



КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

Заключение 01/09-э

по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Анализ дополнительных средств на оплату труда при установлении минимальной заработной платы для работников сферы образования»

"29" апреля 2016 г.

г. Иркутск

*Рассмотрено на коллегии КСП области
и утверждено распоряжением председателя КСП
области от 29.04.2016 № 44-р*

Основание для проведения мероприятия: п.20 Плана деятельности КСП Иркутской области 2016 год, поручение комитета по социально-культурному законодательству Законодательного Собрания Иркутской области от 14.03.2016 № 04/51.

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

Объекты мероприятия: министерство образования Иркутской области, муниципальные образования Иркутской области.

Цель мероприятия: анализ дополнительных средств на оплату труда при установлении минимальной заработной платы для работников сферы образования.

При подготовке заключения приняты во внимание пояснения и расчеты министерства образования Иркутской области и муниципальных образований Иркутской области, представленные в ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия.

Результаты мероприятия

1. Правовое регулирование вопросов оплаты труда работников муниципальных образовательных организаций

В соответствии со статьей 144 ТК РФ, системы оплаты труда работников муниципальных учреждений должны устанавливаться коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Правительство РФ может устанавливать базовые оклады (базовые должностные оклады), базовые ставки заработной платы по профессиональным квалификационным группам.

Согласно п.19 Плана мероприятий Программы поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012 - 2018 годы, утвержденного распоряжением Правительства РФ от 26.11.2012 № 2190-р (ред. от 14.09.2015), разработка и внесение в Правительство РФ предложений по базовым окладам по профессиональным квалификационным группам работников предусмотрена в 2015 году, до настоящего времени правовой акт не принят.

Системы оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений устанавливаются с учетом единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий рабочих, единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих или профессиональных стандартов, а также с учетом государственных гарантий по оплате труда, рекомендаций Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений (часть третья статьи 135 настоящего Кодекса) и мнения соответствующих профсоюзов (объединений профсоюзов) и объединений работодателей.

Нормативные правовые акты Иркутской области, регулирующие систему оплаты труда для работников муниципальных образовательных учреждений, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субвенций, предоставляемых бюджетам муниципальных образований из областного бюджета на обеспечение государственных гарантий прав граждан на общедоступного и бесплатного образования, отсутствуют.

В ходе контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проводимых КСП Иркутской области в 2014-2015 годах, установлено, что на уровне муниципальных образований приняты нормативные правовые акты о введении новой системы оплаты труда в муниципальных образовательных организациях.

Вместе с тем, аналитические мероприятия показали отсутствие единого подхода к установлению базовых (минимальных) размеров должностных окладов работников, определению перечня выплат стимулирующего и компенсационного характера в различных муниципальных образованиях.

Кроме того, отдельные контрольные мероприятия показали, что локальные правовые акты муниципальных учреждений (образовательных организаций) зачастую принимаются с нарушением положений нормативных правовых актов, принятых на уровне соответствующего муниципального образования.

КСП области также обращает внимание на отсутствие утвержденных на уровне Иркутской области порядков расчета объема субвенции на образование в разрезе муниципальных образований и расходования субвенции на образование муниципальными образованиями области.

2. Оплата труда работников муниципальных образовательных организаций за счет субвенций областного бюджета на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного и общего образования

2.1. В соответствии со ст.8 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам, включая расходы на оплату труда, в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется за счет средств бюджета Иркутской области (далее по тексту – субвенции на образование).

Методики расчета нормативов обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных и общеобразовательных организациях в Иркутской области и нормативов обеспечения государственных гарантий реализации прав

на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях в Иркутской области, обеспечения дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях в Иркутской области утверждены Постановлением Правительства Иркутской области от 28.11.2014 № 603-пп (в ред. от 15.01.2016).

Нормативы обеспечения вышеуказанных государственных гарантий на 2016 год утверждены Законом Иркутской области от 30.12.2014 № 182-оз (далее - Закон области № 182-ОЗ) в расчете на 1 обучающегося (воспитанника).

Экспертно-аналитическое мероприятие показало, что при утверждении областного бюджета не соблюдаются нормативы, утвержденные №182-ОЗ. КСП обращает внимание, что данные нормативы на сегодняшний день фактически устарели, так как определялись расчетным методом с использованием численности учащихся прошлых лет и прогноза средней заработной платы, который не может применяться в настоящее время без корректировки.

Анализ расчетов объемов субвенций на 2016 год, предоставленных министерством образования области, указывает на применение иного способа определения объема субвенции, без использования нормативов согласно №182-ОЗ (а именно, расчет субвенции производится исходя из численности учащихся (воспитанников), и иных показателей сферы образования (классы-комплекты, соотношение учителей и учеников, заместителей)

Сравнительный анализ показателей объемов субвенции на общее и дошкольное образование представлен в таблице 1.

Таблица 1, (тыс. рублей)

Наименование	Численность учащихся (воспитанников)	Объем средств, рассчитанный КСП области по нормативам № 182-ОЗ	Объем средств по расчетам министерства образования Иркутской области (включая расходы на зарплату технического персонала)	Утверждено в бюджете на 2016 год (№ 130-ОЗ)	отклонение			
					№130-ОЗ к № 182-ОЗ	%	130-оз/ к объему по расчетам Минобразования области	%
1	2	3	4	5	6=5-3	7	8=5-4	9
ДОО	152 234	9 150 722,3	8 756 936,1	8 753 422,6	-397 299,7	95,66	-3 513,5	99,96
ОО	287 039	15 180 387,0	19 571 408,4	15 822 117,2	641 730,2	104,23	-3 749 291,2	80,84
Итого	х	24 331 109,3	28 328 344,5	24 575 539,8	244 430,5	101,0	-3 752 804,7	86,75

КСП области проведен прямой расчет объема субвенции на образование на основании нормативов, утвержденных Законом области № 182-ОЗ (графа 3 Табл. 1) с учетом контингента обучающихся (воспитанников) муниципальных образовательных организаций Иркутской области, принятого к расчету субвенции на образование министерством образования области (число обучающихся – 287 039 человек, число воспитанников -152 235 человек).

Сравнительный анализ объемов субвенций на образование, рассчитанных по нормативам № 182-оз и утвержденных Законом об областном бюджете на 2016 год, показал превышение в бюджете объема субвенции общее образование на **+641 730,2** тыс. рублей и занижение объема субвенции на дошкольное образование на **- 397 349,7** млн. рублей от объемов, рассчитанных по нормативам, установленным Законом области № 182-оз.

В разрезе муниципальных образований объемы субвенций, утвержденных в областном бюджете на 2016 год, отличаются от объемов, рассчитанных по нормативам, как в большую, так и в меньшую сторону.

Министерством образования Иркутской области рассчитана потребность в субвенции на общее образование на 2016 год в сумме 19 571 408,4 тыс. рублей, в том числе на оплату труда в сумме 19 138 879,9 тыс. рублей, из них

педагогическому персоналу – 15 389 588,8 тыс. рублей,

АУП – 1 288 471,6 тыс. рублей,

техническому персоналу – 2 460 819,5 тыс. рублей.

Потребность в субвенции на дошкольное образование рассчитана министерством образования Иркутской области в сумме 8 756 936,1 тыс. рублей, из них на оплату труда - 8 680 818,5 тыс. рублей, в том числе:

педагогическому персоналу - 7 313 626,9 тыс. рублей,

АУП – 559 252,3 тыс. рублей,

техническому персоналу – 807 939,3 тыс. рублей.

Законом Иркутской области «Об областном бюджете на 2016 год» № 130-оз субвенция на общее образование утверждена в сумме 15 822 117,2 тыс. рублей (80,84% расчетной потребности министерства), на дошкольное образование – 8 753 422,6 тыс. рублей (99,96% расчетной потребности министерства).

В составе субвенции на общее образование средства на оплату труда составляют 15 389 588,7 тыс. рублей (80,4% расчетной потребности министерства), на дошкольное образование – 8 677 304,9 тыс. рублей (99,9% расчетной потребности министерства), всего на 3 752,8 тыс. рублей меньше расчетной потребности (см. таблицу 3).

Таблица 3
(тыс. рублей)

Наименование	Общее образование			Дошкольное образование		
	По расчету Минобразования	Утверждено Законом об областном бюджете № 130-оз от 16.12.2015	Откл.	По расчету Минобразования	Утверждено Законом об областном бюджете № 130-оз от 16.12.2015	Отклонение
всего объем субвенции, в том числе	19 571 408,4	15 822 117,2	-3 749 291,2	8 756 936,1	8 753 422,6	-3 513,5
учебные расходы	432 528,5	432 528,5	0,0	76 117,7	76 117,7	0,0
заработная плата, в том числе	19 138 879,9	15 389 588,7	-3 749 291,2	8 680 818,5	8 677 304,9	-3 513,6
Педагогический персонал	15 389 588,8	15 389 588,7	-0,1	7 313 626,9	7 313 626,9	0,0
Административно-управленческий персонал	1 288 471,6	0,0	-1 288 471,6	559 252,3	559 252,3	0,0
Технический персонал	2 460 819,5	0,0	-2 460 819,5	807 939,3	804 425,7	-3 513,6

Средняя заработная плата педагогических работников за январь-февраль 2016 в целом по Иркутской области представлена в таблице 4.

Таблица 4
(рублей)

средняя заработная плата педагогических работников (без учета внешних совместителей)	принято к расчету субвенции на 2016 год	по данным мониторинга минобразования области за январь-февраль 2016 года	по данным мониторинга минобразования области за 2015 год	Прогноз средней з/пл по экономике региона	отклонение средней з/пл за 2 мес 2016 от среднего показателя, принятого для расчета субвенции гр.3-гр2	сравнение средней з/пл за 2 мес. 2016 г со среднегодовой за 2015 год
1	2	3	4	5	6	7
Общее образование	32 583,4	32 447,0	32 580,0	32 504,0	-136,4	-133,0
Дошкольное образование	28 237,0	27 802,0	27 923,0	27 860,0	-435,0	-121,0

По данным мониторинга за январь-февраль 2016 года средняя заработная плата педагогических работников в целом по Иркутской области составила:

- общего образования - 32 447,0 рублей (на 133 рубля меньше показателя средней заработной платы педагогических работников за 2015 год),

- дошкольного образования – 27 802,0 тыс. рублей (меньше на 121,0 рублей по сравнению с 2015 годом).

2.2. КСП области при проведении экспертизы проекта Закона области «Об областном бюджете на 2016 год» обращало внимание на необходимость корректировки методик расчета нормативов государственных гарантий на образование и соответственно нормативов, утвержденных Законом области № 182-оз по ряду оснований (Заключение КСП от 21.11.2015 № 01/52-э), в целях обеспечения достоверности и обоснованности расчетов при определении объемов субвенций на образование, вместе с тем, до настоящего времени изменения в данные документы не внесены.

Так, по мнению КСП области, нормативы, утвержденные Законом № 182-оз и методика их определения требуют корректировки, так как не учитывают изменения ряда показателей, принятых за основу расчета нормативов - завышен прогнозный размер средней заработной платы педагогических работников (до 35 420,1 рублей), не установлен норматив расходов на оплату труда прочего (технического) персонала учреждений, участвующего в реализации ФГОС.

КСП области так же обращает внимание, что органами государственной власти Иркутской области до настоящего времени не выполнены рекомендации Министерства образования РФ (письмо от 31.07.2014 № 08-1002) по определению количества работников различных категорий, необходимого для реализации образовательной программы, финансовое обеспечение которых предусмотрено нормативами государственных гарантий реализации ФГОС.

Анализ сведений, представленных **МО «город Братск»** показал следующее:

- выплата заработной платы работникам муниципальных образовательных организаций за счет субвенции областного бюджета осуществляется с учетом обеспечения работникам, отработавшим за месяц установленную норму рабочего времени, не ниже уровня гарантированного МРОТ – 6204 рубля;

- превышение штатной численности заместителей директоров муниципальных общеобразовательных организаций в сравнении с показателем соотношения количества

работников и числа обучающихся, применяемыми для расчета объемов субвенции министерством образования Иркутской области - 1 зам.директора на 200 чел.учащихся (по нормативу – 123 ед., фактически штатная численность – 137 шт.ед., в 16-и МОУ штатная численность заместителей руководителей составляет от 4-х до 7-и шт. ед.). Показатель средней месячной заработной платы заместителей директоров принятый к расчету министерством, составляет 30 874,9 рублей, фактически за 1 квартал 2016 года средняя заработная плата составила с учетом оплаты за педагогическую нагрузку от 23 400 рублей до 86 266,6 рублей;

- соотношение количества учителей и учащихся по итогам 1-го квартала в общеобразовательных организациях составило 1:11,6 чел при установленном министерством образования показателе для расчета субвенции на образование – 1:18 чел.;

- в муниципальном образовании имеется 42 общеобразовательных учреждения с общим количеством обучающихся – 24 615 человек, из них 8 школ с численностью обучающихся до 300 человек (малокомплектные) – 1328 человек (5,4%), одна школа находится в стадии ликвидации – образовательная деятельность не осуществляется, при этом за 1 квартал профинансированы расходы за счет субвенции областного бюджета в сумме 675,1 тыс. рублей (план на 2016 год – 2 607,9 тыс. рублей);

- по расчетам КСП, в соответствии с нормативами государственных гарантий на образование, утвержденными Законом области № 182-ОЗ субвенции муниципальному образованию «города Братск» на 2016 год должны составить на дошкольное образование - 1 022 482,9 тыс. рублей, на общее образование – 1 107 010,5 тыс. рублей, что меньше бюджетных ассигнований, утвержденных Законом Иркутской области от 23.12.2015 № 130-ОЗ «Об областном бюджете на 2016 год» на 102 055,7 тыс. рублей и 48020,9 тыс. рублей, соответственно.

Анализ сведений, представленных **МО «Баяндаевский район»** показал:

- выплата заработной платы работникам муниципальных образовательных организаций за счет субвенции областного бюджета в 2016 году осуществляется с учетом обеспечения работникам, отработавшим за месяц установленную норму рабочего времени, не ниже уровня гарантированного МРОТ, с начислением на него районного коэффициента и процентной надбавки за работу в южных районах Иркутской области – 9 926,4 рублей;

- превышение штатной численности заместителей директоров муниципальных общеобразовательных организаций в сравнении с показателем соотношения количества работников и числа обучающихся, применяемыми для расчета объемов субвенции министерством образования Иркутской области - 1 зам.директора на 150 чел.учащихся (по нормативу – 11,3 ед., фактически штатная численность – 21,2 шт.ед. – превышение в 1,9 раза). Показатель средней месячной заработной платы заместителей директоров принятый к расчету министерством, составляет 26 001,5 рублей, фактически за 1 квартал 2016 года средняя заработная плата составила 29 296,6 тыс. рублей с учетом оплаты за педагогическую нагрузку - от 21 633,3 рублей до 50 435,1 рублей;

- соотношение количества учителей и учащихся по итогам 1-го квартала в общеобразовательных организациях составило 1: 8,5 чел, что соответствует показателю, принятому для расчета субвенции на образование;

- в муниципальном образовании имеется 14 общеобразовательных учреждений с общим количеством обучающихся – 1 697 человек, из них 13 - с численностью обучающихся до 300 человек (малокомплектные) – 1 229 человек (72,4 %);

- по расчетам КСП, в соответствии с нормативами государственных гарантий на образование, утвержденными Законом области № 182-ОЗ субвенции муниципальному образованию «города Братск» на 2016 год должны составить на дошкольное образование –

53 953,7 тыс. рублей, что больше объема средств, предусмотренных в бюджете области (39 100,1 тыс. рублей), на общее образование по нормативам – 143 175,9 тыс. рублей, что меньше бюджетных ассигнований, утвержденных Законом Иркутской области от 23.12.2015 № 130-ОЗ «Об областном бюджете на 2016 год» (163 986,7 тыс. рублей).

2.3. В соответствии с нормами статьи 133 ТК РФ месячная заработная плата работника, полностью отработавшего за этот период норму рабочего времени и выполнившего нормы труда (трудовые обязанности), не может быть ниже минимального размера оплаты труда.

С 01 января 2016 Федеральным законом от 14.12.2015 № 376-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда», размер МРОТ установлен в сумме 6 204 рубля.

Как показали результаты экспертно-аналитического мероприятия, в связи с низкими размерами базовых должностных окладов по должностям учебно-вспомогательного персонала и обслуживающего персонала (общеотраслевых рабочих) (от 2981 рублей) при начислении им заработной платы помимо выплат компенсационного и стимулирующего характера производятся дополнительные выплаты в целях доведения размера заработной платы до МРОТ.

Кроме того, сложившаяся судебная практика свидетельствует о необходимости обеспечения выплаты работникам заработной платы на уровне не ниже МРОТ, увеличенного на размер районного коэффициента и процентной надбавки, установленных на территории МО в соответствии с законодательством Российской Федерации и Иркутской области.

Таким образом, возникает необходимость корректировки системы оплаты труда (размеров базовых должностных окладов работников) в целях обеспечения выплаты заработной платы работника за месяц, полностью отработавшего за этот период норму рабочего времени и выполнившего нормы труда (трудовые обязанности) не ниже минимального размера оплаты труда с учетом районного коэффициента и процентной надбавки. При этом следует сохранить принцип дифференцированного подхода в оплате труда работников в зависимости от их квалификации и сложности выполняемой работы во исполнение требований статьи 132 ТК РФ.

КСП области проведен мониторинг расходования бюджетных средств муниципальными образованиями на выплату заработной платы работникам сферы образования за январь-февраль 2016 года по должностям работников, средняя заработная плата которых сложилась на уровне минимального размера оплаты труда (далее МРОТ) на основании оперативной информации, представленной муниципальными образованиями области в КСП Иркутской области по запросу Комитета по социально-культурному законодательству Законодательного Собрания Иркутской.

Фактически предоставлена и проанализирована информация от **40** МО 2-го уровня (не представлена необходимая для анализа информация от МО «**Братский район**», МО «**Осинский район**») из 42 МО.

Обращаем внимание, что ниже изложенных таблиц МО «Слюдянский район» включено дважды (так как по дошкольному образованию выплачивает зарплату в размере МРОТ с учетом районного коэффициента и процентной надбавки, а по общему образованию – без учета).

Экспертно-аналитическим мероприятием выявлены разные подходы к установлению доплат до МРОТ:

- в 17-и муниципальных образованиях обеспечивается выплата заработной платы работникам за полный месяц работы в соответствии с нормами рабочего времени на

уровне не ниже МРОТ, увеличенного на районный коэффициент и процентную надбавку на территории соответствующего МО (южные районы Иркутской области – 9926,4 рубля (в том числе МО Слюдянский район» - в дошкольных образовательных организациях), Нижнеилимский, Усть-Илимский районы – 13 028,4 рубля (см. таблицу 5).

Таблица 5 (рублей)

№ п/п	Наименование муниципального образования	размер районного коэффициента и процент надбавки	минимальная зарплата на ставку по должностям технических работников в МО	Размер МРОТ с коэффициентами
1	город Иркутск	1,6	9926,4 (10030)	9 926,4
2	город Саянск	1,6	9926,4	9 926,4
3	город Тулун	1,6	9926,4	9 926,4
4	город Усолье-Сибирское	1,6	9926,4	9 926,4
5	Ангарский ГО	1,6	9926,4	9 926,4
6	Аларский район	1,6	9926,4	9 926,4
7	Балаганский район	1,6	9926,4	9 926,4
8	Баяндаевский район	1,6	ОБ-9926,4, МБ -6204	9 926,4
9	Куйтунский район	1,6	9926,4	9 926,4
10	Нижнеилимский район	2,1	13028,4	13 028,4
11	Нижнеудинский район	1,6	9926,4	9 926,4
12	Слюдянский район*	1,6	ДОУ-9926,4	9 926,4
13	Тайшетский район	1,6	9926,4	9 926,4
14	Тулунский район	1,6	9926,4	9 926,4
15	Усольский район	1,6	9926,4	9 926,4
16	Усть-Илимский район	2,1	13028,4	13 028,4
17	Шелеховский район	1,6	9926,4	9 926,4

- в 24-х муниципальных образованиях обеспечивается выплата заработной платы за полный месяц работы, отработанный в соответствии с нормами рабочего времени, на уровне не ниже МРОТ- 6204 рубля (см. таблицу 6).

Таблица 6 (рублей)

№ п/п	Наименование муниципального образования	размер районного коэффициента и процент надбавки	минимальная зарплата по должностям технических работников МО	размер МРОТ с коэффициентами (должно быть, по расчетам)
1	город Братск	1,9	6204	11 787,6
2	город Зима	1,6	6204 (7182,9)	9 926,4
3	город Свирск	1,6	6204 (7185)	9 926,4
4	город Усть-Илимск	2,1	6204	13 028,4
5	город Черемхово	1,6	6204	9 926,4
6	город Бодайбо и район	2,2	МБ-13648,8, ОБ-6204	13 648,8
7	Боханский район	1,6	6204	9 926,4
8	Жигаловский район	1,8	6204	11 167,2
9	Заларинский район	1,6	6204 (7019)	9 926,4
10	Зиминский район	1,6	6204	9 926,4
11	Иркутский район	1,6	6204	9 926,4
12	Казачинско-Ленский район	2,2	6204	13 648,8
13	Катангский район	2,5	7452,5	15 510,0
14	Качугский район	1,8	6204	11 167,2
15	Киренский район	2,2	6204 (11719)	13 648,8
16	Мамско-Чуйский район	2,2	6204	13 648,8
17	Нукутский район	1,6	6204 (7024)	9 926,4
18	Ольхонский район	1,6	6204	9 926,4
19	Слюдянский район *	1,6	ООУ- 6204	9 926,4
20	Усть-Кутский район	2,2	6204 (7961,9)	13 648,8
21	Усть-Удинский район	1,6	6204 (6059)	9 926,4
22	Черемховский район	1,6	6204	9 926,4
23	Чунский район	1,6	6204	9 926,4
24	Эхирит-Булагатский район	1,6	6204	9 926,4

Таким образом, отсутствуют единые условия выплаты и определения размера гарантированного МРОТ для работников муниципальных образовательных организаций на территории Иркутской области. Доплаты до МРОТ, как показал мониторинг, устанавливаются в различных МО с учетом сложившейся судебной практики – решений районных судов о необходимости выплаты работникам заработной платы в размере МРОТ, установленного Федеральным законом с увеличением его на размер районного коэффициента и процентной надбавки, действующих на территории данного МО, а также в целях предупреждения дополнительных выплат по результатам судебных решений.

В муниципальных образовательных организациях муниципального образования «город Бодайбо и район» работникам, получающим заработную плату за счет субвенции областного бюджета, гарантируется минимальная заработная плата на уровне 6204 рубля, работникам организаций, содержащихся за счет средств местного бюджета - на уровне МРОТ с начислением районного коэффициента и процентной надбавки - 13 648,8 рублей.

В муниципальном образовании «Усть-Удинский район» одному работнику образовательной организации (уборщику служебных помещений) за полный отработанный месяц и норму времени выплачена заработная плата в размере ниже МРОТ (6059 рублей), что свидетельствует о нарушении норм ст. 133ТК РФ. Доплата до МРОТ в данном МО выплачивалась в феврале 2016 года на основании судебных решений 71 работнику за период работы август-ноябрь 2015 года до размера МРОТ с начислением районного коэффициента и процентной надбавки (9 544 рубля) на сумму 446,2 тыс. рублей за счет субвенции областного бюджета.

Согласно информации, представленной муниципальными образованиями в КСП области, в ряде территорий заработная плата в размере не ниже 6204 рубля обеспечивается за счет установления «доплаты до МРОТ» - до суммы 6204 рубля (город Зима, Жигаловский район, Заларинский район, Казачинско-Ленский район, Качугский район, Нижнеудинский район, Чунский район, Шелеховский район, Эхирит-Булагатский район, г.Братск), в других муниципальных образованиях – достигается за счет выплат персональных повышающих коэффициентов к должностным окладам, выплат компенсационного и стимулирующего характера.

Как показал анализ, в двенадцати муниципальных образованиях установлены «доплаты до МРОТ» в размерах, обеспечивающих минимальный размер заработной платы на уровне МРОТ с начислением на него районного коэффициента и процентной надбавки (город Саянск, город Тулун, Аларский район, Балаганский район, Куйтунский район, Слюдянский район в муниципальных дошкольных учреждениях, Шелеховский район, Тайшетский район, Тулунский район, Нижнеудинский р-н – 9 926,4 рублей, Нижнеилимский район Усть-Илимский район – 13 02,4 рублей), в 5-и муниципальных образованиях (город Иркутск, город Усолье Сибирское, Усольский район, Ангарский городской округ, Баяндаевский р-н) минимальная заработная плата на уровне 9 926,4 рублей выплачивается за счет установления выплат компенсационного и стимулирующего характера (доплат за увеличение объема работ).

Кроме того, представленная муниципальными образованиями информация свидетельствует о том, что в отдельных территориях дополнительно к заработной плате, начисленной в размере МРОТ, начисляются доплаты за совмещение профессий (г.Зима, Тайшетский р-н, Балаганский р-н), иные выплаты.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия проведен анализ расходования субвенции на образование за 1 квартал 2016 года на основании отчетов о целевом использовании средств субвенции, предоставленных муниципальными образованиями в

министерство образования Иркутской области в соответствии с порядками предоставления субвенций, утвержденными законом об областном бюджете на 2016 год.

Согласно отчетам за 1 квартал в бюджеты муниципальных образований из областного бюджета направлено субвенции на **дошкольное образование** в общей сумме 2 093 102,2 тыс. рублей или 23,9% от годовых бюджетных назначений. Финансирование по муниципальным образованиям различно и составляет от 16% (город Черемхово) до 29,2% (Куйтунский район) от годовых бюджетных назначений.

Расходы муниципальных образований за счет субвенции на дошкольное образование по состоянию на 01.04.2016 составили в сумме 2 073 119,9 тыс. рублей (99%), из них на заработную плату с начислениями – 2 062 694,6 тыс. рублей, учебные расходы – 10 425,3 тыс. рублей. Остаток субвенции на счетах местных бюджетов по состоянию на 01.04.2016 составил 19 982,3 тыс. рублей (Приложение 1).

Согласно отчетам за 1 квартал в бюджеты муниципальных образований из областного бюджета направлено субвенции на **общее образование** в общей сумме 3 795 633,8 тыс. рублей или 23,99% от годовых бюджетных назначений. Финансирование по муниципальным образованиям различно и составляет от 19,1%-19,24% (Аларский район, Нижнеудинский район) до 28,7% (Куйтунский район) от годовых бюджетных назначений.

Расходы муниципальных образований за счет субвенции на общее образование по состоянию на 01.04.2016 составили в сумме 3 759 565,4 тыс. рублей (99%), из них на заработную плату с начислениями – 3 699 434,0 тыс. рублей, учебные расходы – 60 131,4 тыс. рублей. Остаток субвенции на счетах местных бюджетов по состоянию на 01.04.2016 составил 36 068,4 тыс. рублей (Приложение 2).

2.4. Недостаток правового регулирования вопросов оплаты труда работников муниципальных образовательных организаций, содержащихся за счет субвенции из областного бюджета, со стороны органов исполнительной власти Иркутской области, а так же недостаток контроля исполнения требований нормативных правовых актов, регулирующих системы оплаты труда муниципальных образовательных организаций со стороны органов местного самоуправления создает предпосылки нерационального, неэффективного и неправомерного расходования субвенции областного бюджета на образование, нецелевому использованию средств.

Так, при проверке МО «Зиминский район» (Отчет КСП от 18.03.2015 № 02/06) установлено:

- направление (распределение) комитетом образования администрации МО «Зиминский район» средств субвенции на общее образование на общую сумму 8 860,6 тыс. рублей на оплату труда и страховых взносов работников МКУ «Централизованной бухгалтерии образовательных учреждений Зиминского района», не являющегося образовательным учреждением, не соответствует цели предоставления субвенции на общее образование определенной законом Иркутской области от 11.05.2012 № 46-ОЗ (оплата труда работников муниципальных общеобразовательных учреждений) и является, согласно ст. 306.4. Бюджетного кодекса Российской Федерации, нецелевым использованием бюджетных средств.

- предоставление объемов субвенции на обеспечение государственных гарантий реализации прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях на 14 622,5 тыс. рублей больше объема, рассчитанного в соответствии с региональными нормативами обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных

организациях в Иркутской области, утвержденными постановлением Правительства Иркутской области от 30.12.2013 №630-пп;

- предоставление объема субвенции на общее образование на 7 866,9 тыс. рублей больше объема, рассчитанного в соответствии с положениями Закона Иркутской области от 11.05.2012 № 46-ОЗ и региональных нормативов, определенных Законом о бюджете.

МО «Тайшетский район» (отчет КСП области от 27.02.2015 №03/04) - 11 746,6 тыс. рублей использовано на оплату надбавки за работу в сельской местности в размере 25% от оклада в образовательных учреждениях, расположенных в городских поселениях (Квитокское Новобирюсинское, Шиткинское, Юртинское муниципальных образования).

МО «Балаганский район» (отчет КСП от 26.01.2015 № 07/01) – средства областной субвенции в объеме 9 738,3 тыс. рублей, предоставленные бюджетным общеобразовательным учреждениям в виде субсидии на выполнение муниципального задания на 2014 год, использованы с нарушением бюджетного законодательства, в том числе статьи 78.1 БК РФ на погашение кредиторской задолженности по заработной плате работников, сложившейся на 01.01.2014. Указанные действия привели к необходимости увеличения Балаганскому району размера субвенции за счет средств областного бюджета на 8 000 тыс. рублей для покрытия расходов по оплате труда и начислений на оплату труда за 2014 год (Закон области от 12.12.2014 № 152-ОЗ «О внесении изменений в Закон Иркутской области «Об областном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов»), что свидетельствует о нарушении принципа эффективности использования бюджетных средств (ст. 34 БК РФ).

МО «Баяндаевский район» (отчет от 29.02.2016 №08/02):

- в отступление от п. 3 ст. 140 БК РФ, предусматривающего распределение субвенций между всеми муниципальными образованиями в соответствии с единой методикой, утвержденной законом субъекта РФ, объем субвенции Баяндаевскому району на 2015 год завышен на общее образование - на 43 334,2 тыс. рублей, на дошкольное образование – на 21 810,0 тыс. рублей – поскольку не соответствует нормативам, установленным Законом Иркутской области от 30.12.2014 № 182-ОЗ.

- использовано с нарушением порядка и условий оплаты труда МБОУ «Баяндаевская СОШ» -973,6 тыс. рублей, в том числе рекомендовано к возврату средств (переплаты) – 109,2 тыс. рублей;

- средства субвенции на дошкольное образование за 2014 год, использованы в 2014 году на выплату заработной платы за январь 2015 года в сумме 4 342,3 тыс. рублей – несоблюдение Методики расчета региональных нормативов финансового обеспечения образовательной деятельности муниципальных образовательных согласно Закону области от 11.05.2012 № 46-ОЗ (нормативы определяются на очередной финансовый год);

- нецелевое использование субвенции на дошкольное образование - 201,3 тыс. рублей на выплату 4-м работникам в связи с ликвидацией учреждения выходного пособия, среднего заработка на период трудоустройства, которые согласно ст. 178 ТК РФ относятся к гарантиям и компенсациям работникам, связанным с расторжением трудового договора, и не являются составляющей заработной платы.

Проведенный КСП области анализ расходования субвенции на образование за 1 квартал 2016 года с учетом результатов мониторинга минимальной заработной платы работников учреждений образования по муниципальным образованиям Иркутской области позволяет сделать вывод о то, что по отдельным МО объем субвенции, предусмотренной в областном бюджете на 2016 год позволяет обеспечить выплату минимальной заработной платы в размере не ниже МРОТ с учетом районного коэффициента и процентной надбавки (см. Приложения №№ 1,2).

Объем дополнительных средств субвенции на обеспечение выплат заработной платы работникам дошкольных и общеобразовательных организаций муниципальных образований Иркутской области на уровне не ниже МРОТ с учетом районного коэффициента и процентной надбавки оценивается в объеме **более 466 млн. рублей** (без данных по МО «Осинский район», МО «Братский район»), а также без дифференциации должностных окладов (таблица 7).

Таблица 7, тыс. рублей

№ п/п	Наименование муниципального образования	размер районного коэффициента и процент надбавки	минимальная зарплата на ставку по должностям техн работн в МО	размер МРОТ с коэффициента ми	кол-во работников, получающих оплату труда в размере до МРОТ	доп потребность на год с учетом взносов в фонды за счет субвенции
1	город Братск	1,9	6204	11 787,6	2627	185 528,0
2	город Зима	1,6	6204 (7182,9)	9 926,4	368	12 821,8
3	город Иркутск	1,6	9926,4 (10030)	9 926,4	0	0,0
4	город Саянск	1,6	9926,4	9 926,4	205	482,5
5	город Свирск	1,6	6204 (7185)	9 926,4	99,5	3 409,6
6	город Тулун	1,6	9926,4	9 926,4	608	0,0
7	город Усолье-Сибирское	1,6	9926,4	9 926,4	909,85	24 426,7
8	город Усть-Илимск	2,1	6204	13 028,4	725,19	7 445,2
9	город Черемхово	1,6	6204	9 926,4	725	29 893,2
10	Ангарский ГО	1,6	9926,4	9 926,4	-	0,0
11	Аларский район	1,6	9926,4	9 926,4	772	0,0
12	Балаганский район	1,6	9926,4	9 926,4	153	0,0
13	Баяндаевский район	1,6	ОБ-9926,4, МБ -6204	9 926,4	7	0,0
14	город Бодайбо и район	2,2	МБ-13648,8, ОБ-6204	13 648,8	89	3 330,1
15	Боханский район	1,6	6204	9 926,4	756	26 018,7
16	Братский район	1,9	нет данных	11 787,6		0,0
17	Жигаловский район	1,8	6204	11 167,2	12	1 361,9
18	Заларинский район	1,6	6204 (7019)	9 926,4	795,15	22 060,2
19	Зиминский район	1,6	6204	9 926,4	127	3 554,5
20	Иркутский район	1,6	6204	9 926,4	150	3 771,2
21	Казачинско-Ленский	2,2	6204	13 648,8	401	17 416,0
22	Катангский район	2,5	7452,5	15 510,0	149	10 576,5
23	Качугский район	1,8	6204	11 167,2	66	5 477,0
24	Киренский район	2,2	6204 (11719)	13 648,8	496	14 954,6
25	Куйтунский район	1,6	9926,4	9 926,4	555,9	3 946,2
26	Мамско-Чуйский район	2,2	6204	13 648,8	88,75	13 025,9
27	Нижнеилимский район	2,1	13028,4	13 028,4	935	0,0
28	Нижнеудинский район	1,6	9926,4	9 926,4	534	0,7
29	Нукутский район	1,6	6204 (7024)	9 926,4	365	8 085,5
30	Ольхонский район	1,6	6204	9 926,4	208	4 714,4
31	Осинский район	1,6	нет данных	9 926,4		0,0
32	Слюдянский район	1,6	ООУ -6204, ДОУ-9926,4	9 926,4	257	6 863,4
33	Тайшетский район	1,6	9926,4	9 926,4	1034,77	0,0
34	Тулунский район	1,6	9926,4	9 926,4	473	0,0
35	Усольский район	1,6	9926,4	9 926,4	652,5	0,0
36	Усть-Илимский район	2,1	13028,4	13 028,4	229	694,5
37	Усть-Кутский район	2,2	(7961,9)	13 648,8	702	40 560,0
38	Усть-Удинский район	1,6	6204 (от 5962)	9 926,4	174,5	6 751,8
39	Черемховский район	1,6	6204	9 926,4	361	7 232,8
40	Чунский район	1,6	6204	9 926,4	26	1 532,0
41	Шелеховский район	1,6	9926,4	9 926,4	650,75	0,0
42	Эхирит-Булагатский	1,6	6204	9 926,4	436	673,6
	ИТОГО				17 924	466 608,6

Выводы:

1. Должностные оклады по должностям работников из числа технического и обслуживающего персонала предусмотренные действующими системами оплаты труда в муниципальных образовательных организациях Иркутской области установлены в размерах, не позволяющих с учетом выплат стимулирующего характера в размере до 25% обеспечить выплату заработной платы работнику, отработавшему полную норму рабочего времени за месяц на уровне не ниже МРОТ- 6204 рубля. В связи с чем, по данным должностям работников, в целях выполнения требований ст.133 ТК РФ устанавливаются дополнительные выплаты – доплаты до МРОТ, персональные повышающие коэффициенты, дополнительные выплаты стимулирующего характера.

2. В ходе рассмотрения вопроса выявлено, что на территории Иркутской области не установлены единые требования к определению гарантированного за счет средств областного бюджета минимального размера оплаты труда работников муниципальных образовательных организаций, финансовое обеспечение которого осуществляется за счет субвенций на общее и дошкольное образование.

В целом, анализ представленных материалов показал, что в ряде муниципальных образований области (**17 МО**) обеспечивается выплата минимального размера оплаты труда - 6204 рубля, увеличенного на размер районного коэффициента и процентной надбавки, действующей на территории МО, в **24 МО** минимальный размер оплаты труда выплачивается в размере 6204 рубля (включая районный коэффициент и процентную надбавку). На территории региона складываются различные условия оплаты труда одной и той же категории работников, занятых в различных муниципальных образованиях. Кроме того, в отдельных муниципальных образованиях устанавливаются доплаты к заработной плате за совмещение профессий (увеличение объема работ) после доведения ее размера до МРОТ.

КСП отмечает, что из 42 МО не представлена необходимая для анализа информация от МО «Братский район», МО «Осинский район». МО «Слюдянский район» учтен дважды (в 17 МО и 24 МО) так как по дошкольному образованию выплачивает зарплату в размере МРОТ с учетом районного коэффициента и процентной надбавки, а по общему образованию – без учета районного коэффициента и процентной надбавки.

3. В ходе контрольных мероприятий, проводимых КСП области, выявлены нарушения ст.144 ТК РФ в части несоответствия положений об оплате труда работников муниципальных образовательных организаций нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. При этом на уровне региона правовые акты, регулирующие систему оплаты труда работников муниципальных образовательных организаций, финансируемых за счет субвенций на образование, отсутствуют. Порядок расходования субвенций на образование до настоящего времени не принят.

4. Анализ исполнения кассовых расходов по перечислению субвенции из бюджета области бюджетам МО за 1 квартал 2016 года показал, что финансирования МО осуществлялось не равномерно – доля финансирования отдельных МО, а по субвенции на дошкольное образование колеблется от 16,0 до 29,2% от годовых бюджетных назначений, на общее образование – от 19,1 до 28,7% от годовых бюджетных назначений, что ставит под вопрос надежность (обоснованность и достоверность) определения общего годового объема субвенций в разрезе отдельных МО. Кассовый расход областного бюджета по перечислению субвенций на общее образование за 1 квартал 2016 года составил – 24,0% (3 795633,8 тыс. рублей), на дошкольное образование - 23,9% (2 093 102,2 тыс. рублей).

В целом, в части выполнения поручения комитета по социально-культурному законодательству Законодательного Собрания Иркутской области установлено, что объем дополнительных средств субвенции на обеспечение выплат заработной платы работникам дошкольных и общеобразовательных организаций муниципальных образований Иркутской области на уровне не ниже МРОТ с учетом районного коэффициента и процентной надбавки оценивается в объеме **более 466 млн. рублей** (без данных по МО «Осинский район», МО «Братский район»), а также без дифференциации должностных окладов.

Рассчитать точную потребность в дополнительных средствах областного бюджета, по мнению КСП области, возможно только после проведения детального анализа расходования субвенций, сети штатов и контингентов по всем муниципальным образованиям уполномоченными органами исполнительной власти Иркутской области.

Председатель
Контрольно-счетной палаты
Иркутской области

И.П. Морохоева