

266 846,9 тыс. р. - объем финансового обеспечения выполнения муниципального задания определялся Департаментом образования г. Иркутска с нарушением требований п. 4 ст. 69.2 Бюджетного кодекса РФ без учета утвержденных нормативных затрат на оказание муниципальных услуг, объем субсидий, предусмотренный соглашениями о предоставлении субсидий, ниже объема, рассчитанного исходя из нормативов (1 ед., п. 1.2.47 Классификатора нарушений);

319,7 тыс. р. - с несоблюдением требований ст. 135 Трудового кодекса РФ в МБДОУ г. Иркутска детский сад №78 доплата до МРОТ произведена на сумму 173,8 тыс. р. помощникам воспитателя, работникам, замещающим должности прочего персонала, в МОУ ИРМО «Пивоваровская средняя общеобразовательная школа» педагогическим работникам на сумму 145,9 тыс. р. в связи установлением заработной платы по действующей в учреждении системе оплаты труда с нарушением норм трудового законодательства – ниже МРОТ (2 ед., п. 1.2.95 Классификатора нарушений);

2 444,8 тыс. р. - в нарушение ст. 135 Трудового кодекса РФ, Положений об оплате труда учреждений выплаты стимулирующего характера устанавливались с несоблюдением предусмотренного порядка: в МБОУ г. Иркутска СОШ № 66 установление и начисление стимулирующих выплат на сумму 2 299,8 тыс. р. осуществлялось при отсутствии протоколов комиссии; в МОУ ИРМО «Пивоваровская средняя общеобразовательная школа» отдельным работникам ежемесячно выплачивались премии «за работу, не входящую в должностные обязанности», на общую сумму 136,5 тыс. р., имеют место случаи выплаты премии в размерах, превышающих установленные протоколами, а также лицам, не указанным в протоколах, всего на сумму 8,5 тыс. р. (3 ед., п. 1.2.95 Классификатора нарушений);

38,4 тыс. р. - педагогическим работникам установлены надбавки за работу, не входящую в должностные обязанности, с несоблюдением норм ст. 135 Трудового кодекса РФ: в МБОУ СОШ № 66 г. Иркутска педагогу-психологу, учителю в целях мотивации к

более качественному выполнению своих должностных обязанностей выплачивалась надбавка за организацию питания (1 ед., п. 1.2.95 Классификатора нарушений);

11 ед. - в нарушение ст. 162 Бюджетного кодекса РФ бюджетные сметы казенных образовательных учреждений Катангского района составлялись органом управления образованием-Отделом образования, тогда как составление и ведение бюджетных смет относится к полномочиям получателя бюджетных средств (п. 1.2.45 Классификатора нарушений);

81 ед. - в нарушение ст. 221 Бюджетного кодекса РФ, Общих требований к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений, утвержденных Приказом Минфина России от 14.02.2018 № 26н, бюджетные сметы казенных образовательных учреждений Иркутского и Катангского районов не содержат обоснований (расчетов) плановых сметных назначений (п. 1.2.45 Классификатора нарушений);

1 ед. - в нарушение требований ст.ст. 69.1, 69.2 Бюджетного кодекса РФ, ч.3 ст. 9.2 Федерального закона о некоммерческих организациях Отделом образования Катангского района муниципальное задание бюджетному учреждению МБОУ СОШ с. Ербогачен на оказание муниципальных образовательных услуг общего образования на 2021 год не выдавалось, расчеты нормативных затрат не производились, их значения правовыми актами не утверждались (п. 1.2.47 Классификатора нарушений).

Группа 8. Нецелевое использование бюджетных средств – 1 094,6 тыс. р./2 ед.

458,6 тыс. р. - субсидия на выполнение муниципального задания, источником которой является субвенция на обеспечение госгарантий на образование, МБОУ г. Иркутска СОШ № 66 направлена на цели, не связанные с выполнением муниципального задания: произведена оплата среднего заработка педагогическим работникам с начислениями за период, когда работник был привлечен к проведению ГИА и приказом руководителя учреждения освобожден от основной работы (1 ед., п. 1.2.48 Классификатора нарушений);

636,0 тыс. р. - за счет средств местного бюджета, источником которых является субвенция на образование, предоставляемая на финансовое обеспечение реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с ФГОС, при отсутствии образовательной деятельности в МОУ ИРМО «Большереченский детский сад» Управлением образования Иркутского района доведены лимиты бюджетных обязательств на оплату труда с начислениями, а учреждением произведены расходы на оплату труда с начислениями заведующему детским садом (1 ед., п. 1.2.64 Классификатора нарушений).

Аудитор Контрольно-счетной
палаты Иркутской области



Л.Н. Мулярова