

**Информация об основных итогах контрольного мероприятия
«Проверка законности и результативности (эффективности и экономности) использования в 2019 – 2020 годах муниципальными
образованиями субвенции на реализацию Закона Мурманской области
«О единой субвенции местным бюджетам на финансовое обеспечение образовательной деятельности»**

Коллегия Контрольно-счетной палаты Мурманской области рассмотрела результаты контрольного мероприятия «Проверка законности и результативности (эффективности и экономности) использования в 2019 – 2020 годах муниципальными образованиями субвенции на реализацию Закона Мурманской области «О единой субвенции местным бюджетам на финансовое обеспечение образовательной деятельности» (далее – мероприятие).

Объекты проверки:

- Министерство образования и науки Мурманской области;
- Комитет по образованию города Мурманска;
- Управление образования администрации ЗАТО город Североморск;
- администрация муниципального образования Кандалакшский район Мурманской области.

Исследуемый период: 2019-2020 годы.

Отчет о результатах проведенного мероприятия представлен аудитором Климовой Н.В.

По результатам мероприятия установлено следующее.

1. Средства единой субвенции на финансовое обеспечение образовательной деятельности, предоставляемой местным бюджетам из областного бюджета, являются основным источником финансирования оплаты труда педагогических работников и учебных расходов муниципальных дошкольных образовательных организаций и муниципальных общеобразовательных организаций. На указанные цели из областного бюджета направлено в 2019 году - 12 035 154,1 тыс. рублей, или 99,97 % от законодательно утвержденного объема (12 038 425,3 тыс. рублей); в 2020 году – 12 783 779,7 тыс. рублей, или 99,89 % от объема, утвержденного сводной бюджетной росписью (12 798 389,4 тыс. рублей).

2. Ежегодно в течение финансового года в соответствии с положениями Методик распределения субвенции (приложения № 2 к Законам от 19.12.2005 № 706-01-ЗМО и от 10.12.2013 № 1684-01-ЗМО) первоначальный законодательно утвержденный объем единой субвенции увеличивается на основе фактической потребности в средствах муниципальных образований с учетом изменения прогнозируемой среднегодовой численности обучающихся, воспитанников, а также прогнозного размера средней заработной платы по региону, учитываемого при определении размера средней заработной платы отдельных категорий работников образовательных организаций в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597. Так, дополнительный объем единой субвенции на финансовое обеспечение образовательной деятельности в 2019 году составил 549 845,3 тыс. рублей, или 4,8 % от первоначального законодательно утвержденного объема, и в 2020 году – 426 480,4 тыс. рублей, или на 3,4 процентов.

3. На формирование дополнительного объема единой субвенции и достаточность средств единой субвенции для финансового обеспечения оказания услуг в соответствии с образовательными стандартами объема и качества оказывают влияние ряд факторов и недостатков нормативной правовой базы.

3.1. На формирование объемов субвенции на финансовое обеспечение оплаты труда педагогических работников влияла необходимость осуществления ряда расходов, не предусмотренных при расчете региональных нормативов, что отвлекало средства единой субвенции в части, направляемой на оплату труда педагогических работников, недостаток средств компенсирован местным бюджетам при распределении в течение финансового года дополнительного объема средств единой субвенции, либо компенсирован средствами местных бюджетов. Анализ расчетов региональных нормативов показал следующее:

- региональные нормативы для общеобразовательных организаций (Закон от 19.12.2005 № 706-01-ЗМО) определяются по формуле с применением соотношения базовой и стимулирующей частей фонда оплаты труда учителей (40 % : 60 %) и остальных работников (30 % : 70 %), что нарушает внутреннюю логику расчета, и приводит к занижению абсолютных нормативов и расчетного объема субвенций бюджетам муниципальных образований Мурманской области. Так, например, объем субвенции для Кандалакшского района расчетно занижен в 2019 году на 11 533,9 тыс. рублей, в 2020 году на 11 445,9 тыс. рублей, или на 2,6 процентов;

- Порядком определения нормативов для общеобразовательных организаций (Закон от 19.12.2005 № 706-01-ЗМО) расходы на содержание зданий и оплату коммунальных услуг исключены из норматива затрат, вместе с тем, затраты в части расходов на оплату труда не конкретизированы по категориям персонала, что позволяет за счет целевых средств единой субвенции содержать все штатные единицы муниципальных общеобразовательных организаций. Так, например, за счет средств единой субвенции на оплату труда персонала, непосредственно связанного с обслуживанием зданий общеобразовательных организаций, только в ЗАТО г. Североморск направлено в 2019 году – 21 495,6 тыс. рублей, в 2020 году – 23 610,5 тыс. рублей;

- расчет региональных нормативов не учитывает необходимость достижения в 2020 году показателей результативности предоставления единой субвенции по фактически начисленной заработной плате педагога - молодого специалиста, (не ниже 40 500 рублей) и по выплате педагогическим работникам за почетное звание «Заслуженный учитель РФ» (10 000 рублей), установленных Правилами предоставления субвенции. Так, например, дополнительная финансовая нагрузка на бюджет г. Мурманска в связи с необходимостью достижения показателя по выплатам за почетное звание «Заслуженный учитель РФ» в 2020 году составила 2 633,7 тыс. рублей;

- расчет региональных нормативов на 2020 году осуществлялся с учетом размера денежного вознаграждения в месяц за классное руководство, составляющего 1,0 тыс. рублей (с полярной надбавкой и районным коэффициентом - 2,3 тыс. рублей, при установленном Порядком предоставления субвенции показателе результативности – 8,0 тыс. рублей), соответственно недостаток средств субвенции в местных бюджетах составил в 2020 году 71,3 % от размера выплаты. В 2021 году средства на указанные выплаты предусмотрены в расчете региональных нормативов, в целях исполнения показателя результативности дополнительно выделено из областного бюджета муниципальным образованиям 314 726,7 тыс. рублей;

- расчет региональных нормативов не учитывает необходимость осуществления компенсационных выплат работникам, находящимся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им 3-летнего возраста, установленных Указом Президента РФ от 30.05.1994 № 1110 «О размере компенсационных выплат отдельным категориям граждан» (50,0 рублей). Расходы по данным выплатам за счет средств единой субвенции в ЗАТО г. Североморск составили в 2019 году – 100,3 тыс. рублей, в 2020 году – 79,0 тыс. рублей, в Кандалакшском районе - в 2019 году – 10,5 тыс. рублей; в 2020 году – 20,4 тыс. рублей;

- региональный норматив для дошкольных образовательных организаций (Закон от 10.12.2013 № 1684-01-ЗМО) не предусматривает расходы на оплату труда административно-управленческого и учебно-вспомогательного персонала, осуществляющего реализацию образовательных программ дошкольного образования в соответствии со стандартами, как это обосновано в письме Минпросвещения России от 05.05.2020 № ВБ-985/03. Финансовая нагрузка на местные бюджеты и потребность в средствах единой субвенции на указанные цели составила, например, в г. Мурманске – в 2019 году – 247 087,9 тыс. рублей, в 2020 году – 256 857,5 тыс. рублей, в ЗАТО г. Североморск – в 2019 году – 85 349,7 тыс. рублей, в 2020 году – 93 251,9 тыс. рублей;

- при расчете регионального норматива для дошкольных образовательных учреждений (в отличие от расчета регионального норматива для общеобразовательных учреждений) не предусмотрены расходы на прохождение обязательных медицинских осмотров педагогических работников учреждений дошкольного образования. Финансовая нагрузка на местные бюджеты и потребность в средствах единой субвенции на указанные цели составила, например, в ЗАТО г. Североморск в 2019 году – 1 183,5 тыс. рублей, в 2020 году – 1 212,5 тыс. рублей;

- Порядками организации и осуществления образовательной деятельности, утвержденными приказами Министерства образования и науки РФ от 30.08.2013 № 1014, от 30.08.2013 № 1015 и приказами Минпросвещения России от 31.07.2020 № 373, от 28.08.2020 № 442 установлено, что при получении дошкольного образования детьми с ОВЗ в группах компенсирующей направленности вводятся штатные единицы специалистов: учитель-дефектолог, учитель-логопед, педагог-психолог, тьютор, ассистент (помощник) – с утвержденным количеством штатных единиц по группам.

Повышающие коэффициенты, учитывающие деятельность по квалифицированной коррекции недостатков в физическом и (или) психическом развитии воспитанников и по коррекции нарушений развития и социальной адаптации обучающихся, применяемые при расчетах региональных нормативов в части оплаты труда педагогических работников, не корректировались с 2015 года. В связи с чем, возникает недостаток средств единой субвенции, сформированной на основе действующих региональных нормативов,

Так, например, в ЗАТО г. Североморск потребность в дополнительном финансовом обеспечении в связи с необходимостью введения дополнительных штатных единиц по указанным должностям составляет 34 986,0 тыс. рублей в год, или около 3,5 % от годового объема единой субвенции.

Ограниченные возможности местных бюджетов не позволяют органам местного самоуправления муниципальных образований превысить нормативы финансового обеспечения, используемые при расчете объемов единой субвенции, и применить нормы пункта 4 статьи 4 Закона от 10.12.2013 № 1684-01-ЗМО и пункта 2 статьи 2 Закона от 19.12.2005 № 706-01-ЗМО с целью финансового обеспечения дополнительных расходов за счет собственных доходов.

3.2. На формирование объемов субвенции на финансовое обеспечение учебных расходов повлияли следующие факторы:

- фактическое предоставление средств на учебные расходы для малокомплектных общеобразовательных организаций и сельских общеобразовательных организаций исходя из норматива, утвержденного в размере на одного обучающегося, противоречит пункту 4 статьи 99 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ и пункту 3 статьи 1 Закона МО от 19.12.2005 № 706-01-ЗМО, т.к. не предусматривает затраты на осуществление образовательной деятельности в указанных общеобразовательных учреждениях не зависящие от количества обучающихся;

- Закон от 19.12.2005 № 706-01-ЗМО имеет внутреннее противоречие (пункт 3 статьи 1 и пункт 2.2.1. Порядка определения нормативов) в части нормирования учебных расходов для малокомплектных общеобразовательных организаций и сельских общеобразовательных организаций;

- норма пункта 2.2. Порядка определения нормативов о возможности индексации размера учебных расходов не применялась с 2013 года в отношении учебных расходов для малокомплектных и сельских школ. Норматив учебных расходов для данных организаций (5,76 тыс. рублей на одного обучающегося в год), в отличие организаций, расположенных в городской местности, в виду разницы в численности обучающихся, не позволяет малокомплектным и сельским организациям приобретать средства обучения, мебель и оборудование, необходимые для осуществления учебного процесса на качественном уровне в соответствии со стандартами образования;

- норматив для финансового обеспечения учебных расходов, установленный в пункте 3.1. Методики определения нормативов для дошкольных образовательных организаций, составляет от 0,98 до 3,54 тыс. рублей в год в расчете на одного воспитанника, что меньше, более чем в 2 раза норматива, указанного в Методических рекомендациях Минобрнауки России от 31.07.2014 № 08-1002 (от 4,0 до 9,0 тыс. рублей в год на одного воспитанника);

- размер норматива для учебных расходов, установленный Законом от 10.12.2013 № 1684-01-ЗМО, не изменялся с даты принятия закона, что затрудняет возможность выполнения требований, предъявляемых к условиям реализации и структуре программы дошкольного образования Федеральным государственным образовательным стандартом дошкольного образования, утвержденным приказом Минобрнауки России от 17.10.2013 № 1155.

4. В нарушение пункта 2 статьи 3 Закона от 10.12.2013 № 1684-01-ЗМО, пункта 2 статьи 3 и пунктов 2 и 2.1. статьи 4 Закона от 19.12.2005 № 706-01-ЗМО расчет объемов субвенций местным бюджетам на 2020 год, а также первоначальное распределение субвенций между муниципальными общеобразовательными организациями на 2020 год осуществлялись в Мурманской области при отсутствии утвержденных абсолютных значений региональных нормативов на очередной финансовый год. Так абсолютные значения региональных нормативов на 2020 год утверждены постановлениями Правительства Мурманской области от 21.02.2020 № 63-ПП и № 61-ПП.

5. Перечисление единой субвенции местным бюджетам осуществлялось Министерством с соблюдением Правил предоставления субвенции на основании заявок на финансирование, представляемых органами местного самоуправления муниципальных образований. Единая субвенция поступала в доходы местных бюджетов своевременно в заявленном объеме средств. Наибольший объем единой субвенции в 2019 и 2020 году направлен бюджету г. Мурманска – 35,1 – 35,2 % от общего объема субвенции, предоставленной всем муниципальным образованиям Мурманской области.

6. Во исполнение Правил предоставления субвенций расходы, связанные с осуществлением переданных государственных полномочий за счет средств единой субвенции на финансовое обеспечение образовательной деятельности, утверждены в местных бюджетах в законодательно установленных объемах. В соответствии с нормами статей 69, 69.1 Бюджетного кодекса РФ ассигнования местных бюджетов на финансовое обеспечение образовательной деятельности предусмотрены муниципальным бюджетным и автономным образовательным учреждениям в виде субсидий на финансовое обеспечение муниципального задания.

На основании пункта 2 Методики распределения субвенции в г. Мурманске 0,2 % от общего объема единой субвенции направлено отдельным образовательным учреждениям на сохранение права на меры социальной поддержки отдельных категорий граждан в связи с упразднением пгт. Росляково (компенсация 25 % к окладу) в виде субсидии на иные цели.

Средства единой субвенции в полном объеме распределены и предоставлены муниципальным учреждениям на основании соглашений о предоставлении субсидий.

7. Распределение (перераспределение) средств единой субвенции между муниципальными образовательными организациями ЗАТО г. Североморск осуществлялось с нарушением пункта 3 статьи 2 Закона № 2320-01-ЗМО, пункта 2 статьи 4 Закона от 10.12.2013 № 1684-01-ЗМО и пункта 2.1 статьи 4 Закона от 19.12.2005 № 706-01-ЗМО при отсутствии установленного на уровне муниципального образования порядка распределения (перераспределения) средств субвенции.

8. Расходование средств единой субвенции в г. Мурманске и Кандалакшском районе осуществлялось в соответствии с целевым назначением, утвержденным Законами Мурманской области от 10.12.2013 № 1684-01-ЗМО и от 19.12.2005 № 706-01-ЗМО, Порядками определения нормативов.

9. Основной объем кассовых расходов за счет средств единой субвенции в 2019 -2020 годах в проверенных муниципальных образованиях приходится на заработную плату и начисления на выплаты по оплате труда (более 95 %).

Примерные положения об оплате труда работников муниципальных учреждений, утвержденные в г. Мурманске и Кандалакшском районе, соответствуют положению, рекомендованному постановлением Правительства Мурманской области от 12.05.2014 № 243-ПП.

Примерным положением об оплате труда работников муниципальных бюджетных и автономных образовательных учреждений, утвержденным приказом Управления образования администрации ЗАТО г. Североморск от 28.11.2018 № 1329, в состав стимулирующих и компенсационных выплат включены единовременные выплаты социального характера, чем не исполнены рекомендации, указанные в постановлении Правительства Мурманской области от 12.05.2014 № 243-ПП. При расчете региональных нормативов данные выплаты также не учитываются, а в случае их установления в муниципальном образовании в соответствии с нормами пункта 4 статьи 4 Закона от 10.12.2013 № 1684-01-ЗМО и пункта 2 статьи 2 Закона от 19.12.2005 № 706-01-ЗМО должны осуществляться за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита местного бюджета.

Включение Управлением образования единовременных выплат социального характера в состав стимулирующих и компенсационных выплат и их выплата в 2019 -2020 годах в сумме 25 576,7 тыс. рублей за счет средств единой субвенции повлекли нарушение подпункта 1 пункта 1 статьи 158 Бюджетного кодекса РФ, пункта 2 статьи 1 Закона от 10.12.2013 № 1684-01-ЗМО и пункта 2 статьи 1 Закона от 19.12.2005 № 706-01-ЗМО, статьи 2 Закона от 10.12.2018 № 2320-01-ЗМО, положений Правил предоставления субвенции, что согласно нормам части 1 статьи 306.4 Бюджетного кодекса РФ признается нецелевым использованием бюджетных средств.

10. Финансирование образовательной деятельности в муниципальных образованиях осуществлялось, как за счет средств единой субвенции, так и за счет средств местных бюджетов. Так, например, в г. Мурманске:

- расходы на оплату труда педагогических работников (и воспитателей) обеспечены средствами единой субвенции в дошкольном образовательном учреждении на 65,1 % - 66,9 %, в общеобразовательных учреждениях – на 92,9 % - 97,2 %, что указывает на недостаточность предоставляемого объема субвенции;

- учебные расходы обеспечиваются средствами единой субвенции в общеобразовательных учреждениях – на 17,7 % - 24,3 %, в дошкольных образовательных учреждениях на 7,1 % - 7,2 %, что не противоречит положениям абзацев 9, 10 раздела I Методических рекомендаций Минобрнауки России от 31.07.2014 № 08-1002;

- прочие расходы (уплата налога на имущество, земельного налога, отдельные социальные выплаты) осуществляются только за

счет средств местного бюджета.

11. Целевые показатели по недопущению снижения уровня оплаты труда педагогических работников, предусмотренных Указом Президента РФ от 07.05.2012 № 597, в г. Мурманске не достигнуты (в дошкольных образовательных организациях в 2019 году исполнение 85,4 %, в 2020 году – 98,7 %, в общеобразовательных организациях в 2019 году – 91,4 %, в 2020 году – 99,0 %), в ЗАТО г. Североморск в основном достигнуты (в дошкольных образовательных организациях в 2019 году исполнение 100,0 %, в 2020 году – 95,9 %, в общеобразовательных организациях в 2019 году – 100,0 %, в 2020 году – 106,2 %).

12. Показатели результативности предоставления местным бюджетам субвенции в 2020 году, установленные пунктом 7 Правил предоставления субвенции:

13. - по фактически начисленной заработной плате педагогам-молодым специалистам (не менее 40 500,0 рублей) достигнут в г. Мурманске и Кандалакшском районе, не достигнут в ЗАТО г. Североморск;

- по выплатам за классное руководство педагогическим работникам общеобразовательных организаций (8 000,0 рублей) не достигнут во всех проверенных муниципальных образованиях;

- по выплатам за почетное звание «Заслуженный учитель РФ» (10 000,0 рублей) в Кандалакшском районе достигнут, в г. Мурманске и ЗАТО г. Североморск – не достигнут.

Недостижение показателей результативности по выплатам за классное руководство и почетное звание «Заслуженный учитель РФ» связано с осуществлением выплат с учетом численности обучающихся в классе и фактически отработанных дней (в период очередного отпуска не начислялись).

14. Во всех проверенных муниципальных образованиях фактов невыполнения муниципальных заданий образовательными учреждениями (свыше допустимых 10 %) в 2019-2020 годах не установлено. Целевые и количественные показатели, объемы финансового обеспечения муниципальных заданий своевременно корректировались по фактической потребности образовательных учреждений.

Остатки средств субвенции на единых счетах местных бюджетов по состоянию на 01.01.2020 и 01.01.2021 отсутствуют. На лицевых счетах образовательных учреждений имеются остатки средств субсидии на выполнение муниципального задания:

– в г. Мурманске на 01.01.2020 - 9 008,5 тыс. рублей, на 01.01.2021 - 5 523,3 тыс. рублей;

– в ЗАТО г. Североморск на 01.01.2020 - 1 342,3 тыс. рублей, на 01.01.2021 - 6 278,6 тыс. рублей;

– в Кандалакшском районе на 01.01.2020 – 1 025,4 тыс. рублей, на 01.01.2021 – 1 537,6 тыс. рублей,

что в основном связано с возвратом средств по социальным выплатам из Фонда социального страхования РФ, с необходимостью уплаты страховых взносов по оплате труда за декабрь со сроком перечисления до 15 числа следующего месяца.

15. Остатки субсидии, предоставленной муниципальным образовательным учреждениям г. Мурманска в целях сохранения права на меры социальной поддержки отдельных категорий граждан в связи с упразднением пгт. Росляково (возвращены в областной бюджет в полном объеме) составили на 01.01.2020 - 1 664,1 тыс. рублей, на 01.01.2021 - 1 686,3 тыс. рублей, или около 21 % от предусмотренного объема субсидий на указанные цели, что свидетельствует о недостаточном качестве планирования указанных расходов.

По итогам контрольного мероприятия на заседании Коллегии Контрольно-счетной палаты Мурманской области утвержден отчет о результатах мероприятия (протокол № 18 от 28.05.2021), а также приняты следующие решения:

1. Направить в Управление образования администрации ЗАТО г. Североморска представление для рассмотрения и принятия мер по пресечению, устранению и предупреждению в 2021 году:

- нарушения подпункта 1 пункта 1 статьи 158 Бюджетного кодекса РФ, пункта 2 статьи 1 Закона от 10.12.2013 № 1684-01-ЗМО и пункта 2 статьи 1 Закона от 19.12.2005 № 706-01-ЗМО, статьи 2 Закона от 10.12.2018 № 2320-01-ЗМО, положений Правил предоставления субвенции, а именно, по пресечению, устранению и предупреждению в 2021 году нецелевого использования средств единой субвенции на единовременные выплаты социального характера педагогическим работникам;

- нарушения пункта 3 статьи 2 Закона № 2320-01-ЗМО, пункта 2 статьи 4 Закона от 10.12.2013 № 1684-01-ЗМО и пункта 2.1 статьи 4 Закона от 19.12.2005 № 706-01-ЗМО, а именно, пресечению в 2021 году распределения (перераспределения) средств единой субвенции между муниципальными образовательными организациями ЗАТО г. Североморск при отсутствии установленного на уровне муниципального образования порядка распределения (перераспределения) средств субвенции.

2. Направить в Министерство финансов Мурманской области уведомление о применении бюджетных мер принуждения в отношении Управления образования администрации ЗАТО г. Североморска в связи с допущенным бюджетным нарушением, указанным в статье 306.4 Бюджетного кодекса РФ (нецелевое использование средств единой субвенции в сумме 25 576,7 тыс. рублей).

3. Направить в Министерство образования и науки Мурманской области представление для рассмотрения и принятия мер по предупреждению нецелевого использования средств единой субвенции на единовременные выплаты социального характера педагогическим работникам, установленные на уровне муниципальных образований, в рамках осуществления Министерством контрольных функций главного распорядителя средств областного бюджета.

4. Направить в Министерство образования и науки Мурманской области информационное письмо с предложением о рассмотрении вопросов, указанных в пункте 3 раздела «Выводы» настоящего отчета, в целях обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования, а также более корректного формирования объемов единой субвенции, снижения финансовой нагрузки на местные бюджеты, возникающей при передаче полномочий субъекта РФ.

5. Направить в Правительство Мурманской области информационное письмо с обобщенными результатами контрольного мероприятия и предложением рассмотреть вопросы финансирования учебных расходов образовательных учреждений, в том числе внести изменения в Закон от 19.12.2005 № 706-01-ЗМО в части финансирования учебных расходов малокомплектных и сельских образовательных организаций с учетом затрат, не зависящих от количества обучающихся.

6. Направить в Прокуратуру Мурманской области информационное письмо о выявленных нарушениях законодательства.

7. Направить настоящий Отчет в Мурманскую областную Думу, Правительство Мурманской области, в Министерство образования и науки Мурманской области, в Комитет по образованию города Мурманска, в Управление образования администрации ЗАТО город Североморск, в администрацию муниципального образования Кандалакшский район Мурманской области, в Следственное управление Следственного комитета Российской Федерации по Мурманской области, в Прокуратуру Мурманской области.