**«О проблемах осуществления контроля за формированием и исполнением муниципальных заданий на примере МО город Краснодар»**

*Муниципальное задание – это ключевой управленческий и мотивирующий инструмент* органа, осуществляющего функции и полномочия *учредителя,* поскольку в нем установлены не только требования к качеству и объему оказываемых услуг (работ), но и основа для финансового обеспечения деятельности учреждений. Вместе с тем, подход, при котором положения БК РФ распространяются только на участников бюджетного процесса, не позволяет осуществлять объективно необходимое правовое регулирование отдельных вопросов деятельности и взаимодействия автономных и бюджетных учреждений с органами управления и контроля всех уровней власти.

В последнее десятилетие бюджетная система и система участников бюджетного процесса активно развивались. Появились квази-участники бюджетного процесса, которые обладают отдельными бюджетными правами и обязанностями, они активно задействованы в функционировании системы государственного и муниципального управления, но при этом к участникам бюджетного процесса не относятся.

Именно это условие не дает возможности органам финансового контроля, как внутреннего, так и внешнего применять традиционные подходы к их проверкам, в том числе и по формированию и исполнению муниципальных заданий. Из них, в общем—то и вытекают проблемы, которые и являются темой нашего круглого стола. То, что эти проблемы существуют объективно, подтверждает желание МФ РФ их урегулировать в опубликованной новой редакции БК РФ.

Значимость контроля за формированием и исполнением муниципального заданий трудно переоценить. И не только потому что, удельный вес субсидий на эти цели в расходах бюджета только в нашем городе составляет более 30%. В других городах он может быть выше (до 50%) , поскольку у нас казенные учреждения в сфере городского хозяйства и строительства работают на смете, а не на муниципальном задании. Самое значимое – это то, что качество исполнения муниципального задания в школах, детских садах, библиотеках, клубах напрямую коррелирует с качеством жизни наших горожан.

Выборочный анализ планов работы муниципальных контрольно-счетных органов РФ показал, что, как правило, тематические мероприятия по вопросу проверки муниципальных заданий они не планируют. Такая работа ведется в рамках проверки или ревизии ФХД учреждений. В информациях и отчетах по результатам данных проверок отражается недостаточная обоснованность муниципальных заданий, несвоевременность внесения необходимых изменений, отсутствие действенного контроля за соответствием объемов, качества, сроков фактически оказываемых услуг, заказанных учредителем. Нормативы финансовых затрат для расчета объема субсидии для финансового обеспечения выполнения заданий определяются не исходя из обоснованной потребности для обеспечения качества и доступности муниципальных услуг, а вычисляются исходя из возможностей бюджета. По мнению КСП, качество заданий, подходы к обоснованию финансового обеспечения, осуществление контроля за их выполнением нуждаются в совершенствовании. Демотивирующим фактором в планировании этих проверок является отсутствие механизма изъятия средств субсидии при невыполнении муниципального задания, что в условиях перехода на риск-ориентированное планирование немаловажно.

Контрольно-счетной палатой МО город Краснодар в период с 2011по 2014 год в контрольных мероприятиях затрагивались вопросы формирования и исполнения муниципального задания.

В учреждениях культуры (КМТО «Премьера», МУК «ЦБС») были проведены проверки объема бюджетных ассигнований и расчетно-нормативных затрат на оказание муниципальных услуг. Выявлены нарушения при расчете нормативных затрат, отсутствие условий и порядка досрочного прекращения муниципального задания, отсутствие индикаторов качества услуги в муниципальном задании.

В учреждении здравоохранения (автономное учреждение - ВПО КММИВСО) была проведена проверка соблюдений условий и порядка формирования муниципального задания и его исполнение. На момент проверки учредителем не был разработан Порядок оказания муниципальных услуг, Порядок осуществления контроля за деятельностью учреждения, отсутствовали стандарты качества предоставления муниципальной услуги, в результате чего не представлялось возможным проверить их выполнение и оценить качество выполнения муниципального задания.

Устанавливая для учреждения муниципальное задание, содержащее параметры и конкретные требования к оказанию услуг, учредитель и главный распорядитель бюджетных средств устанавливают соответственно определенную планку по эффективности использования бюджетных средств. Основным документом, по которому отслеживается степень выполнения муниципального задания и эффективность деятельности бюджетного учреждения, является отчет о выполнении муниципального задания.

 В 2014 году при проверке в образовательном учреждении (МБОУ СОШ № 11) фактов, изложенных в жалобе граждан на приеме главы муниципального образования, проводилась выборочная проверка показателей, характеризующих объем и качество выполнения в 2013 году муниципальной услуги. В результате проверки были установлены ряд нарушений и недостатков, которые негативным образом повлияли на качество муниципальной услуги, кроме того была установлена недостоверность некоторых показателей отчета, а именно:

1) укомплектованность педагогическими кадрами на 01.01.2014 составила 72 %, при этом в отчете о выполнении муниципального задания на 01.01.2014, размещенном для общего доступа на официальном сайте в сети Интернет и на сайте учреждения указана 100% укомплектованность.

 Кроме того, в проверяемом периоде прослеживалась высокая текучесть кадров, за 2 года было уволено по собственному желанию 130 человек, из них - 61 педагог (штатное расписание – 78,1 штатных единиц педагогического персонала), укомплектованность на 01.09.2014 – 58%. Часы замещений по вакантным должностям распределялись учителям, которые не соответствовали квалификации и основной занимаемой должности, в результате чего образовывалась экономия фонда оплаты труда, которая впоследствии распределялась выплатами стимулирующего характера. Всего с сентября 2013 по октябрь 2014 сумма стимулирующих выплат составила 80% от общей суммы заработной платы, при этом в нарушение Положения об оплате труда необоснованно произведены выплаты стимулирующего характера, на общую сумму 648,5 тыс. рублей.

В нарушение ст. 28, ст.46 Федерального закона от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в РФ», р.3 Приказа Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 26.08.2010 №761н «Об утверждении Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих» на должности педагогических работников принимались лица, не соответствующие квалификационным требованиям и профессиональным стандартам (в проверяемом периоде за совмещение должности «учитель» выплачена заработная плата работникам, не имеющим педагогического образования на сумму 250,2 тыс.руб.);

2) доля педагогов, имеющих высшее профессиональное образование и соответствующую курсовую подготовку составляла 69 % и также не соответствует показателям отчета о выполнении муниципального задания;

 3) доля педагогических работников, прошедших аттестацию, согласно отчету о выполнении муниципального задания за 2013 год - 100%, фактически – 17%;

 4) в отчете о выполнении муниципального задания за 2013 год указано на отсутствие выявленных нарушений санитарно-эпидемиологических норм и правил, при этом на официальном сайте МБОУ СОШ №11 размещены акты проверок, представления и постановления по делам об административных правонарушениях органов по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, что свидетельствует о недостоверности показателя качества «отсутствие нарушений» в отчете об исполнении муниципального задания за 2013 год.

Кроме того, в рамках параллельной проверки, департаментом образования администрации МО город Краснодар по результатам проведения методического и управленческого аудита деятельности администрации МБОУ СОШ №11 выявлены многочисленные недостатки и замечания в организации образовательного процесса.

Таким образом, представленный отчет о выполнении муниципального задания за 2013 год образовательным учреждением, содержал недостоверную информацию о качестве оказываемых услуг, и свидетельствовал о формальном подходе к формированию муниципального задания и контролю за его исполнением.

Результаты проверки образовательного учреждения переданы в следственный комитет, возбуждено уголовное дело в отношении руководителя. Однако объемные показатели муниципальной услуги: «количество классов / численность обучающихся в них» выполнены и субсидию на выполнение муниципального задания уменьшить не представилось возможным. И это при том, что нарушен порядок оказания услуги, в котором ключевым является выполнение федерального государственного образовательного стандарта! Можно ли вообще считать предоставленной услугу, когда завхоз ведет уроки истории, а делопроизводитель – химии? Еще не то возможно, когда педагогический персонал укомплектован на 58%. Однако, сегодня не существует механизма, при котором невыполнение качественных показателей было бы каким-либо образом учтено при выделении субсидии. Возможно это необходимо внести в контракт, заключаемый с руководителем учреждения?

Следует отметить, что порядок контроля за исполнением муниципального задания рассматриваемой школы был утвержден администрацией в самом Муниципальном задании и предусматривал:

- внутренний контроль учреждением, в форме составления итоговой отчетности, проведение анкетирования, опросов родителей, потребителей услуг, анализ обращений граждан, поступивших в учреждение;

- внешний контроль в форме мониторинга основных показателей работы, социологическая оценка через проведение анкетирования, опросов родителей, потребителей услуг, анализ обращений граждан, поступивших к учредителю и в вышестоящие органы в отношении Учреждения, оказывающего муниципальную услугу;

- внешний контроль контрольно-надзорных органов в сфере защиты прав потребителей, сфере противопожарной службы и других государственных органов надзора.

При этом, в учреждении отсутствовали справки, протоколы, данные опроса родителей учащихся о степени их удовлетворенности качеством оказываемых услуг, аналитические отчеты, анкеты потребителей муниципальных услуг и другие документы, подтверждающие осуществление внутреннего контроля со стороны учреждения, оказывающего муниципальную услугу и учредителя. В разделе внешний контроль не были прописаны органы внутреннего муниципального финансового контроля, несмотря на наличие законодательно установленного полномочия по проверке достоверности отчетности о выполнении муниципального задания.

В рамках проведения внутреннего муниципального финансового контроля управлением финансового контроля администрации МО город Краснодар в 2014 году были проведены проверки финансово-хозяйственной деятельности ряда бюджетных учреждений, где были также выявлены нарушения при формировании и выполнении муниципального задания, а именно:

- необоснованные расходы средств местного бюджета на субсидию образовательным учреждениям в связи с нарушениями при расчете субсидии в сумме 977,2 тыс. рублей,

- неэффективное ! использование субсидии на сумму 57,0 тыс. рублей;

Кроме того, получение субсидии на выполнение муниципального задания осуществлялось с нарушением графика перечисления субсидии, утвержденного в соглашении.

По результатам проверки возмещено в добровольном порядке 964,7 тыс. рублей из остатков неизрасходованных субсидий по состоянию на 01.01.2015.

 Вообще вопросы применения ответственности за невыполнение задания крайне сложны, поскольку «наказывается», в конечном итоге потребитель услуг, при этом, руководство учреждения оказывается не единственным виновным. Не секрет, что в сегодняшних экономических условиях графики перечисления субсидий не выдерживаются. Кроме того, в рамках проводимой работы по оптимизации бюджетных расходов, ряд субъектов РФ приняли законы о понижающих коэффициентах в целом для объёма субвенции для муниципальных образований на выполнение ими государственных полномочий в области образования: в конце 2014 г. – до 10%, в 2015 г. – до 11%. Не стал исключением и Краснодарский край -уполномоченным органом исполнительной власти Краснодарского края в сфере образования установлен поправочный коэффициент в размере от 0,53 до 0,98 к общему объему субвенции, исчисленному муниципальному образованию Краснодарского края по действующим нормативам финансового обеспечения образовательной деятельности. Конкретный размер поправочного коэффициента для каждой общеобразовательной организации устанавливается нормативно-правовым актом органа местного самоуправления, осуществляющего управление в сфере образования.

 Соответственно муниципальные образования, распределяя средства субвенций, которые в структуре финансового обеспечения муниципального задания составляют 75%, снижали стоимость муниципальных услуг (в которых удельный вес заработной платы работников составляет около 70%) и «добавляли» собственные средства на выполнение указанных государственных полномочий. Анализ использования собственных доходов учреждений образования за 2014 год показал, что на оплату труда направлено лишь 12,8% доходов, тогда как в других отраслях этот показатель достигал в среднем 50%.

В ходе исполнения местного бюджета Краснодара 2014 года общий долг учредителя перед бюджетными и автономными учреждениями по состоянию на 01.01.2015 составил 548 021,5 тыс. рублей.

Вместе с тем, сумма просроченной кредиторской задолженности бюджетных и автономных учреждений перед контрагентами значительно меньше и составляет на 01.01.2015 - 111 417,6 тыс. рублей, в том числе:

– по расходам на выполнение муниципального задания в сумме 24 661,5 тыс. рублей;

– по расходам за счет субсидии на иные цели в сумме 86 756,1 тыс. рублей.

Предоставление муниципальным бюджетным учреждениям субсидий в течение финансового года осуществляется на основании Соглашений о порядке и условиях предоставления субсидий на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания, заключаемых между муниципальным бюджетным учреждением и администрацией муниципального образования город Краснодар. Соглашение определяет права, обязанности и ответственность сторон, в том числе объём и периодичность перечисления субсидий в течение финансового года (график перечисления субсидий). Однако общая фраза об «ответственности в соответствии с действующим законодательством» обеих сторон не дает ни одной стороне в условиях действующего законодательств возможности обращаться с исками в суды.

Какие действия должны предпринять мы, органы внешнего финансового контроля, в описанной ситуации? Как мы должны квалифицировать нарушения графика администрацией при перечислении средств субсидий, перечисления субсидий в объеме, не учитывающем утвержденные нормативы финансового обеспечения без уменьшения муниципального задания? Как забрать средства субсидии при невыполненном задании, или выполненном с существенными нарушениями порядка исполнения, недостоверном отчете?

Думается, что все-таки в законодательстве должны быть предусмотрены такие финансовые санкции, как приостановление доведения субсидии, сокращение объемов доводимой субсидии, либо возврат (частичный или полный) уже доведенной до учреждения субсидии. Пока в муниципальном задании присутствует раздел лишь о досрочном прекращении исполнения задания, но это лишь случаях специально предусмотренных законодательством. Безусловно, вопрос о применении финансовых санкций в отношении учреждений должен решаться только после всестороннего комплексного анализа причин невыполнения задания.

 И все же, каково место органов внешнего муниципального финансового контроля при проверке муниципального задания?

Так, если ст. 269.2. БК РФ предусмотрено прямо, что *полномочиями органов внутреннего государственного (муниципального) финансового является контроль за полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных (муниципальных) программ, в том числе отчетности об исполнении государственных (муниципальных) заданий.*

Порядок осуществления ими полномочий, определенный муниципальными правовыми актами местных администраций должен содержать основания и порядок проведения проверок, ревизий и обследований, в том числе перечень должностных лиц, уполномоченных принимать решения об их проведении, о периодичности их проведения.

Не все эти требования БК РФ, находят свое отражение в муниципальных правовых актах, особенно значимо, на мой взгляд, требование о периодичности проверок, оно должно установить системность в контрольной работе. В отношении федеральной учреждений, в Правилах, утвержденных постановлением Правительства РФ от 28.11.2013 N 1092, указано, что периодичность проведения плановых контрольных мероприятий в отношении одного объекта контроля и одной темы контрольного мероприятия составляет не более 1 раза в год. Однако, к сожалению, минимальный срок в течение которого должны проводиться мероприятия, т.е. «не реже» не предусмотрен.

Немногие органы в рамках контрольного мероприятия "Проверка полноты и достоверности отчетности муниципальных программ, в том числе отчетности исполнения муниципальных заданий" выполняют рекомендации Департамента бюджетной методологии Министерства финансов РФ о целесообразности осуществления проверки увязки целевых показателей муниципальных программ, в рамках которых бюджетными и автономными учреждениями осуществляется предоставление муниципальных услуг (выполнение работ), с соответствующими показателями муниципальных заданий (письмо от 30.12.2013 N 02-01-009/58131).

Также определена роль учредителей и главных распорядителей бюджетных средств при проверке государственных и муниципальных заданий. Так, в соответствии с подпунктом 3 пункта 5.1 ст. 33 Федерального закона от 12.01.1996 N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях*" контроль за деятельностью бюджетных и казенных учреждений осуществляется: федеральными государственными органами, осуществляющими функции и полномочия учредителя, автономных - главные распорядители средств федерального бюджета, в ведении которых находятся федеральные казенные учреждения.*

Для них Министерством финансов РФ и Министерством экономического развития РФ утверждены методические рекомендации по формированию государственных заданий федеральным государственным учреждениям и контролю за их выполнением, в которых главным распорядителям и учредителям рекомендуется осуществлять контроль:

- в форме последующего контроля в виде камеральных и выездных проверок;

- организовать работу по осуществлению контроля за выполнением государственных заданий, содержанием которой могут быть:

- определение структурного подразделения, уполномоченного осуществлять контроль за выполнением государственного задания, а также формы контроля;

- установление периодичности и последовательности действий при проведении камеральных проверок;

- формирование и утверждение графиков проведения последующих выездных проверок выполнения государственных заданий;

- определение прав и обязанностей должностных лиц при проведении выездных проверок, способа информирования проверяемых об их правах и обязанностях в процессе проверки, требований к оформлению результатов проверки, а также описание мер, которые могут быть приняты по результатам осуществления контроля.

У нас в городе, например, принято постановление администрации МО город Краснодар от 11.05.2011 N 3095, содержащее аналогичное распределение контроля по органам, его осуществляющим, но принятие методических рекомендаций не предусмотрено.

 А вот полномочия контрольно-счетных органов в исследуемой области явно не прописаны. *К основным полномочиям КСО, установленным действующим законодательством отнесены, в том числе:*

- контроль за исполнением местного бюджета;

- экспертиза проектов местного бюджета;

- внешняя проверка годового отчета об исполнении местного бюджета;

- организация и осуществление контроля за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств местного бюджета, а также средств, получаемых местным бюджетом из иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

- аудит эффективности, направленный на определение экономности и результативности использования бюджетных средств;

- экспертиза государственных (муниципальных) программ.

В свою очередь частью 2 статьи 69.2 и частью 3 статьей 174.2 БК РФ предусмотрено, что показатели государственного (муниципального) задания используются при составлении проектов бюджетов, а планирование бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) бюджетными и автономными учреждениями осуществляется с учетом государственного (муниципального) задания на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период), а также его выполнения в отчетном финансовом году и текущем финансовом году.

Также, ч. 4 статья 264.1 БК РФ предусматривает, что пояснительная записка, входящая в состав бюджетной отчетности, содержит сведения о выполнении государственного (муниципального) задания в отчетном финансовом году.

Таким образом, вопросы формирования показателей задания и его выполнение подлежат обязательному исследованию в рамках экспертизы бюджета и его внешней проверки. Кроме того, изучение вопроса возможно осуществлять при проведении аудита эффективности и экспертизы программ.

Стоит отметить, что Президиумом Союза МКСО были разработаны и утверждены типовые методические рекомендации, в которых затрагивались вопросы проверки муниципального задания:

- от 12.12.2011 протокол № 6 (26) Типовые методические рекомендации

по организации и проведению проверки финансово- хозяйственной деятельности бюджетного учреждения в условиях совершенствования правового положения муниципальных учреждений;

- от 12.12.2011 протокол № 6 (26) Типовые методические рекомендации по организации и непосредственному осуществлению проверки финансово-хозяйственной деятельности муниципального автономного учреждения;

- от 12.12.2011 протокол № 6 (26) Типовые методические рекомендации по осуществлению внешнего муниципального контроля за исполнением муниципального задания автономными учреждениями в сфере образования и эффективность использования ими муниципальной собственности.

На основании указанных документов муниципальными контрольно - счетными органами разработаны и применяются собственные аналогичные методические рекомендации, по которым проводятся мероприятия, включающие проверку вопросов по формированию и исполнению муниципальных заданий бюджетными и автономными учреждениями.

Согласно Сводному реестру методических материалов муниципальных контрольно-счетных органов, размещенному на Портале СП РФ МКСО утверждены 34 методические рекомендации, в том числе по проверкам формирования, финансового обеспечения и выполнения муниципального задания – 8, по проверке ФХД автономных и бюджетных учреждений – 26. Все они составлены на основании методических рекомендаций Президиума Союза МКСО с учётом соответствующих муниципальных правовых актов муниципальных образований. Приняты в 2013-2014 годах (после внесенных изменений в БК РФ в августе 2013года) – 12 методических рекомендаций, в т.ч. 4 – по проверке формирования, финансового обеспечения и выполнения муниципального задания, по проверке ФХД – 8. Однако, даже они не охватывают необходимых спектров деятельности органов внешнего финансового контроля и нуждаются в усовершенствовании.

 Подводя итог, хотела бы отметить, что несмотря на ряд обозначенных проблем, органы, призванные осуществлять контроль за формированием и исполнением муниципального задания, реализуя собственные полномочия в координации друг с другом способны достичь результата, могущего оказать влияние на изменение ситуации к лучшему уже сегодня.