

## ИНФОРМАЦИЯ

### о проведенном контрольном мероприятии

«Проверка соблюдения министерством культуры и архивов Иркутской области законодательства Российской Федерации и Иркутской области при реализации функций и полномочий учредителя за 2015 год с проведением проверок выборочно по учреждениям»

Реквизиты документа	Отчет № 08/11 от 03.06.2016 г. Рассмотрен на коллегии КСП области 03.06.2016 и утвержден распоряжением председателя КСП Иркутской области от 09.06.2016 № 75-р
Руководитель контрольного мероприятия	Ю.А. Ларионова, аудитор КСП
Основания проведения мероприятия	Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований», Закон Иркутской области от 07.07.2011 № 55-оз «О Контрольно-счетной палате Иркутской области», пункт 34 раздела IV плана деятельности КСП области на 2016 год, распоряжение председателя КСП области от 11.02.2016 № 12-П «О проведении контрольного мероприятия» (в ред. от 19.02.2016). Контрольное мероприятие включено в план деятельности КСП области на основании обращения Законодательного Собрания Иркутской области (от 10.02.2016 № 11-16/5), обращения Правительства Иркутской области (от 05.11.2015 № 02-09-69/15)
Цель мероприятия	Проверка осуществления министерством культуры и архивов Иркутской области функций и полномочий учредителя подведомственных учреждений, в том числе при определении субсидии на выполнение государственного задания
Предмет мероприятия	Средства областного бюджета, иные источники (в том числе средства от приносящей доход деятельности)
Объект проверки	ОГАУК Иркутский областной музыкальный театр им. Н.М. Загурского, ГАУК Иркутская областная филармония, ГАУК Иркутской области «Культурный центр Александра Вампилова», ГБУК «Иркутский областной дом народного творчества», министерство культуры и архивов Иркутской области, министерство имущественных отношений Иркутской области
Проверяемый период	2015 год
Дополнительная информация	При составлении настоящего отчета использованы материалы (представленные документы) и результаты проверок в отношении ОГАУК Иркутский областной музыкальный театр им. Н.М. Загурского (акт от 11.03.2016 № 08/20-а, пояснения на акт от 23.03.2016), ОГАУК Иркутская областная филармония (акт от 06.04.2016 № 08/53-а, пояснения на акт от 14.04.2016 № 113), ГАУК Иркутской области «Культурный центр Александра Вампилова» (акт от 25.04.2016 № 08/59-а, пояснения на акт от 10.05.2016), ГБУК «Иркутский областной дом народного творчества» (акт от 25.04.2016 № 08/60-а), министерства культуры

	и архивов Иркутской области (акт от 13.05.2016, № 08/73-а; пояснения на акт от 25.05.2016 № 56/07-1979/16), министерства имущественных отношений Иркутской области (акт от 13.05.2016 № 08/71-а, пояснения на акт от 25.05.2016 № 51-35-7750/6), заключения на представленные пояснения; документы, пояснения на запросы КСП области: УЭБ и ПК ГУ МВД России по Иркутской области от 22.03.2016, от 12.04.2016 № 20/20-1369, администрации г. Иркутска от 29.03.2016 № 180-70-279/6, МИ ФНС по Иркутской области от 25.03.2016 № 08-10/0007065, Службы по охране культурного наследия Иркутской области от 01.04.2016 № 76-37-1727/16, Комитета экономики администрации г. Иркутска от 11.04.2016 № 180-71-234/6, ГИБДД ГУ МВД России «Иркутское» от 15.04.2016 № 45/22-7/7-870, министерства культуры и архивов Иркутской области от 06.05.2016 № 56/06-1724/16, Управления Росреестра по Иркутской области от 19.05.2016 № 02-23933.
--	--

### **Основные выводы**

**1.** В проверяемом периоде министерство культуры и архивов Иркутской области (далее – Министерство культуры, Учредитель) являлось учредителем 30 учреждений со среднесписочной численностью работников 2 331 человек.

Анализ учредительных документов проверенных учреждений выявил различный подход при определении целей деятельности учреждений культуры, допускающий их двойное толкование, выявлены факты несоответствия ряда положений Уставов учреждений действующему законодательству РФ.

Допускались нарушения при организации деятельности одного из органов управления автономным учреждением – Наблюдательного совета. Например, в ОГАУК Иркутский музыкальный театр им. Н.М. Загурского (далее – Музтеатр, Театр) указанное нарушение привело к принятию Наблюдательным советом в 2015 году решений неправомочным составом, следствием чего может явиться признание судом всех сделок, совершенных учреждением на основании решений Наблюдательного совета, недействительными как противоречащими требованиям закона и Устава учреждения.

**2.** Проверка использования учреждениями, подведомственными Министерству культуры, закрепленного за ними имущества выявила ненадлежащее осуществление министерством имущественных отношений Иркутской области (далее – Министерство имущественных отношений) возложенных на него полномочий: из 290 объектов недвижимого имущества, закрепленных за учреждениями, право собственности Иркутской области не зарегистрировано на 61 объект недвижимости, а право оперативного управления – на 19 объектов. Также установлено ошибочное включение в Реестр областной государственной собственности Иркутской области земельного участка, «закрепленного» за учреждением культуры.

В целом необходимо отметить отсутствие действенного порядка закрепления и использования имущества, находящегося в областной государственной собственности и закрепленного за учреждениями (здания, строения, нежилые помещения), порядка проверки эффективности его использования согласно ст. 5 Закона Иркутской области от 06.12.2011 № 123-ОЗ «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области».

В частности, согласно принятому постановлением Правительства Иркутской области от 07.05.2013 № 179-пп порядку рассмотрения предложений о закреплении имущества за государственными учреждениями Иркутской области потребность учреждений на имущество определяется через их учредителей путем проведения последними проверок.

Вместе с тем, если Порядок осуществления контроля за деятельностью областных государственных бюджетных и казенных учреждений, утвержденный постановлением Правительства Иркутской области от 31.10.2014 № 552-пп, предусматривает проверку учредителем эффективности использования подведомственными учреждениями закрепленного за ними имущества, то аналогичный порядок контроля за деятельностью автономных учреждений, утвержденный постановлением Правительства Иркутской области от 07.09.2012 № 487-пп, проверку эффективности использования имущества в предмет контроля не включает.

При этом, например, с ведома Министерства имущественных отношений сам Учредитель проверенных учреждений культуры использует 4 здания, закрепленные за подведомственным учреждением (Музтеатр), для собственных нужд.

В целом проведенный КСП области анализ закрепленного за проверенными учреждениями культуры имущества свидетельствует о его нерациональном распределении и в ряде случаев – неэффективном использовании, что подтверждается совокупностью установленных фактов:

- предоставлением в проверяемый период значительных площадей нежилых помещений, закрепленных за Музтеатром, в аренду (более 2 000,0 кв.м.) для целей, не связанных с деятельностью театрального учреждения (бар-ресторан, кафе, магазин спортивного инвентаря и оборудования, пр.) – и используемых исключительно с целью получения доходов от сдачи в аренду имущества (извлечение прибыли);

- продажей нежилых помещений (гаражи; 1 149,9 кв.м.), ранее закрепленных за Музтеатром и использовавшихся также не в соответствии с целями деятельности театрального учреждения, – для размещения автомоечного комплекса, в частную собственность;

- использованием значительных площадей здания театрального учреждения – Музтеатра под цели размещения сауны, бассейна и комнат отдыха после указанных процедур (395,3 кв.м.);

- при наличии значительных площадей, используемых в Музтеатре не для осуществления основных видов деятельности, директором Музтеатра отмечен недостаток помещений для проведения репетиций, вокальных уроков с солистами, репетиций оркестра, хора, балета, Детской балетной студии, Детского музыкального театра;

- установленный недостаток помещений в ОГАУК Иркутская областная филармония (далее - Филармония) не только для проведения репетиций оркестра, хора, для деятельности Русского ансамбля, работники которого проводят репетиции в душных помещениях, но и минимально - уборных комнат.

Необходимо отметить, что поскольку бюджетные и автономные учреждения не могут иметь в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли, по мнению КСП области, преимущественным способом пополнения собственной доходной базы учреждений в рамках предоставленных объектов недвижимого имущества должно являться развитие учреждениями основных видов деятельности на платной основе, а не предоставление областной собственности в аренду. Аренда помещений учреждений должна являться исключительно сопутствующим основным видам деятельности инструментом и использоваться не в ущерб последним.

**3.** Проверка формирования государственного задания показала, что целевые показатели, установленные Министерством культуры для подведомственных учреждений, в основном перевыполняются, что вызвано их занижением при утверждении государственного задания.

В действующем в проверяемый период порядке определения нормативных затрат, утвержденном Министерством культуры и используемом при определении для учреждений культуры размеров субсидий из областного бюджета в целях выполнения государственного задания, установлен ряд недостатков. В результате указанных недостатков в отсутствие контроля со стороны Учредителя учреждениями самостоятельно осуществлялся расчет нормативных затрат, куда в отдельных случаях неправомерно включались не подлежащие включению затраты.

Также в расчетах нормативных затрат в двух из четырех проверенных учреждений установлено занижение расходов за счет собственных доходов, что, соответственно, отражалось на первоначально предусмотренном размере субсидии из областного бюджета.

**4.** Основной финансовой составляющей учреждений по-прежнему остается областной бюджет, фактически покрывающий большую часть расходов учреждений.

Наиболее крупными статьями расходов учреждений культуры классически являются расходы на оплату труда работников, расходы на выполнение работ, оказание услуг.

По проверенным учреждениям культуры, за исключением Центра Вампилова, отмечается неполная укомплектованность утвержденных штатов (без учета внутренних совместителей) при фактическом перевыполнении утвержденных им государственных заданий, что свидетельствует о наличии в учреждениях резервов для оптимизации

утвержденной штатной численности как минимум на 10 % в условиях проводимой оптимизации бюджетных расходов.

Несмотря на то, что по итогам 2015 года Иркутская область является регионом с самой высокой средней заработной платой работников учреждений культуры в Сибирском Федеральном округе, данный показатель достигается за счет высоких средних заработных плат административно-управленческого персонала.

Кроме того, в рамках выполнения «майского» Указа Президента РФ о доведении средних заработных плат работников учреждений культуры до средней по региону установлен негативный фактор сокращения средней заработной платы основного персонала, непосредственно участвующего в предоставлении государственных услуг (выполнении государственных работ), при одновременном увеличении средней заработной платы административно-управленческого персонала, что является несоблюдением ст. 135 ТК РФ, Единых рекомендаций по установлению систем оплаты труда Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений. Отсутствие в регионе установленных перечней категорий персонала работников областных учреждений культуры также не способствует соблюдению данных рекомендаций.

Проверка расходов на оплату труда выявила системные нарушения при их осуществлении: установление в системах оплаты труда различных надбавок, доплат, не соответствующих действующему законодательству в сфере оплаты труда, нарушения в рамках осуществления единовременной выплаты при уходе в ежегодный основной оплачиваемый отпуск, а также при распределении стимулирующих выплат.

Многие нарушения в сфере оплаты труда явились следствием отсутствия согласования и проверки со стороны Учредителя принятых в учреждениях систем оплаты труда. При этом проверка систем оплаты труда осуществляется только при внутриведомственном контроле ревизионной группой бухгалтерии Министерства культуры.

При осуществлении закупок товаров, работ, услуг проверенными учреждениями допускаются нарушения основополагающих принципов закупочной деятельности, приводящие к приобретению товаров, работ, услуг исключительно методом закупок у единственного поставщика.

**5.** Проверенными учреждениями не только допускается осуществление расходов за счет областных средств в нарушение действующего законодательства, но и не принимаются достаточные меры к пополнению собственной доходной базы: допускается просроченная дебиторская задолженность за проведение мероприятий прошлых лет, бездействие в части неповышения арендной платы по предоставляемым в пользование помещениям в течение нескольких лет, установление льготных ставок арендной платы отдельным хозяйствующим субъектам, оказание услуг, предоставление имущества на безвозмездной основе, др.

В частности, например, при проведении сторонними исполнителями концертных мероприятий в зрительных залах театрально-зрелищных учреждений последними на безвозмездной основе оказываются сопутствующие данным мероприятиям услуги: продажа билетов указанных исполнителей через кассы учреждения (Музтеатр), размещение рекламно-информационных материалов, афиш на фасадах зданий учреждений, оказание услуг администрирования, уборки, пр., предоставления в пользование гримерных комнат.

В автономном учреждении ГАУК Иркутской области «Культурный центр Александра Вампилова» большая часть собственных доходов (экспозиционно-выставочная деятельность, культурно-досуговая деятельность) за 2015 год в основном представлена пожертвованиями - 200,0 тыс. рублей (51,7 %) из 386,7 тыс. рублей.

Согласно Порядку осуществления контроля за деятельностью автономных учреждений (утв. постановлением Правительства Иркутской области от 07.09.2012 № 487-пп) именно Учредитель должен проверять соблюдение подведомственными учреждениями установленного порядка определения платы за оказание услуг (выполнение работ), относящихся к основным видам деятельности, для граждан и юридических лиц.

Вместе с тем, в проверенных учреждениях культуры расчет определения платы за оказываемые услуги или выполняемые работы (калькуляция затрат по расчету стоимости билетов на проводимые спектакли, концерты, выставки, фестивали, мастер-классы, пр.) в проверяемый период не осуществлялся, а в трех из четырех учреждениях культуры не утвержден какой-либо порядок определения указанной платы (за исключением бюджетного учреждения в силу п. 4 ст. 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»).

Кроме того, Министерством культуры не представлен расчет утвержденных им предельных цен на оказываемые проверенными учреждениями государственные услуги (расчет предельных цен на билеты, пр.), порядок определения указанных предельных цен также отсутствует.

### **Рекомендации**

Обобщая результаты контрольного мероприятия, можно делать вывод, что с учетом сложившейся экономической ситуации в стране тенденция на сокращение выделяемых бюджетных средств сохранится. В связи с чем, учреждениям культуры необходимо активизировать эффективную политику осуществления основных видов деятельности на платной основе, в том числе с использованием не свойственных для них «коммерческих инструментов» на основе возрастающей информатизации общества. К таким инструментам, например, можно отнести абонементы, подарочные сертификаты, акции, розыгрыши, выгодные корпоративные «пакеты» услуг, как в рамках направления деятельности учреждений культуры (музеи – театры – учреждения узкой специализации (например, ГАУК Иркутской области «Культурный центр Александра Вампилова»), так и в рамках услуг учреждений в разных сферах (например, культурные и спортивные

учреждения), приобретение билетов на проводимые учреждениями мероприятия он-лайн с использованием их сайтов, а также многие другие.

При этом министерству культуры и архивов Иркутской области при исполнении полномочий Учредителя подведомственных учреждений необходимо не только повысить качество контроля за ними, но и с учетом того, что оказываемые учреждениями культуры государственные услуги и выполняемые работы осуществляются в рамках исполнения полномочий субъекта РФ в сфере культуры, оказать методологическую помощь подведомственным учреждениям, в том числе, при разработке порядка определения платы на оказываемые ими услуги (для автономных учреждений), аккумулировать и совершенствовать используемые ими методы при осуществлении деятельности, приносящей доход, в том числе в рамках деятельности учреждений культуры узкой специализации, совместно с министерством имущественных отношений Иркутской области осуществить анализ эффективности использования закрепленного за учреждениями культуры имущества и качество оказываемых ими услуг (выполнения работ). Тем более что обеспечение деятельности государственных учреждений культуры Иркутской области, включая подготовку специалистов, постановлением Правительства Иркутской области в от 29.12.2009 № 388/167-пп отнесено к одной из задач деятельности министерства культуры и архивов Иркутской области.

На основании изложенного, для повышения эффективности использования бюджетных средств, эффективности использования областного государственного имущества Контрольно-счетная палата Иркутской области **рекомендует:**

1. Правительству Иркутской области:

1) дополнить п. 2 Порядка осуществления контроля за деятельностью автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в собственности Иркутской области, утвержденный постановлением Правительства Иркутской области от 07.09.2012 № 487-пп (далее – Порядок контроля за автономными учреждениями), нормой о проведении в отношении автономных учреждений проверок эффективности использования имущества, находящегося в государственной собственности Иркутской области и закрепленного за учреждениями на праве оперативного управления (по аналогии с нормами Положения о порядке осуществления контроля за деятельностью областных государственных бюджетных учреждений и областных государственных казенных учреждений, утвержденного постановлением Правительства Иркутской области от 31.10.2014 № 552-пп (далее – Порядок контроля за бюджетными и казенными учреждениями));

2) дополнить п. 1 Порядка контроля за автономными учреждениями, п. 2 Порядка контроля за бюджетными и казенными учреждениями нормами, предусматривающими возможность проведения контроля за эффективностью использования имущества, находящегося в государственной собственности Иркутской области и закрепленного за учреждениями на праве оперативного управления, со стороны министерства

имущественных отношений Иркутской области, что прямо отнесено согласно постановлению Правительства Иркутской области от 30.09.2009 № 264/43-пп к функциям данного министерства (фактически данные проверки проводятся).

2. ОГАУК Иркутский областной музыкальный театр им. Н.М. Загурского, ГАУК Иркутская областная филармония, ГАУК Иркутской области «Культурный центр Александра Вампилова», ГБУК «Иркутский областной дом народного творчества», министерству культуры и архивов Иркутской области, министерству имущественных отношений Иркутской области:

1) проанализировать результаты контрольного мероприятия, принять меры по устранению выявленных нарушений, недостатков и недопущению их в дальнейшем;

2) повысить ответственность должностных лиц за соблюдение бюджетного, трудового законодательства, законодательства о закупочной деятельности, в сфере управления, распоряжения государственной собственностью.

3. Министерству культуры и архивов Иркутской области для повышения эффективности использования подведомственными учреждениями бюджетных средств, эффективности использования областного государственного имущества, в целях повышения собственной доходной базы учреждений:

1) проанализировать эффективность осуществления подведомственными министерству учреждениями деятельности, приносящей доход, проанализировать практику эффективного осуществления данной деятельности учреждениями других регионов России;

2) на основе проведенного анализа выработать предложения по более эффективному осуществлению подведомственными министерству учреждениями, в том числе узкоспециализированными, видов деятельности на платной основе, разработать соответствующие рекомендации для учреждений;

3) оказать методологическую помощь подведомственным автономным учреждениям в разработке порядка определения платы на оказываемые ими услуги (выполняемые работы).

4. Министерству культуры и архивов Иркутской области совместно с министерством имущественных отношений Иркутской области проанализировать эффективность использования закрепленного за учреждениями, подведомственными министерству культуры и архивов Иркутской области, имущества.

5. Для выполнения пп. 2 – 4 резолютивной части настоящего представления разработать план конкретных мероприятий с указанием сроков устранения отмеченных в отчете от 03.06.2016 № 08/11 (представлениях КСП области по результатам контрольного мероприятия) нарушений, замечаний, сроков выполнения рекомендаций.

6. О принятых мерах проинформировать Контрольно-счетную палату Иркутской области в срок до 16.07.2016.