УТВЕРЖДЕН

постановлением Коллегии

контрольно-счетной палаты

Волгоградской области

от 11 ноября 2016 года №24/1

Отчет

по результатам проверки отдельных вопросов использования субвенций на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение дошкольного и общего образования за 2014-2015 годы

Основание для проведения проверки: план работы на 2016 год, утвержденный постановлением Коллегии контрольно-счетной палаты Волгоградской области (далее КСП) от 29.12.2015 № 34/1.

Цель проверки: оценка результатов использования субвенций на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение дошкольного и общего образования за 2014-2015 годы.

Срок проведения проверки: с 16.05.2016 по 30.06.2016.

Проверяемый период: 2014 - 2015 годы.

Объекты проверки: комитет образования и науки Волгоградской области (далее Комитет), муниципальные образования Волгоградской области.

В связи с проведением специалистами отдела внутреннего государственного финансового контроля контрольного управления комитета финансов Волгоградской области проверки соблюдения Комитетом законодательства при расчете, распределении и расходовании субвенций, предоставляемых из областного бюджета бюджетам муниципальных образований для обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях за 2014 год, КСП проверила в этом периоде лишь те вопросы использования субвенций на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение дошкольного и общего образования, которые не отражены в акте проверки комитета финансов Волгоградской области от 19.06.2015 года.

По результатам проверки оформлены и подписаны 8 актов: 1 – в Комитете, 6 – в муниципальных районах (Городищенском, Светлоярском, Нехаевском, Клетском, Новоаннинском и Новониколаевском), 1 – в городском округе город Волгоград.

Акт проверки в Комитете подписан с пояснениями и возражениями, на которые КСП подготовлено соответствующее заключение (приложение №1).

По итогам проверок составлены протоколы об административной ответственности в части нецелевого использования средств областного бюджета (3 протокола) и в части нарушения условий предоставления межбюджетных трансфертов (5 протоколов).

В отчете использована также информация, полученная в ходе проверки от органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Волгоградской области, осуществляющих управление в сфере образования (далее ОМСУ).

**Общие сведения**

В соответствии с постановлением Губернатора Волгоградской области 24.11.2014 №145 «Об утверждении Положения о комитете образования и науки Волгоградской области» (далее Постановление №145) Комитет является органом исполнительной власти Волгоградской области, уполномоченным в сфере образования, социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, организации деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних на территории Волгоградской области.

Согласно разделу 2 Постановления №145 Комитет в сфере образования осуществляет следующие полномочия:

- обеспечивает государственные гарантии 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, а также дополнительное образование детей в муниципальных общеобразовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек, за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг, в соответствии с нормативами, определенными Администрацией Волгоградской области;

- осуществляет финансовое обеспечение получения дошкольного образования в частных дошкольных образовательных организациях, дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в частных общеобразовательных организациях, выполняющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам посредством предоставления этим организациям субсидий на возмещение затрат, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек, за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг, в соответствии с нормативами, определенными постановлением Администрации Волгоградской области;

- обеспечивает осуществление мониторинга в системе образования Волгоградской области, в том числе ежегодно публикует результаты мониторинга в виде итогового (годового) отчета о состоянии и перспективах развития образования в Волгоградской области;

- разрабатывает проекты законов Волгоградской области, постановлений и распоряжений Губернатора Волгоградской области, постановлений Администрации Волгоградской области, иных нормативных правовых актов по вопросам своих полномочий.

- издает правовые акты в пределах своих полномочий.

Методики расчета субвенций из областного бюджета бюджетам муниципальных образований для обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях (далее субвенции на обеспечение дошкольного образования), общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях (далее субвенции на обеспечение общего образования) утверждены Законом Волгоградской области от 10.01.2014 № 13-ОД «О методиках расчета субвенций, предоставляемых из областного бюджета бюджетам муниципальных образований для 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, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях» (далее Закон №13-ОД).

Постановлением Правительства Волгоградской области от 21.05.2014 № 265-п «О мерах по реализации Закона № 13-ОД» (далее Постановление №265-п) утверждены:

- [Методика](#sub_1000) расчета нормативов обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, частных дошкольных образовательных организациях (далее Методика расчета нормативов);

- нормативы обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, частных дошкольных образовательных организациях (далее нормативы финансового обеспечения дошкольного образования);

- [Методика](#sub_3000) расчета нормативов обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях, в частных общеобразовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам (далее Методика расчета нормативов);

- нормативы обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях, в частных общеобразовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам (далее нормативы финансового обеспечения общего образования);

- [порядок](#sub_5000) учета и расходования субвенций, выделяемых из областного бюджета бюджетам муниципальных образований Волгоградской области для обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях (далее Порядок учета и расходования субвенций);

- порядок учета и расходования субвенций, выделяемых из областного бюджета бюджетам муниципальных образований Волгоградской области для обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях (далее П[орядок](#sub_5000) учета и расходования субвенций).

Приказами Комитета от 18.06.2014 №772 и от 01.04.2015 № 460 «Об установлении форм заявок, реестров, отчетности, сведений» (далее Приказы №772 и №460) утверждены следующие формы:

- заявки на финансовые средства, необходимые: на оплату труда педагогических работников, помощников воспитателей, младших воспитателей, заведующих муниципальными дошкольными образовательными организациями с начислениями на выплаты по оплате труда, на приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек; на оплату труда работников муниципальных общеобразовательных организаций с начислениями на выплаты по оплате труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (далее заявки);

- сводные реестры ежемесячного финансирования вышеуказанных расходов;

- ежемесячные отчеты об использовании субвенции для обеспечения дошкольного образования и общего образования (далее отчет).

Распределение субвенции муниципальным образованиям Волгоградской области на обеспечение общего и дошкольного образования утверждено:

- на 2014 год - Законом Волгоградской области от 20.12.2013 № 182-ОД «Об областном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов»;

-на 2015 год - Законом Волгоградской области от 20.11.2014 № 151-ОД «Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (далее Закон об областном бюджете на 2015 год).

Данные об исполнении расходов Комитетом за 2014-2015 год по субвенции на осуществление образовательного процесса отражены в приложении №2.

В ведомственной структуре расходов Комитета на «Образование» субвенции на осуществление образовательного процесса составляют более 70% всех расходов, что наглядно отражено на диаграмме №1

Диаграмма №1

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |

**Соблюдение Комитетом требований Закона ВО №13-ОД и Постановления №265-п при определении размера субвенций из областного бюджета бюджетам муниципальных образований для обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общего и дошкольного образования муниципальными организациями**

Основную долю расходов субвенции на образовательный процесс составляют расходы на обеспечение муниципальными организациями общего и дошкольного образования, что наглядно отражено на диаграмме №2

**Диаграмма №2**

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |

Проверка соблюдения требований вышеуказанного законодательства и нормативных актов **при расчете субвенции** на осуществление дошкольного и общего образования муниципальными образовательными организациями проведена за 2015 год.

В соответствии с п.2 Методик расчета субвенций, утвержденных Законом ВО № 13-ОД, Комитетом в течение финансового года производилось уточнение размера субвенции муниципальным образованиям на основании выписок из данных статистической отчетности предшествовавшего года, представленных ОМСУ, дополнительных сведений к статистической отчетности.

Кроме того, в пределах лимитов областного бюджета 2015 года на субвенцию запланированы расходы на погашение кредиторской задолженности по начислениям на оплату труда образовательных организаций, сформировавшейся на 01.01.2015 в связи с нефинансированием заявок Комитета.

Уточненный размер субвенции на 2015 год рассчитан:

- для дошкольного образования – на основании выписок из формы №85-К «Сведения о деятельности организации, осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми», предоставленных ОМСУ за 2014 год;

- для общего образования – на основании выписок из форм №ОШ-1 «Сведения об учреждениях, реализующих программы общего образования», №ОШ-5 «Сведения о вечернем (сменном) общеобразовательном учреждении», №85-К «Сведения о деятельности организации, осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми» и дополнительных сведений об организациях, отнесенных к малокомплектным образовательным организациям, предоставленных ОМСУ по состоянию на 20.09.2014.

При расчете субвенции на осуществление образовательного процесса порядок и основания отнесения образовательных организаций, расположенных на территории Волгоградской области, к малокомплектным образовательным организациям, реализующим основные общеобразовательные программы, утвержденные постановлением Правительства Волгоградской области от 10.02.2014 №57-п, Комитетом соблюдался.

На основании представленных выписок из форм статистической отчетности осуществлена проверка количества воспитанников (на 01.01.2015) и учащихся (на 20.09.2015), применяемого Комитетом для расчета размера субвенции Светлоярскому, Фроловскому, Городищенскому, Еланскому, Киквидзенскому, Серафимовичскому, Калачевскому, Суровикинскому, Николаевскому, Котельниковскому, Нехаевскому, Новониколаевскому, Клетскому, Новоаннинскому муниципальным районам. Нарушений Закона №13-ОД и Постановления №265-п не установлено.

Кроме того, в течение финансового года объем субвенции муниципальным образованиям на открытые в текущем году группы в дошкольных организациях Комитетом был увеличен, однако число таких групп в статистической отчетности ОМСУ на начало финансового года не отражено. Дополнительный объем субвенции на указанные группы рассчитывался на основании писем ОМСУ.

Следует отметить, что муниципальными образованиями в письмах на дополнительную потребность указывались места в дошкольных организациях, не получивших лицензии на осуществление образовательной деятельности в соответствии со ст.91 Федерального закона РФ от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в РФ» (далее Закон РФ №273-ФЗ), тогда как согласно требованиям этой нормы дошкольные организации до получения лицензии имеют право предоставлять услуги только по присмотру и уходу.

Размер субвенции на указанные места в дошкольных организациях в период отсутствия лицензии составил 15082,2 тыс. руб. (приложение №3).

Встречными проверками в муниципальных образованиях установлены факты нецелевого использования в 2014 году субвенции ОМСУ на общую сумму 322,7 тыс. рублей. Средства субвенции на осуществление образовательного процесса ОМСУ были направлены на оплату труда сотрудников дошкольных учреждений, не осуществлявших образовательную деятельность в связи с проведением капитального ремонта и отсутствием воспитанников. Например:

- в Городищенском муниципальном районе в течение 2014 года детский сад «Дюймовочка» находился на капитальном ремонте, дети учреждение не посещали, однако средства субвенции из областного бюджета в сумме 147,9 тыс. руб. были направлены на оплату труда заведующей детским садом;

- деятельность детского сада «Ромашка» в Нехаевском муниципальном районе в течение 2013-2014 годов была приостановлена в связи с его капитальным ремонтом. Несмотря на это, учреждению были доведены лимиты бюджетных обязательств по средствам субвенции в размере 174,8 тыс. руб., направленные на оплату труда руководителей этого учреждения.

По фактам нецелевого использования составлены протоколы об административной ответственности, к должностным лицам решениями судов применены соответствующие меры.

Общая потребность в средствах субвенции на осуществление образовательного процесса в 2015 году, согласно расчетам, произведенным на основании данных статистической отчетности, писем ОМСУ по воспитанникам дошкольных групп, не включенным в статистическую отчетность на 01.01.2015, а также на погашение кредиторской задолженности 2014 года, составила 15064072,7 тыс. руб., в том числе 4468226,7 тыс. руб. – на обеспечение дошкольного образования, 10595846,0 тыс. руб. – на обеспечение общего образования.

Обобщенные данные о потребности в средствах областного бюджета на субвенцию, рассчитанную Комитетом на 2015 год, отражены в таблице №1, в разрезе муниципальных образований отражены в приложениях №№ 4,5.

Таблица №1

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Сфера образования | Расчетная потребность в средствах на субвенцию на образовательный процесс на 2015 год | | | |
| Размер субвенции, рассчитанный с учетом данных статистической отчетности предшествующего года | Размер субвенции, рассчитанный с учетом дополнительной потребности по письмам ОМСУ на дополнительно открытые дошкольные группы | Размер субвенции на погашение кредиторской задолженности 2014 года, образовавшейся в связи с нефинансированием заявок в 2014 году | Общий размер субвенции |
| Дошкольное образование | 4325439,8 | 69188,7 | 73598,2 | 4468226,7 |
| Общее образование | 10458521,8 | 31572,4 | 105751,8 | 10595846,0 |
| **ИТОГО** | **14783962** | **100761** | **179350** | **15064072,7** |

При расчете субвенции на осуществление дошкольного и общего образования на 2015 год установленные Постановлением № 265-п нормативы на одного учащегося (воспитанника) в год по категориям, а также соотношения расходов на оплату труда персонала образовательной организации и расходов на обеспечение учебного процесса Комитетом соблюдались.

Расчетная потребность в средствах субвенции на 2015 год на 1679711,9 тыс. руб. превышает бюджетные ассигнования, утвержденные Законом об областном бюджете (13384360,8 тыс. руб.) и на 602528,4 тыс. руб. – бюджетные ассигнования, утвержденные бюджетной росписью Комитета (14461544,3 тыс. рублей).

Бюджетные ассигнования, предусмотренные Комитету в бюджетной росписи, на 1077183,5 тыс. руб. превышают ассигнования, утвержденные Законом об областном бюджете на субвенцию на образовательный процесс, в связи с внесением изменений в бюджетную роспись Комитета в соответствии со ст. 25 Закона об областном бюджете на 2015 год.

**Распределение Комитетом субвенций между муниципальными образованиями Волгоградской области с учетом нормативов финансового обеспечения, а также соблюдение муниципальными образованиями Волгоградской области требований Закона №13-ОД и Постановления №265-п при их использовании**

Бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств в 2015 году доведены Комитетом до муниципальных образований в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных бюджетной росписью Комитета, на 14461544,3 тыс. руб., в том числе:

* по дошкольному образованию – на 4265140,2 тыс. руб., что на 233846,4 тыс. руб. больше,

чем предусмотрено Законом об областном бюджете на 2014 год (4031293,8 тыс. руб.), и на 203086,5 тыс. руб., или на 5 % меньше, чем расчетная потребность в средствах субвенции на осуществление образовательного процесса на 2015 год (4468226,7 тыс. руб.);

* по общему образованию – на 10196404,1 тыс. руб., что на 843337,1 тыс. руб. больше,

чем предусмотрено Законом об областном бюджете на 2015 год (9353067,0 тыс. руб.) и на 399441,9 тыс. руб., или на 4% меньше, чем расчетная потребность в средствах субвенции на осуществление образовательного процесса на 2015 год (10595846 тыс. руб.).

В разрезе муниципальных образований лимиты бюджетных обязательств на 2015 год были утверждены Комитетом в объеме от 88% до 100% от расчетной потребности, в том числе:

* по субвенции на дошкольное образование – от 89% Новоаннинскому муниципальному

району до 99% Городищенскому, Калачевскому, Камышинскому, Светлоярскому, Серафимовичскому муниципальным районам и городским округам город Фролово, город Камышин;

* по субвенции на общее образование – от 88% Клетскому муниципальному району до

100% Жирновскому, Новониколаевскому, Серафимовичскому муниципальным районам.

Согласно пояснением Комитета, *лимиты бюджетных обязательств муниципальным образованиям на 2015 год утверждались исходя из фактической потребности ОМСУ в соответствии с заявками на финансовые средства и с учетом лимитов бюджетных обязательств, утвержденных комитетом финансов Волгоградской области,* что свидетельствует об отсутствии нормативного финансирования, фактически соблюдаемое Комитетом при расчете объема субвенции ОМСУ.

В соответствии с п.3 Порядка учета и расходования субвенций по форме, утвержденной Приказом №460, ОМСУ в Комитет ежемесячно направлялись заявки на финансовые средства субвенции на образовательный процесс на общую сумму 14206325,5 тыс. руб. (на осуществление дошкольного образования - 4207542,7 тыс. руб., общего образования - 9998782,8 тыс. руб.). Заявки на финансовые средства содержали показатели о потребности в средствах, необходимых на заработную плату, отпускные с начислениями педагогических работников, медицинских работников и заработную плату с начислениями, отпускные с начислениями прочих работников предшествовавшего месяца, на аванс педагогических работников, медицинских работников и на аванс прочих работников текущего месяца, на учебные расходы.

Кроме вышеуказанных заявок, ОМСУ в Комитет направлялись письма, дополнительные заявки об уменьшении или увеличении субвенции, в том числе для погашения кредиторской задолженности 2014 года, что не предусмотрено Постановлением №265-п, на общую сумму 256571,5 тыс. руб. (на осуществление дошкольного образования - 57692,5 тыс. руб., общего образования - 198879,0 тыс. рублей). Это наглядно отражено в приложениях №4 (графы 11,13,14) и №5 (графы 6,15).

Согласно информации ОМСУ, письма относительно уменьшения финансирования направлялись на основании *«устного распоряжения Комитета».*

Корректировка Комитетом потребности ОМСУ в финансовых средствах на основании писем и дополнительных заявок противоречит ст.6 Закона №13-ОД и позволяет ОМСУ не соблюдать Порядок учета и расходования субвенций в части предоставления заявок на финансовые средства, что противоречит принципам подушевого финансирования. Такого рода корректировка приводит также к несоблюдению ОМСУ соотношений расходов на оплату труда педагогических работников в общем фонде оплаты труда образовательных организаций, установленных Постановлением №265-п для расчета нормативов финансового обеспечения (не менее 70% - в общеобразовательных организациях, не менее 72% - в дошкольных организациях). Расходы в связи с перераспределением средств субвенции на оплату труда прочего персонала составили 76653,0 тыс. руб. *(отражено далее).*

На основании распорядительных заявок на финансирование в 2015 году муниципальным образованиям из областного бюджета направлены средства субвенции в размере 14243674,0 тыс. руб., в том числе на осуществление:

- дошкольного образования 4206233,5 тыс. руб., из них 95,2 тыс. руб. возвращены ОМСУ в областной бюджет в декабре 2015 года.

- общего образования 10037440,5 тыс. руб., из них 19,4 тыс. руб. возвращены ОМСУ в областной бюджет в декабре 2015 года.

ОМСУ в 2015 году в адрес Комитета направлены письма о подтверждении кредиторской задолженности 2014 года на общую сумму 186443,7 тыс. руб., из них:

- по субвенции на осуществление дошкольного образования на сумму 73598,2 тыс. руб.;

- по субвенции на осуществление общего образования на сумму 112845,5 тыс. рублей.

Анализ субвенции, рассчитанной в соответствии с нормативами финансового обеспечения (далее нормативный размер субвенции), на 2014 год и кредиторской задолженности, образовавшейся у ОМСУ по обязательствам того же года, показал, что отдельными муниципальными образованиями были приняты обязательства сверх нормативного размера субвенции, в том числе:

- на осуществление дошкольного образования на сумму 40901,5 тыс. руб. (в Котовском муниципальном районе на 779,5 тыс. руб., Нехаевском – на 87,1 тыс. руб., Серафимовичском – на 100,0 тыс. руб., Фроловском – на 41,9 тыс. руб., Волгограде – на 36064,7 тыс. руб., Камышине – на 1148,6 тыс. руб., Михайловке – на 2043,5 тыс. руб., Урюпинске – на 636,2 тыс. рублей);

**-** на осуществление общего образования на сумму 7093,7 тыс. руб. (в г.Камышине – на 1991,8 тыс. руб., Михайловке – на 4664,5 тыс. руб., Урюпинске – на 365,3 тыс. руб., Котельниковском районе - на 57,2 тыс. руб., Новоаннинском – на 14,9 тыс. рублей).

Перечисление средств субвенции на погашение кредиторской задолженности Комитетом осуществлено в объеме, указанном ОМСУ. Таким образом, вышеуказанным муниципальным образованиям сверх нормативного размера субвенции перечислено 47995,2 тыс. руб., что противоречит положениям п.3 ст. 8 Федерального закона от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в РФ» (далее Федеральный закон №273-ФЗ), согласно которому обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования и общего образования осуществляется в соответствии с нормативами.

В Законе об областном бюджете средства на погашение кредиторской задолженности предусмотрены не в разрезе ОМСУ, а в общей сумме бюджетных ассигнований, предусмотренных Комитету. Единая методика по погашению кредиторской задолженности у Комитета отсутствует, что позволяет осуществлять перечисление средств субвенции на погашение кредиторской задолженности сверх нормативного размера.

По состоянию на 01.01.2016 из-за отсутствия финансирования не исполнены финансовые заявки на сумму 217870,0 тыс. руб., в том числе:

- по субвенциям на дошкольное образование – 58906,6 тыс. руб., из них по начислениям на оплату труда – 57336,2 тыс. руб., на учебные расходы – 1570,4 тыс. руб.;

- по субвенциям на общее образование – 158963,7 тыс. руб., из них по начислениям на оплату труда – 155360,4 тыс. руб., на учебные расходы – 3603,3 тыс. рублей.

Сводные данные о расчетной потребности, утвержденных лимитах бюджетных обязательств, распорядительных заявках на финансирование, заявках со статусом «нет финансирования» на 01.01.2016 отражены в таблице №2.

Таблица №2, тыс. руб.

| Направления расходов | ВСЕГО расчетная потребность в средствах субвенции на 2015 год (с учетом кред. зад-ти 2014 г.) | Утверждены ЛБО | Сформированы распорядительные заявки на финансирование в пределах ЛБО | Перечислено ОМСУ | | Заявки со статусом «нет финансирования» на 01.01.2016 | Не сформированы заявки на финансирование в связи с отсутствием ЛБО | Не перечислено субвенции ОМСУ на 01.01.16 от нормативной потребности на 2015 год и заявок со статусом "нет финансирования" |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| по обязательствам 2015 года | на погашение кред. зад-ти 2014 г. |
| **ДОШКОЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ** | | | | | | | | |
| **ВСЕГО, из них:** | **4468226,7** | **4265140,1** | **4265140,1** | **4132635,3** | **73598,2** | **58906,6** | **-203086,6** | **-261993,2** |
| на оплату труда с начисления-ми, в т.ч. | 4293614,1 | Х | 4218002,7 | 4087683,8 | 73598,2 | 57336,2\* | -75611,4 | -132947,6 |
| на учебные расходы | 174612,6 | Х | 47137,4 | 45567 |  | 1570,4 | -127475,2 | -129045,6 |
| **ОБЩЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ** | | | | | | | | |
| **ВСЕГО, из них:** | **10595846** | **10196404,1** | **10196404** | **9924595** | **112845,5** | **158963,7** | **-399441,8** | **-558405,5** |
| на оплату труда с начисления-ми, в т.ч. | 9856780,6 | Х | 9854921,7 | 9586715,8 | 112845,5 | 155360,4\* | -1858,9 | -157219,3 |
| на учебные расходы | 739065,4 | Х | 341482,5 | 337879,2 | 0 | 3603,3 | -397582,9 | -401186,2 |
| **ИТОГО** | **15064073** | **14461544** | **14461544** | **14057230,3** | **186443,7** | **217870** | **-602528** | **-820398,7** |

*\*- по состоянию на 01.01.2016 заявки со статусом «нет финансирования» сложились только по начислениям на оплату труда.*

Данные об утвержденных лимитах бюджетных обязательств и расчетной потребности в разрезе муниципальных образований Волгоградской области отражены в приложениях №№6,7.

По состоянию на 01.01.2016 ОМСУ на осуществление образовательного процесса не перечислено субвенции в сумме 820398,7 тыс. руб., или 5,4% от расчетной потребности (15064073,0 тыс. руб.- по обязательствам 2014-2015 годов), в том числе:

- на обеспечение дошкольного образования – 261993,2 тыс. руб., из них по начислениям на оплату труда – 132947,6 тыс. руб., на учебные расходы – 129045,6 тыс. руб.;

- на обеспечение общего образования – 558405,5 тыс. руб., из них по начислениям на оплату труда – 157219,3 тыс. руб., на учебные расходы – 401186,2 тыс. рублей.

В 2016 году на погашение кредиторской задолженности по начислениям на оплату труда по обязательствам 2015 года Комитетом направлено 181963,7 тыс. руб., в том числе: на обеспечение дошкольного образования - 50234,4 тыс. руб., на обеспечение общего образования – 131729,3 тыс. рублей. При этом указанная кредиторская задолженность на 30732,9 тыс. руб. меньше объема субвенции, не перечисленного ОМСУ по их заявкам ввиду отсутствия финансирования (по состоянию на 01.01.2016 на дошкольное образование – 57736,2 тыс. руб., на общее образование – 155360,4 тыс. рублей).

Вышеуказанный факт также свидетельствует о финансировании ОМСУ по фактической потребности, тогда как п.3 ст. 8 Федерального закона №273-ФЗ, что обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования и общего образования осуществляется в соответствии с нормативами.

Согласно ст. 5 Закона ВО № 13-ОД, ОМСУ муниципальных районов и городских округов самостоятельно распределяют средства субвенции, предусмотренной законом Волгоградской области об областном бюджете, в соответствии с нормативами, определенными Администрацией Волгоградской области.

Утвержденными формами заявки на финансовые средства и отчета об использовании субвенции не предусмотрено разделение расходов на оплату труда с начислениями на выплаты *педагогическому и прочему персоналу***,** что не позволяет Комитету осуществлять контроль за соблюдением ОМСУ установленного Постановлением №265-п соотношения расходов на оплату труда педагогических работников в общем фонде оплаты труда муниципальных образовательных организаций, применяемое для расчета нормативов финансового обеспечения (не менее 70% – в общеобразовательных организациях, не менее 72% – в дошкольных организациях).

По мнению КСП, при утверждении форм заявки на финансовые средства и отчета об использовании субвенции на образовательный процесс Комитету следовало учитывать предоставленные ОМСУ данные относительно разделения расходов на оплату труда педагогического и прочего персонала, что позволило бы контролировать соблюдение ОМСУ соотношений, применяемых при расчете нормативов финансового обеспечения, установленных Постановлением №265-п.

Сводные данные отчетов ОМСУ об использовании субвенции муниципальными дошкольными и общеобразовательными организациями отражены в таблице №3.

Таблица №3

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Профинансировано | Заявки со статусом «нет финансирования» на 01.01.2016 | Возвращено в декабре 2015 | Использовано средств субвенции согласно отчетам, из них: | на учебные расходы | Остаток средств субвенции на 01.01.2016 | Кредиторская задолженность по данным ОМСУ на 01.01.2016 |
| Дошкольное | 4206233,5 | 58906,6 | 95,2 | 4201982,9 | 45368,3 | 4155,4 | 50234,4 |
| Общее | 10037440,5 | 158963,7 | 19,4 | 10025954,4 | 337330,4 | 11466,7 | 131729,3 |
| **ВСЕГО** | **14243674,0** | **217870,3** | **114,6** | **14527937,3** | **382698,7** | **15622,1** | **181963,7** |

Согласно отчетам об использовании субвенции ОМСУ, в 2015 году на обеспечение учебного процесса направлено 337330,4 тыс. руб., что составляет 3,4% от всех расходов, произведенных общеобразовательными организациями (10025954,4 тыс. руб.), и 3,2% от расчетной потребности в средствах субвенции на 2015 год (10595846,0 тыс. руб.) при предусмотренных Законом №13-ОД семи процентах.

ОМСУ на обеспечение учебного процесса общеобразовательными организациями перечислены средства в сумме 337879,2 тыс. руб., или 46% от расчетной потребности (739065,4 тыс. руб.).

На основании вышеуказанных отчетов провести проверку соблюдения ОМСУ соотношения, установленного для расчета средств субвенции Постановлением №265-п в части учебных расходов в сфере дошкольного образования, не представляется возможным в связи с отсутствием в утвержденной форме отчета расходов на оплату труда педагогических работников с начислениями.

При этом необходимо обратить внимание, что 17 из 38 муниципальных образований в 2015 году не осуществляли расходы на обеспечение учебного процесса муниципальными дошкольными организациями. Как видно из таблицы №2, ОМСУ на обеспечение учебного процесса перечислены средства в сумме 45567,0 тыс. руб., или 26% от расчетной потребности (174612,6 тыс. руб.).

Отсутствие финансирования на осуществление расходов на обеспечение учебного процесса свидетельствует о несоблюдении нормативов финансового обеспечения при перечислении субвенции ОМСУ. Соответственно это может привести к несоблюдению требований федеральных государственных образовательных стандартов (далее ФГОС), утвержденных приказами министерства образования и науки РФ (от 17.10.2013  №  1155, от 06.10.2009 № 373, от 17.12.2010 № 1897, от 17.05.2012 № 413) в части создания условий для реализации образовательных программ и к снижению качества предоставления дошкольного и общего образования.

**Анализ нормативов финансового обеспечения**

В целом нормативы финансового обеспечения общего и дошкольного образования, утвержденные Постановлением №265-п, обеспечивают нормативное подушевое финансирование и позволяют распределить бюджетные средства:

*- по общеобразовательным организациям* в зависимости от количества обучающихся и стоимости педагогической услуги с учетом ее удорожания по видам классов, ступеням обучения и реализуемым образовательным программам;

*- по дошкольным организациям* в зависимости от количества воспитанников и стоимости педагогической услуги с учетом ее удорожания от направленности групп, возрастного состава группы и времени пребывания в группе.

Анализ утвержденных нормативов финансового обеспечения на общее и дошкольное образование в Волгоградской области и аналогичных нормативов, применяемых в таких субъектах РФ, как Костромская, Тамбовская, Владимирская, Ивановская, Белгородская области и Ставропольский край, показал, что в Волгоградской области нормативы финансового обеспечения установлены в размере, соответствующем или превышающем нормативы упомянутых регионов, за исключением Владимирской области, где нормативы для группы компенсирующей направленности для детей в дошкольных образовательных организациях установлены выше, чем в Волгоградской области (приложения №8,9).

С целью оптимизации сети муниципальных образовательных организаций, направленной на повышение эффективности расходов, ОМСУ проведены следующие мероприятия:

- в 2014 году реорганизация в форме присоединения 5 дошкольных организаций и 7 общеобразовательных организаций, а также ликвидация 16 общеобразовательных организаций;

- в 2015 году (в связи с отсутствием детей) реорганизация в форме присоединения 81 дошкольной организации, ликвидация 1 и приостановление деятельности 2 дошкольных организаций, а также реорганизация в форме присоединения 21 общеобразовательной организации и ликвидация 24 общеобразовательных организаций.

Несмотря на проведение указанных мероприятий по оптимизации сети, согласно информации, полученной в ходе проверки от ОМСУ, установлено, что в 2014-2015 годах осуществлялось распределение средств субвенции между образовательными организациями без учета нормативов, утвержденных Постановлением №265-п, что противоречит требованиям ст.5 Закона №13-ОД, в том числе:

*- между дошкольными организациями* перераспределение осуществлялось в 25 муниципальных районах из 32-х и 4 городских округах из 6-ти, что составляет соответственно 78% и 67% от общего количества муниципальных районов и городских округов;

*- между общеобразовательными организациями* перераспределение осуществлялось в 30 муниципальных районах из 32-х и 4 городских округах из 6-ти, что составляет 94% и 67% соответственно от общего количества муниципальных районов и городских округов.

Объем средств, направленный в 2014-2015 годах отдельным образовательным организациям с учетом нормативов финансового обеспечения, утвержденных Постановлением №265-п, сверх расчетной потребности, составил 471239,7 тыс. руб., из них:

- общеобразовательным организациям – 359731,8 тыс. руб. (245452,3 тыс. руб. – в 2014 году , 114279,4 тыс. руб. – в 2015 году);

- дошкольным организациям – 111507,8 тыс. руб. (87024,8 тыс. руб. – в 2014 году, 24483,0 тыс. руб. – в 2015 году) (приложение №10).

ОМСУ перераспределение между образовательными организациями осуществлялось в пределах лимитов бюджетных обязательств, утвержденных муниципальному образованию, за счет уменьшения средств субвенции, рассчитанной по нормативам более крупным образовательным организациям муниципального образования, таким образом, увеличивались расходы образовательным организациям с небольшой численностью воспитанников (учащихся).

Анализ причин перераспределения муниципальными образованиями Волгоградской области субвенции на образовательный процесс между образовательными организациями показал следующее.

**Дошкольное образование**

Согласно информации, представленной ОМСУ, **одной из причин** перераспределения субвенции между муниципальными дошкольными организациями является наличие одногрупповых и двухгрупповых сельских детских садов с численностью воспитанников менее 25 человек, а также наличие филиалов посещаемостью менее 10 воспитанников, находящихся от основной организации на расстоянии более 70 км.

Термин «малокомплектный детский сад» широко используется (Распоряжение Правительства РФ от 02.02.2015 № 151-р «Об утверждении стратегии устойчивого развития сельских территорий РФ на период до 2030 года»; Послание Президента РФ Федеральному собранию; Федеральный закон от 10.04.2000 № 51-ФЗ «Об утверждении Федеральной программы развития образования»), однако определение данного термина в законах РФ отсутствует.

Многие регионы закрепляют на уровне субъекта критерии, согласно которым часть дошкольных организаций получает статус малокомплектных, руководствуясь, прежде всего, наполняемостью и количеством воспитанников в организации образования, норматив для которой предусматривает затраты на осуществление образовательной деятельности, не зависящие от количества воспитанников. Такие нормы, при финансировании малокомплектных дошкольных организаций установлены, например:

- Законом Псковской области от 07.05.2014 № 1385-ОЗ «Об образовании в Псковской области», согласно которому малокомплектной дошкольной образовательной организацией является образовательная организация, реализующая основные общеобразовательные программы, отвечающая следующим критериям:  наличие не более двух разновозрастных групп воспитанников; численность в группах - 12 и менее воспитанников;  удаленность от иных дошкольных образовательных организаций на расстояние более чем один километр; обслуживание территории транспортом с интервалом движения более 20 минут;

- Законом Республики Адыгея от 27.12.2013 № 264 «Об образовании в Республике Адыгея», согласно которому малокомплектной дошкольной образовательной организацией является единственная в сельском населенном пункте муниципальная образовательная организация, численность воспитанников в которой составляет менее 15 человек;

- Законом Республики Мордовия от 27.12.2013 № 101-З «О нормативах расходов на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, в муниципальных общеобразовательных организациях в Республике Мордовия», согласно которому малокомплектными дошкольными образовательными организациями являются дошкольные образовательные организации со средней наполняемостью разновозрастной группы 10 человек и менее и не имеющие других групп.

В Волгоградской области отсутствует законодательное закрепление критериев отнесения дошкольных организаций к малокомплектным организациям и, соответственно, не установлен норматив финансирования малокомплектных сельских дошкольных организаций.

В связи с этим Комитету совместно с ОМСУ необходимо провести работу по оптимизации сети дошкольных организаций (одногрупповых и двухгрупповых сельских детских садов), в том числе по реорганизации путем слияния с более крупными учреждениями, с общеобразовательными организациями с возможностью осуществления программ дошкольного образования, и с последующим сокращением административного персонала, сохраняя при этом педагогические коллективы и контингент воспитанников.

Одним из механизмов побуждения ОМСУ к проведению оптимизации сети является применение п.8 «Порядка учета и расходования субвенций…», утвержденного Постановлением №265-п, которым определено, что финансовое обеспечение расходов на оплату труда работников муниципальных дошкольных образовательных организаций с начислениями сверх размера субвенции, рассчитанной в соответствии с нормативами, осуществляется за счет средств соответствующих местных бюджетов. Однако в проверяемом периоде информация о необходимости принятия мер бюджетного принуждения Комитетом в комитет финансов Волгоградской области не направлялась.

Указанная реорганизация, в свою очередь, позволит снизить объем расходов, вызванный низкой наполняемостью групп в дошкольных организациях сельских поселений, образовавшихся при недостижении показателя «численность воспитанников на 1 педагогического работника», установленного постановлением Правительства Волгоградской области от 23.04.2013 № 203-п «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки Волгоградской области» (далее «дорожная карта») и соглашением от 20.05.2014 №СОГ-9/02, заключенным между Министерством образования и науки РФ и Правительством Волгоградской области.

Комитетом в 2014 году в рамках исполнения указанного соглашения от 20.05.2014 №СОГ-9/02 с администрациями муниципальных образований Волгоградской области заключены соглашения об обеспечении в 2014-2018 годах достижения целевых показателей повышения эффективности сети муниципальных образовательных организаций (далее соглашения с ОМСУ).

Показатель «численность воспитанников дошкольных организаций в расчете на 1 педагогического работника (чел.)» устанавливался в соглашениях с ОМСУ дифференцированно с учетом нагрузки на 1 педагогического работника, рассчитанной исходя из фактической списочной численности педагогического состава и контингента воспитанников за 2013 год, и варьировался от 9,18 чел. на 1 педагогического работника в Жирновском муниципальном районе до 17,34 чел. на 1 педагогического работника в Киквидзенском муниципальном районе.

Несмотря на это, в разрезе муниципальных образований значение показателя, установленное в соглашениях с ОМСУ, не достигнуто в 2014 году в 20-ти муниципальных образованиях, в 2015 году – в 18-ти муниципальных образованиях, что составляет соответственно 52,6% и 47,3% от общего количества муниципальных образований в Волгоградской области.

В ходе проверки с учетом количества воспитанников и установленного целевого значения показателя в соглашениях с ОМСУ произведен расчет требуемой численности педагогических работников в сфере дошкольного образования в разрезе муниципальных образований. Исходя из требуемой расчетной численности и средней заработной платы списочного состава соответствующего муниципального образования, расходы на оплату труда сверх оптимальной численности педагогического персонала составили за 2014-2015 годы в сфере дошкольного образования **194510,16 тыс. руб.** (2014 г. – 141542,85 тыс. руб., 2015 г. – 52967,32 тыс. руб.) (приложение №11).

**Причиной** перераспределения средств субвенции является также наличие излишней численности прочего персонала, что в свою очередь приводит к образованию расходов на содержание сверх оптимальной численности персонала. Показатель «удельный вес численности работников административно-управленческого и вспомогательного персонала в общей численности работников дошкольных образовательных организаций» «дорожной картой» Волгоградской области утвержден в размере 54 % на 2014 год и 53,9 % на 2015 год.

Среднее значение по показателю в Волгоградской области сложилось в размере 56,7 % в 2014 году и 57,2% в 2015 году.При этом **з**начение показателя в разрезе муниципальных образований Волгоградской области достигнуто:

- в 2014 году только тремя городскими округами Волгоградской области (Волгоград, Волжский, Камышин), максимальное значение (более 70%) сложилось в Быковском (70,6%), Даниловском (70,7%), Дубовском (70,4%), Октябрьском (72,6%), Урюпинском (78,0%) и Фроловском (74,6%) муниципальных районах;

- в 2015 году – двумя городскими округами Волгоградской области (Волгоград, Волжский), максимальное значение (более 70%) сложилось в Урюпинском (75,0%) и Фроловском (73,4%) муниципальных районах.

Следует отметить, что Комитетв Соглашениях с муниципальными образованиями Волгоградской области не устанавливал показатели, характеризующие численность прочего персонала и учитывающие особенности функционирования для каждого муниципального образования, и, соответственно, в ходе проверки оперативная информация Комитетом (о плановых значениях) и ОМСУ (о фактически достигнутых значениях) была представлена также без учета особенностей функционирования образовательных организаций. Расчет расходов на содержание численности прочего персонала сверх оптимальной численности был произведен на основании значения показателя, установленного в «дорожной карте».

С учетом плановых значений показателей «дорожной карты» и общей численности работников организаций произведен расчет требуемой численности прочего персонала в сфере дошкольного образования в разрезе муниципальных образований. Исходя из расчетной требуемой численности прочего персонала и средней заработной платы списочного состава прочего персонала соответствующего муниципального образования, произведен расчет расходов на оплату труда превышающего оптимальную численности прочего персонала**,** которые за 2014-2015 годы в сфере дошкольного образования составили 203137,1 тыс. руб. (95126,6 тыс. руб. – в 2014 г., 108010,4 тыс. руб. – в 2015 году). (приложение №12).

Недостижение указанного показателя привело, в свою очередь, к несоблюдению в 2014-2015 годах муниципальными дошкольными организациями соотношений, применяемых для расчета норматива финансового обеспечения в части расходов на оплату труда прочего персонала в общем фонде оплаты труда.

Установленное Постановлением №265-п соотношение расходов на оплату труда педагогических работников в общем фонде оплаты труда муниципальных дошкольных организаций, применяемое для расчета нормативов финансового обеспечения (**не менее 72% и, соответственно, не более 28% расходов на оплату труда прочего персонала)** не соблюдено в 2014 году в 7 муниципальных образованиях (Жирновском, Котельниковском, Кумылженском, Новониколаевском, Октябрьском, Руднянском районах), в 2015 году – в 11 муниципальных образованиях (Даниловском, Дубовском, Жирновском, Клетском, Нехаевском, Новониколаевском, Октябрьском, Руднянском, Серафимовичском, Урюпинском, Чернышковском районах), что составляет соответственно 18% и 29% от общего количества муниципальных образований. Расходы на фонд оплаты труда прочего персонала превысили 28% в общем фонде дошкольной образовательной организации. Средства сверх установленного соотношения в общей сумме 22481,6 тыс. руб., из них 10636,8 тыс. руб. в 2014 году и 11844,8 тыс. руб. в 2015 году, были направлены на оплату труда прочего персонала дошкольной образовательной организации (приложение №13).

В указанных муниципальных образованиях значение целевого показателя «удельный вес численности работников административно-управленческого и вспомогательного персонала в общей численности работников дошкольных образовательных организаций» составило более 65% при плановом целевом значении 54 процента. Несмотря на недостижение целевого показателя и несоблюдение соотношений, установленных Постановлением №265-п, в 2015 году из вышеуказанных 11 муниципальных образований только два муниципальных района осуществляли реорганизацию действующей дошкольной сети:

- в Даниловском муниципальном районе - путем присоединения 4-х дошкольных организаций к общеобразовательным организациям;

-в Жирновском муниципальном районе - путем присоединения «малокомплектной» дошкольной организации к более крупной дошкольной организации.

Расходы на фонд оплаты труда прочего персонала ОМСУ были произведены в пределах утвержденного Постановлением №265-п расчетного размера (28%) в 2014 году тремя муниципальными районами (Киквидзенским, Нехаевским, Ольховским), в 2015 году - четырьмя муниципальными районами (Алексеевским, Котельниковским, Ленинским, Палласовским), что составляет соответственно 8% и 10% от общего количества муниципальных образований

Менее утвержденного Постановлением №265-п расчетного размера (28%) расходы на фонд оплаты труда прочего персонала составили в 2014 году в 28 муниципальных образованиях из 38-ми, в 2015 году – в 23 муниципальных образованиях из 38-ми, что составляет соответственно 74% и 61% от общего количества муниципальных образований. Расходы на фонд оплаты труда в общем фонде оплаты труда варьировались от 17 % до 19 процентов.

**Причинами** распределения средств субвенции между муниципальными дошкольными организациями без учета утвержденных нормативов финансового обеспечения на 1 воспитанника, **согласно информации ОМСУ,** также являются:

- наличие педагогических работников с различной квалификационной категорией и стажем работы. В соответствии с действующими нормативными правовыми актами в Волгоградской области доплаты за стаж и наличие квалификационной категории в составе расходов на оплату труда педагогического работника могут составлять до 40% от должностного оклада (ставки). Например, надбавка за стаж устанавливается при стаже работы от 1 до 5 лет в размере 5 %, от 5 до 10 лет - 10 %, от 10 до 15 лет - 15 %, свыше 15 лет - 20 %, надбавка за квалификационную категорию устанавливается при наличии высшей квалификационной категории в размере 20 %, первой - 15 %, второй - 5  процентов;

- осуществление дополнительных расходов, связанных с заменой работников, уходящих в отпуск, на переподготовку и др. При этом в соответствии с письмом Министерства образования и науки РФ от 01.12.2008 №03-2783 расходы на оплату труда в составе нормативов должны быть рассчитаны с учетом оплаты вышеуказанных замен, больничных листов и других выплат.

Данные различия не учтены при расчете норматива финансового обеспечения дошкольных организаций, что вынуждает ОМСУ перераспределять средства между образовательными организациями путем их уменьшения организациям, имеющим педагогов с небольшим стажем работы и низкой квалификационной категорией и, наоборот, увеличивать размер субвенции организациям, имеющим в своем составе наиболее квалифицированных специалистов с большим стажем работы.

Многими регионами на уровне субъекта установлены **региональные коэффициенты,** которые учитывают специфику дошкольных организаций региона, в том числе:

- Законом Республики Мордовия от 27.12.2013 № 101-З «О нормативах расходов …» установлен коэффициент увеличения фонда оплаты труда, связанного с повышением стажа педагогической работы, квалификационной категории – 1,02;

- Законом Пензенской области от 22.12.2006 № 1176-ЗПО «О наделении органов местного самоуправления Пензенской области отдельными государственными полномочиями …» установлен коэффициент повышения базовой величины оклада педагогических работников (воспитателей) в зависимости от стажа педагогической работы (1,15); коэффициент повышения базовой величины оклада педагогических работников в зависимости от квалификационной категории педагогических работников (по должности «воспитатель» - 1,12);

- постановлением Правительства Карачаево-Черкесской Республики от 10.10.2014 № 291 «О нормативах расходов на финансовое обеспечение …» установлен коэффициент увеличения фонда оплаты труда, связанного с повышением стажа, квалификационной категории, равный 1,02.

Коэффициенты увеличения фонда оплаты труда в пределах общих коэффициентов на вышеуказанные расходы Постановлением №265-п не предусмотрены, несмотря на их наличие в Методических рекомендациях по реализации полномочий органов государственной власти субъектов РФ по финансовому обеспечению оказания государственных и муниципальных услуг в сфере дошкольного образования, направленных в адрес руководителей органов исполнительной власти субъектов РФ письмами Министерства образования и науки РФ от 01.10.2013 №08-1408, от 31.07.2014 №08-1002 (далее Методические рекомендации).

Согласно данным Комитета, при разработке нормативов на осуществление образовательного процесса в 2013 году был предусмотрен коэффициент увеличения фонда оплаты труда, связанный с повышением квалификации, в размере 1,02, который с целью уменьшения нормативов финансового обеспечения в рабочем порядке был исключен. Кроме того, в Методике расчета нормативов предусмотрен коэффициент увеличения фонда оплаты труда на стимулирующие выплаты, равный 1,25, к которым относятся выплаты за стаж и квалификационную категорию.

Учитывая вышеизложенное, в целях соблюдения нормативов финансового обеспечения при наличии педагогических работников с различной квалификационной категорией и стажем работы в различных дошкольных организациях КСП считает целесообразным проведение мониторинга педагогического состава дошкольных организаций и внесение соответствующих изменений в нормативы финансового обеспечения.

По мнению КСП, внесение изменений возможно путем уточнения действующих коэффициентов в Методике расчета нормативов (коэффициент увеличения фонда оплаты труда на величину выплат компенсационного характера, равный 1,15; коэффициент увеличения фонда оплаты труда на величину выплат стимулирующего характера, равный 1,25) и условий его применения, а не путем введения дополнительного коэффициента, как это предлагал Комитет при разработке нормативов финансового обеспечения, что привело бы к увеличению расходов областного бюджета.

Вместе с тем коэффициент, учитывающий квалификационную категорию педагогических работников в сфере общего и дошкольного образования, направлен на повышение качества образования. В настоящее время в Методике расчета нормативов финансового обеспечения для дошкольных организаций указанный коэффициент не установлен, для общеобразовательных организаций установлен единый коэффициент для всех общеобразовательных организаций Волгоградской области, что не позволяет учитывать различия в составах педагогического персонала отдельной образовательной организации (дошкольного и общеобразовательного уровней).

Условия применения аналогичного коэффициента к базовому нормативу финансового обеспечения установлены, например, Законом республики Хакасия от 14.07.2015 №57-ЗРХ, согласно которому при наличии в составе педагогического коллектива свыше 50% педагогических работников, имеющих первую и высшую категории, установлен коэффициент 1,06, свыше 70% – 1,14, при наличии в составе педагогического коллектива свыше 50% педагогических работников, имеющих высшую категорию – 1,14.

В связи с изменением нормативов финансового обеспечения, допущенных ОМСУ, к муниципальным образованиям Волгоградской области, осуществляющим перераспределение средств субвенции ввиду наличия педагогических работников с различной квалификационной категорией и стажем работы, в соответствии со ст. 306.2 БК РФ, необходимо принимать меры бюджетного принуждения, в том числе в части финансового обеспечения расходов за счет средств соответствующих местных бюджетов в соответствии со ст.8 Порядка учета и расходования субвенций, утвержденного Постановлением №265-п, чего Комитетом в проверяемом периоде предпринято ни разу не было. Комитетом как органом исполнительной власти, являющимся в соответствии со сводной бюджетной росписью областного бюджета в текущем финансовом году главным распорядителям средств областного бюджета по субвенции на образовательный процесс, информация о необходимости принятия мер бюджетного принуждения в комитет финансов Волгоградской области не направлялась.

Кроме того, анализ нормативов финансового обеспечения дошкольного образования показал, что в Волгоградской области утверждены различные нормативы финансового обеспечения осуществления основной образовательной программы дошкольного образования для дошкольных групп, открытых при общеобразовательных организациях и в дошкольных организациях, что приводит к злоупотреблениям со стороны ОМСУ и выражается в следующем.

Для дошкольных групп, открытых в дошкольных организациях, утверждены нормативы для городской и сельской местности в зависимости от направленности групп (общеразвивающей, комбинированной (3 вида), оздоровительной, компенсирующей (7 видов), кратковременного пребывания); возрастного состава группы (от одного года до трех и от трех до семи лет); времени пребывания в группе воспитанников дошкольной организации (от 3 до 24 часов).

Тогда как для дошкольных групп, открытых при общеобразовательных организациях, утверждены нормативы для городской и сельской местности в зависимости от направленности групп (общеразвивающей и компенсирующей направленности) из расчета 10 часов пребывания детей в указанных группах, но без учета времени фактического пребывания детей в группах и возрастного состава групп.

В связи с наличием в сельских районах дошкольных групп, открытых при общеобразовательных организациях, со временем пребывания воспитанников от 3 часов до 9,5 часов, в ходе проверки произведен расчет размера субвенции финансового обеспечения таких групп по нормативам, установленным для дошкольных групп, открытых в дошкольных организациях с учетом их направленности, возрастного состава и времени пребывания в группе.

Указанный расчет показал, что в связи с утверждением норматива финансового обеспечения в Постановлении №265-п для дошкольных групп в общеобразовательных организациях из расчета только 10 часов пребывания детей при наличии в сельских районах дошкольных групп в общеобразовательных учреждениях с временем пребывания от 3 часов до 9,5 часов, в отношении последних применялся тот же норматив, что привело к дополнительным расходам областного бюджета в сумме 123321,4 тыс. руб. (в 2014 году – 59888,1 тыс. руб., в 2015 году – 63433,3 тыс. руб.). И наоборот, при наличии в городских округах дошкольных групп с временем пребывания от 10,5 часов до 24 часов расчет субвенции осуществлялся на основании норматива, рассчитанного с учетом 10-часового пребывания детей в группе, что привело к занижению размера субвенции на 49860,6 тыс. руб. (20896,6 тыс. руб. + 28964,0 тыс. руб.), 49119,6 тыс. руб. из них – городскому округу город Волгоград. (приложения №№14-15).

Следовательно, применение нормативов для дошкольных групп, открытых при общеобразовательных организациях, аналогичных нормативам, утвержденным для дошкольных групп в дошкольных организациях, позволило бы сократить расходы областного бюджета в 2014-2015 годах на 73460,8 млн. руб. (123321,4 тыс. руб.- 49860,6 тыс. руб.).

Применение нормативов финансового обеспечения без учета фактического времени пребывания влияет, в свою очередь, на изменение муниципальными образованиями типа дошкольных групп, что подтверждается выписками из статистической отчетности №85-К «Сведения о деятельности организации, осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми», представленными ОМСУ для расчета размера субвенции в 2014-2015 годах. Это наглядно отражено в таблице № 4.

Таблица №4

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Дошкольные группы в общеобразовательных организациях Волгоградской области** | | | | | | | | | | |
| Период | расположенные в | | | **Всего контингент воспитанников,** чел. | расположенные в | | | | | |
| городской местности | сельской местности | | городской местности | | | сельской местности | | |
| время пребывания в соответствии с нормативами финансового обеспечения | | | фактическое время пребывания с соответствии с выписками из статистической отчетности №85-К «Сведения о деятельности организации, осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми» | | | | | |
| 10 часов | | | менее 10 часов | 10 часов и более | доля воспитанников с временем пребывания менее 10 часов в общей численности, % | менее 10 часов | 10 часов и более | доля воспитанников с временем пребывания менее 10 часов в общей численности, % |
| 2014 год | 4655 | | 2360 | **7015** | 256 | 4399 | 5,5% | 1327 | 1033 | 56,2% |
| 2015 год | 2742 | | 3090 | **5832** | 248 | 2494 | 9,0% | 1482 | 1608 | 48,0% |
| Изменения в численности воспитанников, в том числе за счет изменения типа дошкольных групп | **-1913** | | **730** | **-1183** | **-8** | **-1905** | в основном осуществлено изменения типа на дошкольное с целью использования более высоких нормативов (Волгоград) | **155** | **575** | дополнительно увеличились группы за счет реорганизации дошкольных организаций с временем пребывание 10 и менее часов путем присоединения к общеобразовательным организациям |

Как видно из данной таблицы, расчет субвенции на дошкольные группы, открытые при общеобразовательных организациях, произведен Комитетом на 2015 год на 5832 воспитанника, или на 1183 чел. меньше по сравнению с расчетом субвенции на 2014 год. Основное изменение сложилось по г.Волгограду в связи с изменением типа образовательных организаций с общеобразовательных на дошкольные.

Так, в ходе встречной проверки в городском округе город Волгоград установлено, что для возможности использования более высоких нормативов финансового обеспечения для дошкольных групп со временем пребывания детей свыше 10 часов, муниципальным образованием осуществлено изменение типа дошкольных групп, открытых при общеобразовательных организациях, с общего на дошкольный и, наоборот, группы кратковременного пребывания, открытые при дошкольных организациях, – с дошкольного на общий, что привело к дополнительным расходам областного бюджета. Городским округом город Волгоград с 01.01.2014 года по дошкольным группам общей численностью 1105 чел. осуществлено изменение типа организаций с общеобразовательных на дошкольные.

Данные о численности воспитанников в дошкольных группах 5 образовательных организаций, тип которых изменен и, соответственно, применены иные нормативы финансового обеспечения, отражены в таблице №5

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| на 01.01.2013 | | | на 01.01.2014 | | | | |
| Тип | Кол-во детей | Норматив на 1 чел. 10 ч. | Тип | Общеразвивающая направленность, от 3 до 7 лет, по 12 ч. | Норматив на 1 чел. | Кратко-временные от 3 до 7 лет, по 4ч. | Норматив на 1 чел. |
| Начальная школа – детский сад | 1105 | 36069 | Дошкольное учреждение | 1097 | 38114 | 8 | 25409 |
| **ИТОГО:** | **39 856 245 руб.** | | **ИТОГО:** | **42 014 330 руб.** | | | |

Как видно из таблицы №5, при изменении типа дошкольных групп с общего на дошкольный только 5 образовательным организациям городской округ дополнительно увеличил размер субвенции из областного бюджета на 2158,1 тыс. рублей.

При этом на указанные дошкольные группы в 2014 году Комитетом произведен расчет размера субвенции как на общее образование (по нормативам для групп, открытых при общеобразовательных организациях), так и на дошкольное образование (по нормативам для групп, открытых при дошкольных организациях). Учет одних и тех же воспитанников при расчете субвенции на дошкольное и на общее образование привел к завышению размера субвенции на общее образование городскому округу город Волгоград на 39856,2 тыс. руб. (36069 руб. норматив финансового обеспечения обычной дошкольной группы на 2014 год \* 1105 чел.).

Согласно пояснениям Комитета, «*размер субвенции городскому округу город Волгоград при изменении типа образовательных организаций с общеобразовательных на дошкольные не пересматривался в связи с увеличением контингента учащихся в общеобразовательных организациях на начало 2014-2015 учебного года по данным статистической отчетности, с увеличением контингента в связи с организацией образовательного процесса для граждан Украины, прибывшим на территорию Волгоградской области…* ». При этом расчет размера субвенции в связи с изменением контингента учащихся на начало нового учебного года, в том числе в связи с организацией образовательного процесса для граждан Украины, не представлен, что противоречит Закону №13-ОД и Постановлению №265-п в части обеспечения нормативного расчета субвенции.

Более того, в 2014 году размер субвенции остальным муниципальным образованиям в связи с увеличением контингента учащихся на начало 2014-2015 учебного года не пересчитывался. В соответствии с Постановлением №265-п расчет субвенциипроизводился на основании контингента на начало учебного года 2013-2014*.*

Кроме того, Постановлением № 265-п определение размера субвенции в связи с организацией образовательного процесса для граждан Украины, прибывшим на территорию Волгоградской области, не предусмотрено. В 2014 году осуществление образовательного процесса для граждан, прибывших на территорию Волгоградской области из Украины, осуществлялось не только в общеобразовательных организациях городского округа город Волгоград (368 чел.), но и в других муниципальных образованиях Волгоградской области (871 чел.).

Таким образом, Комитетом не были своевременно выполнены полномочия в части внесения изменений в Постановление №265-п, позволяющие осуществлять расчет субвенции муниципальным образованиям в связи с организацией образовательного процесса для граждан Украины, прибывшим на территорию Волгоградской области, а также изменением контингента воспитанников на начало учебного года в текущем финансовом году. Соответственно применение особого, не предусмотренного Постановлением №265-п подхода к расчету размера субвенции только городскому округу город Волгоград, является нарушением указанного постановления.

Изменения типов дошкольных групп, которые приводят к дополнительным расходам областного бюджета, осуществлены в 2016 году и другими муниципальными образованиями. Так, например, Фроловским и Михайловским муниципальными районами проведена реорганизация дошкольных образовательных организаций (в сельской местности) путем открытия групп общеразвивающей направленности в муниципальных общеобразовательных организациях численностью 185 и 496 чел. соответственно. Данные об изменении норматива финансового обеспечения в связи с изменением типа дошкольных организаций отражены в таблице №6

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Наименование муниципального района | Тип | Кол-во детей | Норматив на 1 чел. 10 ч. | Тип | Общеразвивающая направлен-ность, до 3 до 7 лет | Норматив на 1 чел. | Общеразвивающая направленность, от 3 до 7 лет | Норматив на 1 чел. |
| Михайловский **с 01.03.2016** | **Дошкольные группы при общеобразовательной организации** | 496 | 58177 | Дошкольная организация **до 01.03.2016** | 101 | 47567  по 9 ч. | 354  41 | 35676 по 9 ч.  23784 по 3 ч |
| Фроловский **с 01.05.2016** | **Дошкольные группы при общеобразовательной организации** | 185 | 58177 | Дошкольная организация **до 01.05.2016** | 35 | 55496 по 10,5 ч. | 77  73 | 35676 по 9 ч.  41622 по 10,5 ч. |

С учетом вышеуказанных изменений типов дошкольных групп размер субвенции по общеобразовательному процессу на 2016 год Михайловскому муниципальному району необходимо увеличить на 8706,0 тыс. руб. (на 10 месяцев), Фроловскому муниципальному району – на 2208,3 тыс. руб. (на 8 месяцев).

Анализ нормативной базы других регионов показал, что нормативы для дошкольных групп утверждены нормативно-правовыми актами субъектов независимо от их размещения в дошкольной или общеобразовательной организации (примером тому Закон Республики Мордовия от 27.122013 № 101-З «О нормативах расходов ...», постановление Правительства Ярославской области от 22.01.2014 №30-п «О Методических рекомендациях по расчету нормативов бюджетного финансирования на реализацию общеобразовательных программ в общеобразовательных организациях»*.*

**Общее образование**

Согласно информации, представленной ОМСУ, одной из причин перераспределения субвенции между **муниципальными общеобразовательными организациями,** является *«недостаточность средств субвенции, рассчитанной с учетом нормативов для общеобразовательных классов, в связи с низкой наполняемостью классов в сельских общеобразовательных организациях».*

Нормативная наполняемость классов определена в Законе №13-ОД для классов в общеобразовательных организациях по всем уровням общего образования в городской местности в количестве 25 человек, в сельской местности - 14 человек.

Фактически в Волгоградской области средняя наполняемость классов составила:

-в 2013/2014 учебном году в городских поселениях 23,8 чел, в сельской местности 10,4 чел;

-в 2014/2015 учебном году в городских поселениях 24,0 чел, в сельской местности 10,4 чел.;

-в 2015/2016 учебном году в городских поселениях 24,2 чел, в сельской местности 10,6 чел. (приложение №16).

При этом низкая наполняемость классов напрямую влияет на достижение установленного «дорожной картой» показателя «численность учащихся на 1 педагогического работника» и приводит к расходам средств областного бюджета на содержание сверх оптимальной численности педагогического персонала.

В соглашениях с ОМСУ в сфере общего образования плановый показатель на 1 педагогического работника установлен:

- для муниципальных районов Волгоградской области от 7,77 чел. (в Алексевском, Киквидзенском, Кумылженском, Нехаевском, Старополтавском, Урюпинском районах) до 13,1 чел. (в Городищенском р-не);

- для городских округов от 11,7 чел (в г.Михайловке) до 17,2 чел. (в г.Волжский).

Значение показателя в разрезе муниципальных образований не достигнуто в 2014 - 2015 годах 20-ю муниципальными образованиями. Достижение показателя по Волгоградской области в целом сложилось за счет перевыполнения показателя другими муниципальными образованиями Волгоградской области (городскими округами).

Причиной недостижения указанного показателя является, в том числе, наличие в муниципальных образованиях филиалов с небольшим контингентом учащихся в селах, где отсутствуют дороги с твердым покрытием и, следовательно, нет возможности осуществлять подвоз детей в более крупные школы. Так, согласно информации Жирновского муниципального района, МКОУ «Красноярская СШ №2 имеет два филиала: Вишневский филиал, в котором обучается 20 детей, работает 8 учителей и где на 1 педагога приходится – 2,5 ученика; Верхнедобринский филиал с численностью 35 детей, штатом из 11 учителей, где на 1 учителя приходится 3,2 ученика В Тарапатинском филиале МКОУ «Александровская СШ» обучается 12 детей, в штате – 8 учителей, и на 1 учителя приходится 1,5 ученика. Все это несомненно влияет на достижение вышеуказанного показателя, установленного для муниципального образования.

С учетом количества обучающихся и установленного целевого значения показателя в соглашениях произведен расчет оптимальной численности педагогических работников в сфере общего образования в разрезе муниципальных образований. Исходя из расчетной оптимальной численности и средней заработной платы списочного состава соответствующего муниципального образования, произведен расчет расходов на оплату труда **педагогического персонала,** превышающего оптимальную численность, которые составили за 2014-2015 годы 272787,44 тыс. руб. (125444,28 тыс. руб. в 2014 г. и 147434,2 тыс. руб. в 2015 году). (приложение №17).

Согласно данным Комитета, за 2014-2015 годы экономия за счет оптимизационных мероприятий, обеспечивающих увеличение интенсивности труда педагогических работников общеобразовательных организаций Волгоградской области, по отношению к 2013 году составила 563,53 млн. руб., средства направлены на повышение оплаты труда отдельным категориям работников образовательных учреждений. По итогам мероприятия численность педагогических работников в 2015 году по сравнению с 2014 годом уменьшилась на 403 чел. и составила 19176 чел., в том числе их численность в муниципальных учреждениях образования уменьшилась на 393 чел. и составила 17743 человек. Соотношение численности обучающихся в расчете на 1 педагогического работника составило 12,4 чел. при плановом значении 11,8 чел., установленном в соглашении от 20.05.2014 №СОГ-9/02 между Министерством образования и науки РФ и Правительством Волгоградской области.

Вместе с тем в 17 муниципальных образованиях, или в 45% от их общего количества, нагрузка на педагогических работников составила менее 10 человек. В рамках исполнения вышеуказанного соглашения Комитет в соглашениях с ОМСУ установил целевые значения показателя «численность учащихся дошкольных организаций в расчете на 1 педагогического работника (чел.)» индивидуально для каждого муниципального образования. Несмотря на установление дифференцированного значения показателя (с учетом нагрузки на 1 педагогического работника исходя из фактической списочной численности педагогического состава и контингента учащихся за 2013 год), указанными муниципальными образованиями, установленные более низкие по отношению к другим муниципальным образованиям показатели, не были достигнуты.

При этом численность педагогического персонала в этих муниципальных образованиях уменьшилась на 152 чел., что составляет 39% от сокращенной численности персонала в муниципальных общеобразовательных организациях (393 чел.) по итогам проведенной комитетом оптимизации сети.

Фактически увеличение интенсивности труда педагогических работников в указанных муниципальных образованиях не осуществлено, или осуществлено незначительно, что наглядно видно в таблице №7

Таблица №7.

| **№ п/п** | **Наименование муниципальных районов (городских округов) районов** | **Количество обучающихся** | | **Количество педработников** | | **Численность обучающихся на 1 педагогического работника** | | | **Увеличение численности (+), уменьшение численности (-)** | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **2014** | **2015** | **2014** | **2015** | **Соглашение с ОМСУ** | **2014** | **2015** | **2014** | **2015** |
| 1 | Алексеевский | 1517,0 | 1 513,0 | 230,0 | 224,0 | **7,83** | 6,6 | 6,8 | -4,0 | -6,0 |
| 2 | Даниловский | 1405,0 | 1 432,0 | 172,6 | 164,2 | **9,38** | 8,1 | 8,7 | 27,0 | -8,4 |
| 3 | Дубовский | 2743,0 | 2755,0 | 287,0 | 282,0 | **10,48** | 9,6 | 9,8 | 12,0 | -5,0 |
| 4 | Еланский | 2694,0 | 2733,0 | 304,6 | 309,4 | **10,06** | 8,8 | 8,8 | 39,0 | 4,8 |
| 5 | Камышинский | 3461,0 | 3426,0 | 362,4 | 360,9 | **11,20** | 9,6 | 9,5 | -35,0 | -1,5 |
| 6 | Киквидзенский | 1473,0 | 1483,0 | 194,2 | 175,1 | **7,83** | 7,6 | 8,5 | 10,0 | -19,1 |
| 7 | Клетский | 1694,0 | 1710,0 | 183,7 | 172,6 | **10,90** | 9,2 | 9,9 | 16,0 | -11,1 |
| 8 | Кумылженский | 1621,0 | 1669,0 | 244,5 | 233,1 | **7,83** | 6,6 | 7,2 | 48,0 | -11,4 |
| 9 | Нехаевский | 1332,0 | 1304,0 | 215,1 | 208,3 | **7,83** | 6,2 | 6,3 | -28,0 | -6,8 |
| 10 | Новониколаевский | 2315,0 | 2 316,0 | 277,8 | 259,3 | **10,26** | 8,3 | 8,9 | 1,0 | -18,5 |
| 11 | Ольховский | 1732,0 | 1724,0 | 208,1 | 219,2 | **10,45** | 8,3 | 7,9 | -8,0 | 11,1 |
| 12 | Руднянский | 1370,0 | 1386,0 | 163,0 | 156,8 | **10,25** | 8,4 | 8,8 | 16,0 | -6,2 |
| 13 | Серафимовический | 2206,0 | 2190,0 | 252,9 | 248,2 | **9,50** | 8,7 | 8,8 | -16,0 | -4,7 |
| 14 | Старополтавский | 2323,0 | 2331,0 | 348,8 | 285,8 | **7,83** | 6,7 | 8,2 | 8,0 | -63,0 |
| 15 | Урюпинский | 2139,0 | 2131,0 | 281,7 | 277,4 | **7,83** | 7,6 | 7,7 | -8,0 | -4,3 |
| 16 | Фроловский | 1687,0 | 1611,0 | 202,3 | 199,9 | **10,00** | 8,3 | 8,1 | -76,0 | -2,4 |
| 17 | Чернышковский | 1686,0 | 1623,0 | 195,8 | 195,8 | **9,31** | 8,6 | 8,3 | -63,0 | 0,0 |
|  | **Итого** | **33398** | **33337** | **4124,5** | **3972,0** | **Х** | **Х** | **Х** | **-61,0** | **-152,5** |
| **Значение в соглашении от 20.05.2014 №СОГ-9/02, заключенном между Министерством образования и науки РФ и Правительством Волгоградской области** | | | | | | | **11,70** | **11,80** |  |  |

В целях **оптимизации расходов областного бюджета** в указанных муниципальных образованиях необходимо провести мероприятия **по изменению наполняемости в классах**, в том числе путём:

- изменения соотношения начальных, основных и средних (полных) школ внутри муниципальной образовательной системы, создания многокомплектных, многопрофильных школ третьей ступени, базовых школ и ресурсных центров, сокращения филиальной сети;

-объединения классов с низкой наполняемостью (от 1 до 5 человек в одном классе) в классы-комплекты в начальных общеобразовательных школах в сельских поселениях;

-объединения классов основной и средней ступени с наполняемостью менее 10 человек в классы-комплекты при обучении отдельным неосновным предметам;

- создания общеобразовательных школ с возможностью осуществлять образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования в соответствии с [п. 2 ч. 4 ст. 23](#st23_4_2) Федерального закона №273-ФЗ, что позволит не только открыть дошкольных группы с кратковременным пребыванием в территориях, где нет дошкольных организаций, но и провести оптимизацию действующей сети. Например, реорганизовать начальную общеобразовательную школу с контингентом обучающихся от 10 чел. путем объединения с одногрупповыми или двухгрупповыми детскими садами, что целесообразно в структуре образования района в условиях снижения рождаемости.

Вышеуказанные мероприятия позволят увеличить нагрузку на педагогический персонал («численность учащихся на 1 педагогического работника»), а также провести мероприятие по оптимизации численности по отдельным категориям педагогических работников с учетом количества обучающихся, увеличения производительности труда и применяемых образовательных программ и технологий, запланированное «дорожной картой» Волгоградской области, и избежать расходов на содержание сверх оптимальной численность педагогического персонала, которые, несмотря на проведение мероприятий по оптимизации сети, составили 272787,44 тыс. рублей.

В целях соблюдения нормативов финансового обеспечения с учетом фактически сложившейся наполняемости классов в общеобразовательных организациях Волгоградской области, расположенных в сельской местности, при необходимости их сохранения Комитету целесообразно провести работу по анализу и уточнению коэффициентов в Методике расчета нормативов финансового обеспечения, которые позволят учитывать региональное месторасположение этих образовательных организаций.

В нормативных правовых актах субъектов РФ для общеобразовательных организаций с малой наполняемостью классов (сельских до 14 человек, городских до 20 чел.) поправочный коэффициент к базовому нормативу финансового обеспечения варьируется в зависимости от численности учащихся в образовательной организации.

Примерами нормативных правовых актов субъектов РФ об установлении различных нормативов финансового обеспечения с учетом наполняемости классов и регионального месторасположения образовательной организации, позволяющихуточнять размер субвенции для образовательной организации, могут являться:

- Областной закон Ростовской области от 22.10.2005 № 380-ЗС «О межбюджетных отношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления в Ростовской области», согласно которому объем субвенции в части расходов на оплату труда корректируется, в том числе на коэффициент 1,47 - для общеобразовательных организаций, находящихся на территориях городов Гуково, Донецка, Новошахтинска, имеющих наполняемость классов 20 и менее учащихся, не являющихся малокомплектными общеобразовательными организациями и **расположенных за пределами транспортной доступности**, установленной СанПиН 2.4.2.2821-10;

- Закон Ульяновской области от 02.12.2013 № 229-ЗО «О субвенциях, предоставляемых из областного бюджета Ульяновской области …», которым установлено, что в расчет субвенции включается размер расходов, связанных с увеличением фонда оплаты труда работников, находящихся в сельских населённых пунктах в границах территории муниципального образования общеобразовательных организаций, **средняя наполняемость классов в которых составляет менее 14 человек.** Перечень указанных общеобразовательных организаций утверждается **исполнительным органом государственной власти Ульяновской области, осуществляющим государственное управление в сфере образования**. Объем субвенции в части расходов на оплату труда корректируется на коэффициенты от 0,03 до 0,61 в зависимости от общей численности обучающихся в общеобразовательной организации;

- постановление республики Хакасия от 26.08.2015 №441 «Об утверждении методик расчета нормативов финансового обеспечения образовательной деятельности муниципальных дошкольных и общеобразовательных организаций». Объем субвенции, рассчитанный на основе базового норматива в части расходов на оплату труда, корректируется на поправочные коэффициенты от 0,7 до 2,0 в зависимости от общей численности учащихся в общеобразовательной организации

**Второй причиной** перераспределения средств субвенции, как и в сфере дошкольного образования, является наличие излишней численности прочего персонала, что приводит к образованию расходов на содержание сверх оптимальной численности персонала.

Показатель *«доля работников административно-управленческого и вспомогательного персонала в общей численности работников общеобразовательных организаций»* утвержден «дорожной картой» Волгоградской области на 2014-2015 годы **в размере 39 процентов**.

При этом, согласно представленным ОМСУ сведениям, среднее значение данного показателя по муниципальным образовательным учреждениям сложилось в размере **40,3 % в 2014 году, 39,7 % – в 2015 году.** В 2014-2015 годах значение показателя было достигнуто только городскими округами Волгоградской области. Минимальное значение показателя сложилось в г.Волгограде (32,3% и 32,0% соответственно), максимальное значение – в Клетском муниципальном районе (52,5% и 52,1% соответственно).

С учетом значений показателей, установленных в соглашениях с ОМСУ, и общей численности работников общеобразовательных организаций произведен расчет оптимальной численности прочего персонала. Исходя из расчетной оптимальной численности прочего персонала и средней заработной платы списочного состава прочего персонала соответствующего муниципального образования, произведен расчет расходов на оплату труда прочего персонала, превышающего оптимальную численность, которые составили за 2014-2015 годы 293006,9 тыс. руб. (2014 г.- 149629,6 тыс. руб., 2015 г. – 143377,3 тыс. руб.) (приложение №18).

Недостижение указанного показателя привело к перераспределению расходов в общем фонде оплаты труда муниципальных общеобразовательных организаций на оплату труда прочего персонала. Соотношение расходов на оплату труда прочего персонала в общем фонде оплаты труда муниципальных общеобразовательных организаций:

- в 2014 годусоставило 30% в 7 муниципальных районах – Даниловском, Еланском, Клетском, Кумылженском, Новониколаевском, Ольховском, Чернышковском, ниже 30 % – в 26-ти муниципальных образованиях и варьировалось от 29% до 25 % (по г.Камышин), **более 30%** сложилось в 4-х муниципальных районах – Киквидзенском, Ленинском, Светлоярском, Фроловском и городском округе город Волжский.

- в 2015 году составило 30% в 7-ми муниципальных районах – Быковском, Даниловском, Еланском, Ленинском, Нехаевском, Ольховском, Чернышковском, менее 30% – в 25-ти муниципальных образованиях и варьировалось от 29% до 24 % (в г.Урюпинск), **более 30%** сложилось в 5-ти муниципальных районах – Дубовском, Клетском, Новониколаевском, Светлоярском, Фроловском и городском округе город Камышин.

Таким образом, установленное Постановлением №265-п соотношение расходов на оплату труда педагогических работников в общем фонде оплаты труда муниципальных общеобразовательных организаций, применяемое для расчета нормативов финансового обеспечения, не менее 70% и, соответственно, **не более 30%** на оплату труда прочего персонала, в 2014 и 2015 годах не соблюдалось соответственно в 4 и 5 муниципальных образованиях. Муниципальными образованиями, в которых указанное соотношение составило более 30%, на оплату труда излишней численности прочего персонала общеобразовательной организации направлены средства в общей сумме 54171,4 тыс. руб., в том числе: в 2014 году – 20435,4 тыс. руб.; в 2015 году - 33736,0 тыс. рублей. (приложение №19).

Кроме вышеуказанного, **причиной** перераспределения средств субвенции между муниципальными общеобразовательными организациями, согласно информации ОМСУ, является недостаточность средств субвенции, рассчитанной с учетом нормативов для общеобразовательных классов в вечерней (сменной) школе и учебно-консультационных пунктах (далее вечерние общеобразовательные классы) в связи с небольшой численностью учащихся, которая приводит к низкой наполняемости классов.

Указанные причины перераспределения подтверждены в ходе встречных проверок в Городищенском и Светлоярском муниципальных районах и в г.Волгограде.

Проверкой установлено, что размер средств областного бюджета, направленных названными муниципальными образованиями на обеспечение общеобразовательного процесса в вечерних (сменных) школах и учебно-консультационных пунктах сверх нормативов финансового обеспечения, утвержденных Постановлением №265-п, составил 13849,3 тыс. руб., из них 7189,4 тыс. руб. в 2014, 6659,8 тыс. руб. – в 2015 году.

В соответствии с Постановлением №265-п, при расчете нормативов финансового обеспечения вечерних общеобразовательных классов, расположенных в городском населенном пункте, предельная наполняемость по очной форме обучения установлена 25 чел., в сельском населенном пункте – 14 чел., по заочной форме обучения, независимо от места расположения, – 9 человек.

Согласно данным статистической отчетности СВ-1 «Сведения о вечерних (сменных) общеобразовательных учреждениях», наполняемость по очному обучению в классах составила в Городищенском районе - 6 чел., в г.Волгограде – 16 чел., что ниже предельной наполняемости, установленной Постановлением №265-п.

В Светлоярском муниципальном районе в вечерней (сменной) школе на заочном обучении числилось 50 чел, которые распределены по трем группам. При этом указанная общеобразовательная организация в соответствии с постановлением Правительства Волгоградской области от 10.02.2014 № 57-п «О порядке и основаниях отнесения образовательных организаций, расположенных на территории Волгоградской области, к малокомплектным образовательным организациям, реализующим основные общеобразовательные программы» не отнесена к малокомплектным организациям. В этой связи расчет размера субвенции Комитетом был осуществлен по нормативам на 1 учащегося, а не на класс-комплект и, соответственно, рассчитанный размер субвенции на небольшое количество учащихся, не позволил обеспечить деятельность образовательного учреждения с учетом утвержденных нормативов.

Кроме того, в 2014-2015 годах при расчете нормативов для вечерних общеобразовательных классов Комитет применял количество часов по учебному базисному плану, не предусмотренное Постановлением №265-п.

Количество часов по базисному учебному плану использовано Комитетом в соответствии с приказом Минобразования РФ от 09.02.1998 № 322 «Об утверждении Базисного учебного плана общеобразовательных учреждений РФ», своим приказом от 07.11.2013 №1468 «Об утверждении примерных учебных планов общеобразовательных организаций Волгоградской области», а также в соответствии с рекоменательным письмом Минобразования РФ от 14.01.1999 № 27/11-12 «О примерном учебном плане вечернего (сменного) общеобразовательного учреждения (заочная форма обучения)»:

- для норматива вечерних общеобразовательных классов по основному общему образованию очного обучения – 25 часов, заочного обучения 14 часов, по среднему общему образованию очного обучения – 23 часа, заочного обучения 14 часов;

-для норматива вечерних коррекционных классов по основному общему образованию – 25 часов, по среднему общему образованию – 23 часа без разделения на очное и заочное обучение.

В связи с отсутствием норматива финансового обеспечения для коррекционных вечерних классов с учетом заочной формы обучения для расчета субвенции муниципальным образованиям Комитет использовал нормативы, установленные Постановлением №265-п для вечерних общеобразовательных классов, тем самым нарушив требования указанного постановления.

Так, например, при расчете размера субвенции городскому округу город Волгоград для вечерних коррекционных классов заочной формы обучения Комитет применял норматив для вечерних классов по основному общему образованию заочного обучения (22448 руб.), который меньше норматива для вечерних коррекционных классов (36079 руб.), тем самым уменьшив размер субвенции.

Работа по своевременному внесению изменений в Постановление №265-п в части уточнения нормативов финансового обеспечения для вечерних классов с учетом количества часов по учебному базисному плану, а для коррекционных вечерних классов – с учетом формы обучения (очное и заочное) Комитетом не осуществлена.

Нормативы обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях для вечерних (сменных) общеобразовательных школ в расчете на одного обучающегося в год установлены в размерах, которые в 1,7-3,4 раза ниже аналогичных нормативов для дневных общеобразовательных учреждений. Нормативы финансового обеспечения рассчитаны с учетом количества часов по учебному базисному плану, установленных Приказом Минобразования РФ от 09.02.1998 № 322 «Об утверждении Базисного учебного плана общеобразовательных учреждений РФ», письмом Минобразования РФ от 14.01.1999 № 27/11-12 «О примерном учебном плане вечернего (сменного) общеобразовательного учреждения (заочная форма обучения)».

Так, например, для общеобразовательных классов вечерней школы норматив утвержден:

- для основного общего образования (2 ступень) заочной формы в сумме 22448 руб., что в 1,7 раза меньше норматива для обычных общеобразовательных классов (37581 руб.);

- для среднего общего образования (3 ступень) очной формы в сумме 13277 руб., что в 3,4 раза меньше норматива для обычных общеобразовательных классов (45788 рублей).

Соответственно при небольшом количестве учащихся в вечерних (сменных) общеобразовательных школах их нормативное финансирование невозможно, что приводит к перераспределению ОМСУ средств субвенции с общеобразовательных организаций очной формы обучения на вечерние (сменные) школы.

Следует отметить, что в Федеральном законе №273-ФЗ тип «вечерняя (сменная) школа», «учебно-консультационный пункт» отсутствует. Согласно этому закону, в РФ установлен тип общеобразовательная организация, т.е. организация, осуществляющая в качестве основной цели деятельности образовательную деятельность по образовательным программам начального общего, основного общего и (или) среднего общего образования (ст. 23), а обучение осуществляется в очной, очно-заочной или заочной форме (ст.17).

Постановление Правительства РФ от 03.11.1994 № 1237 «Об утверждении Типового положения о вечернем (сменном) общеобразовательном учреждении» постановлением Правительства РФ от 29.03.2014 № 245 «О признании утратившими силу некоторых актов Правительства РФ» признано утратившим силу.

На начало учебного 2015-2016 года в Волгоградской области общеобразовательные организации по типу «вечерняя (сменная) школа» функционировали в 12 муниципальных образованиях Волгоградской области, что составляет 32% от общего количества муниципальных образований.

В целях соблюдения нормативов финансового обеспечения и в соответствии с требованиями Федерального закона №273-ФЗ (отсутствие типов «вечерняя (сменная) школа», «учебно-консультационный пункт») в условиях нормативного подушевого финансирования целесообразно проведение работы по реорганизации «вечерних (сменных) школ», «учебно-консультационных пунктов» путем присоединения к общеобразовательным школам и открытия в них вечерних классов очного и заочного обучения, что позволит соблюдать нормативы финансового обеспечения и не допускать сверхнормативное направление средств субвенции на обеспечение общеобразовательного процесса в вечерних (сменных) школах (учебно-консультационных пунктах), которое только в трех муниципальных образованиях в 2014-2015 годах составило 13849,3 тыс. руб., что наглядно отражено в таблице №6.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Наименование муниципального образования | Период | Размер субвенции по нормативам финансового обеспечения | Утверждены лимиты бюджетных обязательств за счет средств субвенции | Сверх расчетного размера субвенции за счет перераспределения с общеобразовательных организаций очной формы обучения |
| Городской округ город Волгоград (7 вечерних (сменных) ОШ) | 2014г. | 14968,3 | 19838,2 | +4869,9 |
| 2015г. | 12791,4 | 17094,5 | +4303,1 |
| **итого** | **27759,7** | **36932,7** | **+9173,0** |
| МКОУ Городищенская вечерняя (сменная) ОШ | 2014г. | 1218,1 | 3099,35 | +1881,2 |
| 2015г. | 1720,83 | 3386,52 | +1665,7 |
| **итого** | **2938,93** | **6485,87** | **+3546,9** |
| МКОУ Светлоярская вечерняя (сменная) ОШ | 2014г. | 1009,3 | 1663,1 | +653,8 |
| 2015г. | 1122,4 | 1597,9 | +475,5 |
| **итого** | **2131,7** | **3261,0** | **+1129,3** |
|  | **ВСЕГО** | 32830,3 | 46679,6 | **13849,3** |

Кроме того,пересчет субвенции в связи с началом нового учебного года в финансовом году Методикой расчета субвенций…, утвержденной Законом №13-ОД, не предусмотрен.

В соответствии с указанной методикой Комитет осуществлял расчет субвенции на 2014 и 2015 годы с учетом количественного состава обучающихся по данным статистической отчетности на начало 2013-2014 и 2014-2015 учебных годов соответственно, а в последующем только корректировал с учетом увеличения численности воспитанников во вновь открытых группах дошкольного образования в общеобразовательных организациях, не включенных в статистическую отчетность на основании писем ОМСУ (в 2014 году – 18-ти муниципальным образованиям, в 2015 году – 12-ти муниципальным образованиям).

При этом в 2014 году с началом нового учебного года количественный состав обучающихся увеличился на 4220 чел., в 2015 году – на 5219 чел., при этом в отдельных муниципальных образованиях количественный состав обучающихся уменьшился на 258 чел. и 191 чел. соответственно.

Порядок учета и расходования субвенций, утвержденный Постановлением №265-п, не содержит норм, предписывающих учитывать изменение количественного состава обучающихся на начало нового учебного года при распределении ОМСУ субвенции между общеобразовательными организациями.

С учетом вышеизложенного КСП считает целесообразным осуществлять уточнение размера субвенции с учетом актуализированных сведений, предоставленных органами местного самоуправления об изменении количественного состава обучающихся в текущем финансовом году.

В ходе встречных проверок (в Городищенском, Клетском муниципальных районах и городском округе город Волгоград) установлено, что ОМСУ расчет субвенции для общеобразовательной организации осуществляли с учетом изменения количественного состава обучающихся на начало нового учебного года в финансовом году, что, соответственно, привело к расхождению расчетного размера субвенции с учетом Методик расчета субвенций…, утвержденных Законом №13-ОД, и расчетного размера субвенции для отдельной общеобразовательной организации.

С учетом вышеизложенного, целесообразно законодательно предусмотреть перерасчет субвенции в связи с началом нового учебного года, установив возможность расхождения размера субвенции, утвержденного Законом об областном бюджете в разрезе муниципальных образований и фактически предусмотренных лимитов бюджетных обязательств (Комитету, ОМСУ) в соответствии со ст. 217 Бюджетного кодекса РФ и ст. 4 Закона №13-ОД, только на размер субвенции, рассчитанной с учетом изменения количественного состава обучающихся с началом нового учебного года.

Кроме того, целесообразно внесение изменений в Порядок учета и расходования субвенций в части конкретизации количественного состава обучающихся, которые должны применять ОМСУ при распределении субвенции между общеобразовательными организациями.

В ходе встречных проверок было также установлено, что, в нарушение ст.5 Закона № 13‑ОД, в нормативных правовых актах отдельных муниципальных образований ОМСУ установлен иной порядок распределения средств субвенции между муниципальными учреждениями, не предусматривающий применение региональных нормативов при распределении средств между образовательными учреждениями (городской округ Волгоград, муниципальные районы Светлоярский, Городищенский). Для образовательных учреждений с низкой наполняемостью учащихся (воспитанников) при распределении средств допускалось использование показателя фактической наполняемости по образовательному учреждению и действующего штатного расписания.

Кроме того, допускалось перераспределение субвенций с учетом поправочных коэффициентов и специфики организаций (*«на оплату труда прочего персонала, осуществляющего подвоз учащихся», «в связи с отсутствием возможности подвоза детей с учетом транспортной удаленности и доступности», «масштабность организации» (большая проектная мощность здания образовательной организации и низкая численность учащихся в связи со сложившейся демографической ситуацией), «территориальная удаленность»),* что фактически приводит к нецелевому расходованию средств субвенции, так как указанные расходы относятся к полномочиям ОМСУ. В целях сохранения образовательных организаций с учетом указанных факторов (мощность зданий образовательных организаций и численность учащихся, территориальная протяженность, транспортная доступность) необходимо предусмотреть коэффициенты, влияющие на размер дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности в соответствии с Законом Волгоградской области от 26.07.2005 №1093-ОД «О межбюджетных отношениях в Волгоградской области».

Многие регионы закрепляют *на уровне субъекта* возможность применения *региональных коэффициентов* (поправочных коэффициентов) за счет установления более низкого базового норматива финансового обеспечения образовательного процесса в части оплаты труда, которые учитывают специфику образовательных организаций региона, что позволяет ОМСУ соблюдать утвержденные региональные нормативы финансового обеспечения. Так, например:

- постановлением 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…» утверждены *поправочные коэффициенты* для муниципальных районов и городских округов, учитывающие *индивидуальные особенности деятельности и бюджетную обеспеченность образовательных организаций*, применяемые к фонду оплаты труда, рассчитанному по нормативам финансового обеспечения;

- постановлением Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 14.04.2014 № 62-ПП «О нормативах подушевого бюджетного финансирования и Методике расчета субвенций местным бюджетам по обеспечению 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…» утверждены *поправочные коэффициенты,* учитывающие объективно существующие условия (низкая наполняемость групп, классов, и др.). Данные коэффициенты применяются *индивидуально к нормативу конкретной дошкольной и общеобразовательной организации, размеры коэффициентов определяются органом управления муниципального образования;*

- Законом республики Хакасия от 14.07.2015 № 57-ЗРХ «О нормативах 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…» утвержден *индивидуальный поправочный коэффициент,* изменяющий величину норматива обеспечения дошкольного образования и общего образования в муниципальных дошкольных и общеобразовательных организациях соответственно в части оплаты труда.Перечень муниципальных образовательных организаций, при финансировании которых в части оплаты труда к нормативам применяются *индивидуальные поправочные коэффициенты,* утверждается Правительством Республики Хакасия ежегодно до 1 сентября при формировании республиканского бюджета Республики Хакасия на очередной финансовый год и плановый период;

- постановлением Правительства Белгородской области от 30.12.2013 № 565-пп «Об утверждении нормативов расходов и порядка перечисления местным бюджетам субвенций из областного бюджета на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в дошкольных образовательных организациях, дошкольных группах образовательных организаций» утверждены [*поправочные коэффициенты*](#sub_2000) к нормативам расходов для отдельных дошкольных образовательных организаций, дошкольных групп образовательных организаций, которые варьируются от 1,1 до 1,89с указанием наименования дошкольной образовательной организации и индивидуального повышающего коэффициента.

Следует также отметить, что в Методике расчета норматива финансового обеспечения общеобразовательной организации, утвержденной Постановлением №265-п, установлен коэффициент удорожания педагогической услуги, связанный с делением классов на группы, наличием групп продленного дня, кружков, который варьируется от 1,04 до 1,5 в зависимости от уровня общего образования и месторасположения организации (городская, сельская местность). Указанный коэффициент увеличивает стоимость педагогической услуги и образует единый норматив для образовательных организаций в муниципальном образовании. При этом не позволяет учитывать специфику для отдельно взятой образовательной организации и вынуждает ОМСУ перераспределять средства субвенции между общеобразовательными организациями с учетом указанных факторов, а также с учетом наличия в муниципальных образовательных организациях обучения с использованием дистанционных образовательных технологий, не учтенного в нормативах финансового обеспечения в Волгоградской области.

*Обучение с использованием дистанционных образовательных технологий – это реализация образовательных программ в основном с применением информационно-телекоммуникационных сетей при опосредованном (на расстоянии) взаимодействии обучающихся и педагогических работников (ст.16 Федерального закона №273-ФЗ).*

Осуществление образовательных программ с помощью дистанционных образовательных технологий применяется в ряде муниципальных районах Волгоградской области (Руднянский, Еланский и др.), в том числе для обеспечения образовательной организацией учебного процесса для обучающихся других учреждений образования, в которых отсутствуют педагогические работники по отдельным образовательным предметам.

Следует отметить, что в соответствии с Методическими рекомендациями Министерства образования и науки РФ, за счет бюджета субъекта РФ должна быть обеспечена оплата труда категорий работников, осуществляющих в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом дошкольного образования (далее ФГОС ДО) реализацию основной общеобразовательной программы дошкольного образования (далее Программы ДО). Согласно Методическим рекомендациям, количество работников, необходимое для реализации Программы ДО, определяется органом государственной власти субъекта РФ с учетом требований ФГОС ДО, санитарно-эпидемиологических нормативов, сложившейся специфики работы в дошкольных образовательных организациях региона, а также региональных факторов, определяющих возможности и потребности в кадровом обеспечении ДОУ. На основании разработанных требований к кадровому обеспечению на уровне субъекта РФ должны быть разработаны нормативы финансового обеспечения.

В Волгоградской области требования к кадровому обеспечению и к формированию штатной численности образовательных организаций в части предоставления услуг по дошкольному и общему образованию не установлены.

При этом в соответствии пп.4 п.3 ст.28 Федерального закона №273-ФЗ к компетенции образовательной организации относится установление штатного расписания, если иное не установлено нормативными правовыми актами Российской Федерации.

По мнению КСП, Комитет как орган государственной власти, ответственный за разработку региональных нормативов финансового обеспечения образовательной деятельности, должен был разработать нормативы штатной численности, регламентирующие численность работников, необходимую для предоставления услуг по дошкольному и общему образованию в определенных организационно-технических условиях.

# Примерами нормативных правовых актов субъектов РФ об установлении нормативов штатной численности являются постановление Правительства Ярославской области от 23.01.2014 № 37-п «Об утверждении «Методических рекомендаций по расчету нормативов бюджетного финансирования предоставления услуг по дошкольному образованию детей…», постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 30.12.2013 № 1096 «О нормативном финансировании деятельности дошкольных образовательных организаций Республики Татарстан», постановление Правительства Ставропольского края от 25.12.2013 № 506-п «О нормативах обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях Ставропольского края и муниципальных общеобразовательных организациях Ставропольского края».

Согласно возражениям Комитета, упомянутые субъекты РФ, имеющие нормативные правовые акты об установлении единых нормативов штатной численности*, «получили нарекания со стороны Министерства образования и науки РФ»,* при этом суть этих нареканий Комитетом в ходе проверки не представлена.

Более того, информация, объясняющая причины несоблюдения муниципальными образованиями Волгоградской области соотношения расходов на оплату труда педагогических работников в общем фонде оплаты труда муниципальных образовательных организаций, применяемого для расчета нормативов финансового обеспечения, Комитетом также не представлена.

Постановлением №265-п установлено ограничение при расчете нормативов финансового обеспечения на оплату труда педагогического персонала – **не менее 70%** для обеспечения общего образования и **не менее 72%** для обеспечения дошкольного образования. Отсутствие предельного размера фонда оплаты труда педагогического персонала при отсутствии требований к кадровому обеспечению, финансирование которого осуществляется за счет средств областного бюджета, позволяет перераспределять средства в пределах фонда оплаты труда образовательной организации.

Согласно представленной муниципальными образованиями Волгоградской области информации, в 2014-2015 годах соотношение, установленное Постановлением №265-п и применяемое Комитетом при расчете нормативов финансового обеспечения (в размере 70% в общем фонде расходов на оплату труда общеобразовательной организации и 72% дошкольной организации), ОМСУ не выдерживалось. Среднее значение расходов на оплату труда педагогического персонала в общем фонде оплаты труда в муниципальных образованиях Волгоградской области сложилось:

- в дошкольных организациях в размере 78% от общего фонда оплаты труда в 2014 году и 77% – в 2015 году, перераспределение общего фонда оплаты труда в 2014 году осуществляли 27 ОМСУ, в 2015 году 23 ОМСУ;

- в общеобразовательных организациях в размере 72% от общего фонда оплаты труда, перераспределение осуществляли в 2014 году 26 ОМСУ, в 2015 году – 25 ОМСУ.

Объем средств областного бюджета, направленных на оплату труда педагогического состава в 2014-2015 годах сверх расчетного значения, используемого Комитетом, составил 815361,5 тыс. руб., в том числе:

- в сфере дошкольного образования – 460398,8 тыс. руб. (в 2014 году – 256278,9 тыс. руб.; в 2015 году – 204119,9 тыс. руб.), т.е. более 72% от общего ФОТ образовательной организации;

- в сфере общего образования – 354962,7 тыс. руб. (в 2014 году – 170397,1 тыс. руб.; в 2015 году 184565,6 тыс. руб.), или более 70% от общего ФОТ образовательной организации (приложения №№20-21).

В соответствии с Постановлением №265 вышеуказанные соотношения применяются только при расчете расходов на оплату труда педагогических работников и на оплату труда прочего персонала, учебных расходов, включаемых в нормативы обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного и общего образования. Нормативы финансового обеспечения утверждены в расчете на 1 обучающегося (воспитанника) без разбивки расходов на оплату труда педагогических работников, на оплату труда прочего персонала, учебных расходов, что соответствует вышеуказанным приказам министерства образования и науки РФ об утверждении ФГОС.

В 2014 году лимиты бюджетных обязательств доводились до ОМСУ и, соответственно, финансирование осуществлялось с применением дополнительных кодов бюджетной классификации расходов, которые разделяли общий фонд оплаты труда на оплату труда педагогического и прочего персонала. Вместе с тем на основании писем ОМСУ Комитетом в 2014 году осуществлялось перераспределение лимитов бюджетных обязательств по дополнительным кодам бюджетной классификации расходов, в пределах соотношений, установленных Постановлением №265-п.

В 2015 году Комитетом лимиты бюджетных обязательств и финансирование доводились ОМСУ без применения дополнительных кодов бюджетной классификации расходов для оплаты труда педагогического и прочего персонала, что позволяло ОМСУ самостоятельно перераспределять средства субвенции в пределах общего фонда оплаты труда без учета соотношений, утвержденных Постановлением №265-п.

Осуществление указанного перераспределения подтверждено информацией, представленной Иловлинским муниципальным районом (письмо от 08.04.2016 №2272). Так, например, фонд оплаты труда прочего персонала по штатному расписанию в 5 дошкольных организациях (МБДОУ Авиловский, Качалинский, Логовский детские сады, МБДОУ Центр раннего развития - детский сад «Тюльпан» и МДОУ «Детский сад «Солнышко») меньше фонда оплаты труда, рассчитанного с учетом численности воспитанников в указанных организациях и нормативного соотношения (28%). В связи с этим средства субвенции, рассчитанные в нормативе финансового обеспечения на фонд оплаты труда прочего персонала, в течение года перераспределялись на оплату труда педагогического персонала в пределах дошкольной организации, в том числе для исполнения Указа Президента РФ от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

Осуществление перераспределения, как уже указывалось, связано в основном с наличием излишней численности педагогического персонала и низкой нагрузкой педагогического персонала (численность учащихся (воспитанников) на 1 педагогического работника) (приложения №11 и №17).

Несмотря на возможность вышеуказанного перераспределения, отдельными муниципальными образованиями Волгоградской области в 2014-2015 годах не были достигнуты установленные Указом №597 значения целевых показателей в части доведения педагогическим работникам средней заработной платы до средней заработной платы в экономике региона, и, соответственно, не выполнены обязательства, принятые в Соглашениях, заключенных Комитетом с каждым муниципальным образованием Волгоградской области.

Средняя заработная плата педагогических работников общеобразовательных организаций не достигла фактически сложившуюся среднюю заработную плату в экономике в 2014 году (22241 руб.) в 19-ти муниципальных образованиях, в 2015 году целевое значение (23929) не достигнуто только Дубовским муниципальным районом (22220,2 руб., или 99,9%) (приложения №№22-23).

Средняя заработная плата педагогических работников дошкольных образовательных организаций в 2014 году не достигла фактически сложившуюся среднюю заработную плату в сфере общего образования (20216 руб.) в 16-ти муниципалитетах (минимальное значение сложилось в Серафимовичском (18179,3 руб.), Новоаннинском (18281,9 руб.), Даниловском (18750,8 руб.), Котовском (17766,3 руб.) муниципальных районах, в городских округах Фролово (18498,6 руб.) и Михайловка (18498,6 рублей). В 2015 году фактически сложившуюся среднюю заработную плату в сфере общего образования (21188 руб.) не достигли в 13-ти муниципалитетах (минимальное значение сложилось в Серафимовичском (19094,8 руб.), Еланском (20381,0 руб.) муниципальных районах и г.Урюпинске (20181,7 рублей).

**Выводы**

**1.** Нормативы финансового обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного и общего образования соблюдаются Комитетом только при расчете объема субвенции ОМСУ, что противоречит положениям п.3 ст. 8 Федерального закона №273-ФЗ, и подтверждается следующим:

- нормативы финансового обеспечения на 2014 год были утверждены Постановлением №265-п только 21.05.2014 года, т.е. спустя 5 месяцев с начала финансового года;

- в 2015 году лимиты бюджетных обязательств в разрезе муниципальных образований предусмотрены Комитетом в объеме от 87% до 100% от расчетной потребности в зависимости от указанной в заявках ОМСУ потребностей на финансовые средства, с учетом действующей сети и штатов;

- в 2014-2015 годах отдельным муниципальным образованиям Комитетом произведено изменение (уменьшение либо увеличение) размера лимитов бюджетных обязательств на субвенцию на основании писем и дополнительных заявок на общую сумму 256571,5 тыс. руб. (на осуществление дошкольного образования – 57692,5 тыс. руб.; общего образования – 198879,0 тыс. руб.), что не предусмотрено Постановлением №265-п;

- перечисление субвенции отдельным муниципальным образованиям на оплату кредиторской задолженности по обязательствам 2014 года осуществлено сверх нормативного размера субвенции на 47995,2 тыс. рублей. При этом работа по применению мер бюджетного принуждения к ОМСУ Комитетом не осуществлялась.

- в 2016 году финансирование на погашение кредиторской задолженности, образовавшейся у муниципальных образований по обязательствам 2015 года, осуществлено Комитетом на 30738,9 тыс. руб. меньше объема субвенции, сформированного им с учетом непрофинансированных на 01.01.2016 заявок, на основании потребности ОМСУ в финансовых средствах (212696,6 тыс. руб.);

- в 2016 году отдельными муниципальными образованиями в доход областного бюджета по обязательствам 2015 года возвращены неиспользованные по состоянию на 01.01.2016 средства субвенции в сумме 15622,1 тыс. рублей.

**2.** Методика расчета нормативов финансирования расходов на реализацию основных общеобразовательных и дошкольных программ требует корректировки в части учета особенностей образовательных организаций, а именно наличия:

- одногрупповых и двухгрупповых сельских детских садов с небольшой численностью воспитанников при невозможности их реорганизации в соответствии с Федеральным законом №273-ФЗ;

- педагогических работников с различной квалификационной категорией и стажем работы, дополнительных расходов, связанных с заменой работников, уходящих в отпуск, на переподготовку и др.;

- организаций, осуществляющих образовательный процесс с использованием дистанционных технологий;

- общеобразовательных организаций с низкой наполняемостью классов с учетом сложившейся демографической ситуации (менее 14 чел. в сельской местности);

- в общеобразовательных учреждениях сельских районов дошкольных групп со временем пребывания от 3 до 9,5 часов, а в городских округах, наоборот,– со временем пребывания более 10 часов;

- а также изменений количественного состава учащихся на начало нового учебного года в текущем финансовом году.

При этом Законом №13-ОД утверждение Методик расчета нормативов финансирования расходов на реализацию основных общеобразовательных и дошкольных программ и, следовательно, утверждение нормативов финансового обеспечения отнесено с 2014 года к полномочиям Администрации Волгоградской области.

**3.** При изменении городским округом город Волгоград с 01.01.2014 года типа образовательных учреждений с общеобразовательных на дошкольные перерасчет размера субвенции Комитетом не производился, что привело к завышению размера субвенции на 36069 тыс. рублей.

**4.** Выделение субвенций на образовательный процесс осуществляется в Волгоградской области в отсутствие нормативов штатной численности образовательных организаций, обеспечиваемых финансированием из областного бюджета, что приводит к наличию излишней численности педагогического и прочего персонала.

**5.** Отсутствие нормативного финансирования, наличие в Методике расчета нормативов финансирования расходов на реализацию основных общеобразовательных и дошкольных программ в 2014-2015 годах вышеуказанных недостатков, а также неосуществление отдельными муниципальными образованиями Волгоградской области работы по оптимизации сети, в том числе и по оптимизации численности педагогических и прочих работников, для достижения целевых показателей, запланированных «дорожной картой» и соглашениями, способствовало:

**5.1.** перераспределению ОМСУ средств субвенции между отдельными образовательными организациями без учета нормативов, утвержденных Постановлением №265-п, на общую сумму **471239,7 тыс. руб.** (359731,8 тыс. руб. из них – общеобразовательным организациям; 111507,8 тыс. руб. - дошкольным организациям), что противоречит требованиям ст. 5 Закона №13-ОД;

**5.2.** перераспределению ОМСУ средств субвенции с дневных общеобразовательных школ на содержание вечерних (сменных) общеобразовательных школ в размере **13849,3 тыс. руб.**;

**5.3.** нецелевому использованию в 2014 году средств областного бюджета в сумме **322,7 тыс. руб.** (147,9 тыс. руб. – в Городищенском, 174,8 тыс. руб. – в Нехаевском муниципальных районах), направленных на оплату труда сотрудников дошкольных учреждений, не осуществлявших образовательную деятельность в связи с проведением в учреждениях капитального ремонта и отсутствием воспитанников. Составлены протоколы об административной ответственности, по которым должностным лицам по решению судов вынесены замечания.

**5.4.** недостижению целевых показателей оптимальной численности педагогического и прочего персонала, установленной Комитетом в соглашениях с муниципальными образованиями, при этом расходы на содержание сверх оптимальной численности персонала составили **963441,6 тыс.руб.,** из них:

-педагогических работников из-за недостижения установленного Комитетом показателя «численность учащихся (воспитанников) на 1 педагогического работника», т.е. нагрузки на 1 педагогического работника- **467297,6 тыс. руб.,** в том числе:

* в дошкольных организациях – 194510,16 тыс. руб. (из них 141542,85 тыс. руб. в 2014 году и 52967,32 тыс. руб. в 2015 году), главным образом ввиду наличия одногрупповых и двухгрупповых сельских детских садов с небольшой численностью воспитанников;
* в общеобразовательных организациях – 272787,44 тыс. руб**. (**из них125444,28 тыс. руб. в 2014 году, 147434,2 тыс. руб. в 2015 году), в основном в связи с наполняемостью классов в сельской местности (10,4 чел.) ниже установленной нормативом (14 чел.);

-прочего персонала в размере **496144,0 тыс. руб.,** в том числе за счет несоблюдения соотношений на оплату труда педагогического и прочего персонала, применяемых для расчета нормативов финансового обеспечения, из них в дошкольных организациях 203137,1 тыс. руб. (в т.ч. 95126,6 тыс. руб. в 2014 году и 108010,4 тыс. руб. в 2015 году), в общеобразовательных организациях – 293006,9 тыс. руб. (из них 149629,6 тыс. руб. в 2014 году, 143377,3 тыс. руб. в 2015 году). Средства субвенции, рассчитанные в нормативе финансового обеспечения на оплату труда педагогических работников в сумме 76653,0 тыс. руб., были перераспределены на оплату труда прочего персонала: в дошкольных организациях в общей сумме 22481,6 тыс. руб. (10636,8 тыс. руб. в 2014 году, 11844,8 тыс. руб. в 2015 году); в общеобразовательных организациях – 54171,4 тыс. руб. (из них 20435,4 тыс. руб. в 2014 году, 33736,0 тыс. руб. в 2015 году), что привело к неисполнению отдельными муниципальными образованиями Указа №597 в части доведения средней заработной платы педагогических работников общего образования до средней в экономике региона, дошкольного образования – до средней заработной платы в сфере общего образования региона;

**5.5** неэффективным расходам областного бюджета**,** образовавшимся в связи с наличием нормативов финансового обеспечения для дошкольных групп, открытых при общеобразовательных организациях, не учитывающих фактическое время пребывания детей, в размере **73460,8 тыс. руб.,** что в муниципальных районах приводит к изменению типов образовательных организаций с дошкольных на общеобразовательные, а в городских округах, наоборот, – с общеобразовательных на дошкольные. Применение нормативов без учета времени пребывания привело в 2014-2015 годах к дополнительным расходам областного бюджета на обеспечение финансирования дошкольных групп в муниципальных районах в сумме 123321,4 тыс. руб. и, наоборот, к занижению размера субвенции городским округам на 49860,6 тыс. рублей.

**6.** В нарушение ст.5 Закона № 13-ОД, в отсутствие полномочий в нормативных правовых актах ОМСУ установлены порядки распределения средств субвенции между образовательными организациями с учетом следующих факторов: мощность зданий образовательных организаций и численность учащихся, территориальная протяженность, транспортная доступность. По мнению КСП, указанные факторы целесообразно учитывать при расчете размера дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности в соответствии с Законом Волгоградской области от 26.07.2005 №1093-ОД «О межбюджетных отношениях в Волгоградской области».

**Аудитор М.Е. Татаринцев**