Балашева Л.И. - председатель

КСП МО город Краснодар

**Доклад**

**«Об аудите эффективности предоставления и использования средств, выделенных для осуществления полномочий в сфере дошкольного образования на территории муниципального образования город Краснодар в свете майских Указов Президента РФ (от 07.05.2012 №599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки», от 01.06.2012 № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы»)**

В Основных направлениях деятельности Счетной палаты РФ на 2017 – 2019 годы была сформулирована задача – мониторинг и контроль формирования и исполнения приоритетных проектов. По мнению председателя Счетной палаты РФ Голиковой Т.А. это направление должно стать приоритетным не только в деятельности Счетной палаты, но и всех контрольно-счетных органов: «В условиях сложившихся бюджетных ограничений, неустранимых в ближайшей перспективе, усиливается общественный запрос на справедливое, обоснованное распределение имеющихся ресурсов, в соответствии с объективными потребностями общества. И мы в рамках своей деятельности должны либо подтвердить соблюдение данного важнейшего принципа функционирования государства либо указать на его нарушение. При этом недопустимо забвение тех задач и целей, которые были определены в ранее принятых и одобренных документах Президента и Правительства Российской Федерации, поскольку преемственность является одним из базовых принципов стратегического развития».

Советом при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам, среди прочих, одобрен приоритетный проект по направлению «Образование», поскольку он направлен на решение наиболее чувствительных вопросов по созданию благоприятных условий для трудовой деятельности, для повышения качества жизни и благосостояния наших граждан.

Стоит отметить, что и ранее образование находилось в сфере особого внимания Президента РФ, именно ему посвящены майские Указы Президента от 07.05.2012 №599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» (далее Указ № 599), от 01.06.2012 № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы» (далее Указ № 761).

С учетом того, что средства краевого бюджета на реализацию государственной политики в области образования поступают в МО в виде субсидий, повышается значимость совместных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, при этом трудно переоценить роль контрольно-счетных органов субъектов РФ при организации и проведении проверок использования данных бюджетных средств,

В течение трех последних лет прослеживается неуклонная тенденция к увеличению доли совместных и параллельных мероприятий КСП МО город Краснодар с КСП Краснодарского края. Тесное сотрудничество в рамках Совета КСО Краснодарского края сближает наши позиции по методическому обеспечению проверок, по классификации финансовых нарушений и вызывает доверие, крайне необходимое для проведения эффективных мероприятий. Лучше узнать потенциальные возможности каждой муниципальной КСП помогает проведение Советом КСО Краснодарского края конкурсов «Лучший контрольно-счетный орган Краснодарского края» и «Лучший финансовый контролер Краснодарского края» (в них принимают участие практически все члены Совета – 44 муниципальных образования).

Учитывая наступление заявленного срока реализации Указа №599 в части обеспечения такого значимого показателя, как «достижение к 2016 году 100-процентной доступности дошкольного образования для детей в возрасте от 3 до 7 лет» КСП Краснодарского края в 2016 году было запланировано контрольное мероприятие - аудит эффективности предоставления и использования средств, выделенных для осуществления полномочий в сфере дошкольного образования.

В рамках этого мероприятия (в формате параллельного контрольного мероприятия с Контрольно-счетной палатой Краснодарского края) Контрольно-счетной палатой МО город Краснодар проведен аудит эффективности предоставления и использования государственных (муниципальных) средств, родительской платы, выделенных (привлеченных) для осуществления полномочий в сфере дошкольного образования на территории муниципального образования город Краснодар за 2014-2015 год.

Для оценки эффективности были выбраны семь критериев, сопряженных с выполнением Указов Президента РФ по 100-процентной доступности дошкольного образования для детей в возрасте от 3 до 7 лет и по обеспечению доступности качественного дошкольного образования, а также с эффективностью использования средств на дошкольное образования департаментом образования, департаментом строительства и департаментом муниципальной собственности и городских земель администрации муниципального образования город Краснодар.

Обеспечение 100 процентной доступности дошкольного образования оценивалось по результатам достижения наиболее значимых целевых показателей, установленных распоряжениями Правительства Российской Федерации от 30.04.2014 №722-р и главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 29.04.2013 № 400-р (охват детей в возрасте от 3 до 7 лет дошкольным образованием, предоставление дошкольного образования детям от 1,5 до 3 лет, введение дополнительных мест в системе дошкольного образования, создание условий для развития негосударственного сектора дошкольного образования).

Обеспечение доступности качественного дошкольного образования оценивалось по выбранным показателям, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.04.2014 №722-р (численность воспитанников в расчете на одного педагогического работника, удельный вес численности работников административно-управленческого и вспомогательного персонала в общей численности работников, отношение среднемесячной заработной платы педагоги­че­ских работников к средней заработ­ной плате в общем образова­нии соответст­вующего ре­гиона, доля педагогических и руко­во­дящих работников, прошедших в течение послед­них 3 лет повышение квалифи­кации или профессиональную пе­реподготовку, в общей чис­ленности педагогических и руководящих работников).

Контрольно-счетной палатой проведена проверка предоставления бюджетных средств и их расходование на оказание услуги по содержанию ребенка в саду (присмотр и уход), Контрольно-счетной палатой Краснодарского края проверены условия соблюдения администрацией муниципального образования город Краснодар условий предоставления межбюджетных трансфертов и выполнение переданных государственных полномочий в области дошкольного образования, в том числе по оказанию услуги по предоставлению образовательной услуги дошкольного образования.

В ходе проверки установлено, что администрацией города по ряду показателей приняты повышенные (по сравнению с краевыми) плановые значения, отдельные, наоборот, были занижены. Однако, не все показатели были достигнуты. Так, в течение двух лет не было обеспечено выполнение показателя по созданию условий для развития негосударственного сектора дошкольного образования (при плановом 7-8 процентном охвате детей таким сектором фактический показатель остался на уровне не выше 2 процентов).

В разные периоды не достигнуты три показателя по доступности качественного образования: в 2014 году не выдержан удельный вес численности работников административно-управленческого и вспомогательного персонала в общей численности работников (51,4 процента при плане 50,9 процента, при краевом 57,6 процентов и российском 40 процентов), не достигнут краевой уровень заработной платы педагогических работников (ниже на 674,6 рублей при краевом уровне 24 003,3 рубля). Не выполнен показатель по повышению квалификации к 2016 году педагогических работников в половине детских садов города, при том, что в целом за три года все работники указанной категории, имеющие на начало 2013 года право на дополнительное профессиональное образование повысили квалификацию.

Расходы на дошкольное образование занимали значительную долю в расходах местного бюджета (до 20 процентов). Общий объем средств, направленный на дошкольное образование составил за два года 9,7 млрд. рублей (средства краевого бюджета - 6,1 млрд.рублей, местного – 2,9 млрд.рублей, федерального – 0,7 млрд.рублей). Однако, если средства иных бюджетов поступили и были освоены на 100 процентов, то финансирование за счет местного бюджета находилось на низком уровне (до 70% от плановых назначений).

Дошкольные учреждения ежегодно недофинансировались за счет средств местного бюджета: в 2014 году они недополучили свыше 335 млн.рублей, в 2015 году – уже свыше 553 млн. рублей (14 и 25 процентов годового объема субсидий на выполнение муниципальных заданий, 33-44 процента субсидий на иные цели). Несвоевременное исполнение (до 8 месяцев), а в дальнейшем отклонение в конце года департаментом финансов администрации муниципального образования город Краснодар заявок на оплату денежных обязательств департамента образования, повлекло за собой увеличение исков к дошкольным учреждениям и оплату из местного бюджета штрафов и неустоек по их долгам перед контрагентами на сумму 4,4 млн. рублей. В связи с необеспеченностью лимитами бюджетных обязательств задолженность прошлых периодов в рамках соглашений с детскими садами погашалась практически в течение всего следующего финансового года.

Несмотря на принимаемые администрацией города меры по увеличению количества мест в дошкольной сфере у населения потребность в детских садах остается высокой: если к 2016 году очередь детей от 3 до 7 лет была ликвидирована, то через три месяца она уже включала 1 645 детей. Очередь из детей в возрасте от 0 до 3 лет выросла с 31 737 до 35 992 человек соответственно. Проверкой отмечено, что в городе сохраняется переукомплектованность садов воспитанниками, в целом сады переполнены в два раза, однако, в разрезе учреждений этот показатель в муниципальном задании доводился на уровне от 104 до 470-540 процентов (фактические показатели были достигнуты в этом же диапазоне). Не выдержаны санитарные нормы по площади в группах общеразвивающей направленности в 16 детских садах, в компенсирующих группах – в 57 детских садах.

Почти в 20 процентов садов города уплотнение групповых ячеек от 2-х до 4-х групп с 12-ти часовым пребыванием (от 40 до 70 детей) в каждую не позволяет обеспечить воспитанников санитарно - техническим оборудованием (раковинами, унитазами) в соответствии с санитарными нормами, порождало жалобы родителей на скученность детей в группе, необеспеченность каждого ребенка спальным местом, шкафчиком для одежды. Приобретение учреждениями 4-х ярусных кроватей не позволило использовать 568 спальных мест, поскольку использование четвертого яруса для сна нарушает установленные санитарные нормы.

Указанные нарушения санитарных норм выявлялись также Роспотребнадзором по Краснодарскому краю при проведении проверок детских садов, за которые в 2015 году привлечено к ответственности 159 человек. Свыше 52 должностных лиц детских садов привлечены к ответственности иными контролирующими и надзорными органами (Санэпидемнадзором, Ростехнадзором, Отделом надзорной деятельности г.Краснодара Управления надзорной деятельности Главного управления МЧС по Краснодарскому краю).

В ходе проверки отмечен рост непосещаемости воспитанниками детских садов по иным причинам, кроме болезни. Так, в течение двух лет не посещали сады 23-24 процента списочного состава детей. Количество детей, в целом непосещающих (без учета болезни) детские сады при зачислении в них за этот период (19 446 детей) превышает общий рост воспитанников за этот же период (17 006 детей) и созданное количество дополнительных мест (11 862 места). В отсутствие необходимого нормативно-правового регулирования, плата за содержание ребенка в дни пропусков не начислялась, в результате учреждениями недополучено родительской платы на сумму свыше 214,7 млн. рублей.

Фактором, снижающих качество предоставляемых услуг остается низкая укомплектованность детских садов педагогическими работниками (до 72 процентов), учебно-вспомогательным (до 63 процентов) и обслуживающим (до 75 процентов) персоналом. В течение двух лет оставались вакантными треть штатных единиц по таким должностям (в целом около 4 тыс. единиц), причем нераспределенными оставалось до 60 процентов вакансий.

Высокая загруженность педагогов и иного персонала, непосредственно работающих с детьми, также названа родителями одной из основных проблем, связанных с условиями пребывания детей в садах, Это было подтверждено родителями и в ходе социологического исследования Кубанского государственного университета, проведенного по просьбе Контрольно-счетной палаты Краснодарского края.

За счет всех источников финансирования за два года в дошкольном образовании дополнительно введено 11 862 места, что позволило увеличить количество воспитанников с 48,4 тысяч до 60,7 тысяч (охват детей дошкольным образованием вырос с 76,5 до 79 процентов).

Наиболее затратным и длительным способом создания дополнительных мест в дошкольном образовании для местного бюджета являлись строительство новых садов и пристроек к действующим садам. Норматив затрат на создание одного места посредством строительства (пристроя) в городе Краснодаре не утверждался. Стоимость одного места в введенных в эксплуатацию объектах дошкольного образования составила от 1,4 до 2,5 млн. рублей, что значительно выше стоимости одного места в приобретенных и дооборудованных детских садах от частных застройщиков (от 489,4 до 711,2 тыс.рублей).

Проверкой формирования муниципальных заданий и предоставления субсидий на их выполнение установлены нарушения и недостатки в части определения количественных и качественных показателей, оценка выполнения муниципальных заданий, проводимая департаментом образования признана некорректной, влияние невыполнения каждого показателя на оценку задания в целом не определялось. Из доведенных 26 показателей качества, восемь были установлены со значением «да/нет», двенадцать – не имели формул расчета, по одиннадцати не определены источники информации, не все показатели учитывались при оценке выполнения задания.

Со стороны департамента образования отсутствовал должный контроль за выполнением муниципальных заданий, что способствовало предоставлению садами недостоверных показателей в отчетах об их исполнении.

При организации питания воспитанников дошкольных учреждений допускались нарушения санитарных норм и правил. Выведение в 2013 году ставок медсестер из штатных расписаний садов в связи с изменением законодательства привело к тому, что выполнение обязанностей медсестры диетической осуществляется работниками, не имеющими соответствующей квалификации.

Единый порядок организации питания в детских садах в городе отсутствует. Предоставив из местного бюджета почти 1 млрд. рублей на данные цели, департамент образования не обеспечил должный контроль за их расходованием, ссылаясь на отсутствие у него полномочий по регулированию данного вопроса (тогда как аналогичное регулирование организации школьного питания произведено еще в 2012 году).

Использование свыше 20 сборников рецептур различных авторов и 5 программных продуктов с различными подходами по организации питания, привели к применению учреждениями различных норм отходов при технологической обработке и готовке идентичных продуктов питания. Выборочной проверкой установлено списание продуктов питания сверх норм на сумму 700,6 тыс. рублей.

При организации режима пребывания детей до 5 часов в отдельных садах превышена кратность приема пищи, в других питание не предоставлялось, тогда как плата за питание с таких детей взималась. Не было организовано питание детей в группах семейного воспитания.

Более половины проверенных садов допустили отклонения по основным продуктам питания более чем на 10 - 44 процентов от утвержденных натуральных норм, как в сторону увеличения, так и уменьшения в целом, представив недостоверные данные об их 100 процентном выполнении. Необходимость соблюдения стоимости одного дня питания воспитанника в детских садах не была предусмотрена, учреждения финансировались по фактическим расходам. Если в целом по городу фактическая средняя стоимость одного дня питания воспитанников не превышала утвержденную для расчета субсидии, то в разрезе учреждений наблюдался значительный ее разброс (от - 70 до + 50 процентов).

Контроль за закупкой учреждениями продуктов питания со стороны департамента образования отсутствовал. Выборочной проверкой контрактов 12-ти садов установлено, что за два года ими дороже закуплено продуктов у единственного поставщика на 750,8 тыс.рублей, чем при закупке таких одноименных продуктов через электронный аукцион или конкурс.

Не осуществлял контроль за полнотой и достоверностью отчетности об исполнении муниципальных заданий дошкольными учреждениями уполномоченный на его проведение орган - управление финансового контроля администрации муниципального образования город Краснодар.

Практически отсутствовал контроль за соблюдением частными садами и индивидуальными предпринимателям, осуществляющим образовательную деятельность по дошкольному образованию условий, целей и порядка предоставления субсидии из бюджета (за счет краевых средств).

В ходе проверки установлено, что департаментом муниципальной собственности и городских земель в полном объеме исполнены условия соглашений на предоставление средств на софинансирования расходов из краевого бюджета. Приобретенные 5 объектов недвижимости для детских садов (на 1016 мест общей стоимостью 726,8 млн. рублей) включены в реестр муниципального имущества, переданы в оперативное управление детским садам, на них зарегистрировано право муниципальной собственности и управления. Однако, в нарушение Земельного кодекса РФ до настоящего времени официально не переданы в постоянное бессрочное пользование земельные участки, на которых расположены приобретенные объекты, используемые детскими садами № 136 и № 174. Основная причина - необходимость изменения категории земель и приведения в соответствие юридического адреса фактическому местонахождению.

Департаментом строительства (МКУ «Единая служба заказчика») не в полной мере обеспечена эффективность использования средств, выделенных на капитальные вложения на проектирование, строительство и реконструкцию объектов дошкольного образования.

Отсутствие необходимого взаимодействия Департамента образования и Департамента строительства по определению приоритетности строительства объектов дошкольного образования привело к распылению бюджетных средств, увеличению объектов незавершенных строительством. За 2014-2015 годы объем незавершенного строительства по объектам дошкольного образования увеличился на 388,4 млн.рублей.

К 2016 году в незавершенном строительстве числилось 67 объектов дошкольного образования с суммой затрат 1 233,4 млн. рублей, по 17 объектам (с объёмом затрат 482,6 млн.рублей) работы начаты до 2010 года. Несмотря на начатое строительство новых объектов, не продолжено строительство ранее начатых 14 объектов со стоимостью произведенных затрат 149,7 млн. рублей.

Документы по 24 объектам с общими затратами в сумме 1 086, 9 млн. рублей переданы в дошкольные учреждения для принятия ими затрат по капитальным вложениям. Однако, сложившийся порядок строительства объектов на земельных участках действующих муниципальных садов приводит к затягиванию приемки - передачи капитальных вложений от года до пяти лет, в результате чего объекты эксплуатируются садами с недоделками, содержатся за счет бюджетных средств без включения в реестр муниципального имущества, без актов их приемки-передачи. В городе отсутствует муниципальный правовой акт, регулирующий такой порядок (на краевом уровне аналогичный порядок утвержден для государственных заказчиков).

Контрольно-счетной палатой МО город Краснодар разработан ряд рекомендаций по результатам аудита, в том числе по разработке и утверждению администрацией города Краснодара комплексного плана по устранению выявленных нарушений и недостатков. Ряд недостатков потребует нормативно-правового регулирования, что займет определенное время. Объекту проверки выставлено представление об устранении нарушений и недостатков, которое будет находится на контроле до полного исполнения.

По итогам проверки к руководителям шести МДОО применены меры дисциплинарного воздействия – замечания, семи – выговоры. Расторгнуты трудовые договоры по инициативе работодателя с руководителями 2- х МДОО. За недостаточный контроль со стороны департамента образования двум работникам объявлены выговоры.

В последнее десятилетие обеспечение благополучного и защищенного детства стало одним из основных национальных приоритетов России. Масштабы и острота существующих проблем в сфере детства, возникающие новые вызовы, интересы будущего страны и ее безопасности настоятельно требуют от органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления принятия неотложных мер для улучшения положения детей.