УТВЕРЖДЕН

постановлением коллегии

контрольно-счетной палаты

Волгоградской области

от 14 июня 2019 года № 10/1

Отчет

**о результатах параллельного контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования субвенций, предоставленных в 2018 году из областного бюджета на реализацию Закона Волгоградской области от 10.11.2005 № 1111-ОД «Об организации питания обучающихся (1-11 классы) в общеобразовательных организациях Волгоградской области»**

**Основание для проведения проверки:** пункт 2.2.1 плана работы на 2019 год, утвержденного постановлением коллегии контрольно-счетной палаты Волгоградской области (далее КСП) от 17.12.2018 № 23/2.

**Цель проведения проверки:** проверка целевого, эффективного и результативного использования государственных ресурсов Волгоградской области.

**Анализируемый период:** 2018 год.

**Объекты проверки:** комитет образования, науки и молодежной политики Волгоградской области (далее Облкомобразования), администрации муниципальных районов и городских округов Волгоградской области, осуществляющие полномочия по питанию обучающихся, муниципальные общеобразовательные организации Волгоградской области.

По результатам проверок КСП оформлены акты в Облкомобразования, в Дзержинском территориальном управлении департамента по образованию администрации Волгограда (далее Дзержинское ТУ ДОАВ) и муниципальном казенном учреждении «Центр по обеспечению муниципальных образовательных учреждений Дзержинского района Волгограда» (далее МКУ Центр), в 12 общеобразовательных организациях Дзержинского района г.Волгограда.

При формировании настоящего отчета использована информация о результатах проверок, проведенных 38-ью контрольно-счетными органами муниципальных образований Волгоградской области (далее КСО), участвовавших в параллельном с КСП контрольном мероприятии (приложение № 1 – Перечень контрольно-счетных органов Волгоградской области), а также информация, представленная на запрос КСП департаментом по образованию администрации Волгограда.

**1. Общие сведения**

В соответствии с Указом Президента РФ от 09.10.2007 №1351 «Об утверждении Концепции демографической политики РФ на период до 2025 года» (далее Указ №1351) одной из задач демографической политики является задача по укреплению здоровья детей и подростков, которая включает в себя организацию качественного горячего питания обучающихся в общеобразовательных организациях, в том числе бесплатного питания для детей из малообеспеченных семей. Вместе с тем на федеральном уровне соответствующие расходные обязательства отсутствуют.

Федеральное законодательство на субъекты РФ и муниципальные образования обязательства по финансовому обеспечению всех обучающихся в общеобразовательных учреждениях бесплатным школьным питанием также не возлагает. Пунктом 7 ст. 79 Федерального закона РФ от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в РФ» (далее Федеральный закон №273-ФЗ) предусмотрено обеспечение бесплатным двухразовым питанием только обучающихся с ограниченными возможностями здоровья.

Создание необходимых условий для охраны и укрепления здоровья, организации питания обучающихся в соответствии с пп.15 п.3 ст. 28 Федерального закона №273-ФЗ относится к компетенции общеобразовательной организации.

В соответствии с п.2 ст.8 Федерального закона №273-ФЗ органы государственной власти субъектов РФ имеют право на дополнительное финансовое обеспечение мероприятий по организации питания обучающихся в образовательных организациях.

Согласно п.4 ст.37 Федерального закона №273-ФЗ обеспечение питанием осуществляется только обучающихся за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов РФ в случаях и в порядке, которые установлены органами государственной власти субъектов РФ, обучающихся за счет бюджетных ассигнований местных бюджетов - органами местного самоуправления.

При этом частью 1 статьи 46 Закона Волгоградской области от 31.12.2015 № 246-ОД «Социальный кодекс Волгоградской области» (далее – Социальный кодекс) установлена мера социальной поддержки обучающихся в муниципальных общеобразовательных организациях в Волгоградской области - частичная компенсация стоимости питания.

Согласно ч.2 [ст. 46](consultantplus://offline/ref=A20771B0501FEFC34BBBDE65C6D0C7A8ACD0771A7118523F9A1D13A70B010E323D90478D74404932E6AD6851m412G) Социального кодекса частичная компенсация стоимости питания предоставляется следующим категориям обучающихся (далее льготные категории обучающихся) в муниципальных общеобразовательных организациях (далее – МОО, общеобразовательные организации):

-детям из малоимущих семей, имеющих среднедушевой доход, не превышающий размер прожиточного минимума в расчете на душу населения по Волгоградской области;

-детям из многодетных семей;

-детям, состоящим на учете у фтизиатра, вне зависимости от среднедушевого дохода семьи ребенка;

-учащимся 1 - 4 классов общеобразовательных организаций, расположенных на территории городских и сельских поселений.

Законом Волгоградской области от 10.11.2005 №1111-ОД «Об организации питания обучающихся (1 - 11 классы) в общеобразовательных организациях Волгоградской области» (далее Закон №1111-ОД) установлен механизм реализации государственных полномочий Волгоградской области путем наделения органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Волгоградской области (далее - ОМСУ) государственными полномочиями Волгоградской области:

-по предоставлению обучающимся по очной форме обучения в МОО частичной компенсации стоимости питания (ст. 2 Закона №1111-ОД) (далее - полномочия по предоставлению частичной компенсации стоимости питания);

-по размещению (получению) информации о предоставлении частичной компенсации стоимости питания в Единой государственной информационной системе социального обеспечения (далее - полномочия по размещению (получению) информации в ЕГИССО) в соответствии с Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=A29DCAA1087D13C29E8BF2F62B596E5DB91AE84FBC87A9AD3E6B9E299618458AFA15600D59099D4415CB4DA0B9p2N0G) от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (далее – Федеральный закон №178-ФЗ).

Таким образом, рассматриваемое областное законодательство направлено не на организацию питания обучающихся, как это предусмотрено Указом №1351 и Федеральным законом №273-ФЗ, а устанавливает лишь дополнительную меру социальной поддержки в виде частичной компенсации стоимости питания.

Фактически ОМСУ Волгоградской области исполнение полномочий по предоставлению частичной компенсации стоимости питания осуществлялось путем обеспечения общеобразовательными организациями питанием льготных категорий обучающихся (далее льготное питание), что не соответствует идее, заложенной в ст.46 Социального кодекса (частичная компенсация). Необходимо отметить, что все остальные меры социальной поддержки, предусмотренные Социальным кодексом, реализуются путем выделения денежных средств непосредственно получателю.

Между тем сегодня проблема сбалансированного школьного питания рассматривается на федеральном уровне с точки зрения выбора наиболее оптимальной модели организации питания в образовательных учреждениях. При этом вопрос источника финансирования (бюджетные средства, средства родителей) и категорий детей не ставится. В связи с вышеизложенным Министерство просвещения РФ в 2017–2018 годах провело мониторинг организации питания в школах без учета финансового обеспечения. Согласно итоговым данным 63,8% школьников РФ ежедневно обеспечены одноразовым питанием, двухразовым питанием обеспечено 25,7% учащихся. При этом согласно п. 6.8 постановления Главного санитарного врача РФ от 23.07.2008 № 45 «Об утверждении СанПиН 2.4.5.2409-08» (далее – СанПиН 2.4.5.2409-08) для обучающихся образовательных учреждений необходимо организовать двухразовое горячее питание (завтрак и обед). Для детей, посещающих группу продленного дня, должен быть организован дополнительно полдник.

С целью улучшения этих показателей Министерством просвещения РФ организован конкурс, предметом которого является «Выявление лучших практик и формирование единой концепции модели системы организации горячего питания обучающихся общеобразовательных организаций в субъектах Российской Федерации» (далее - Конкурс).

Согласно конкурсной документации в 2019 году исполнителем государственного контракта (с 19.05.2019 по 15.11.2019 года – срок исполнения) должно быть обеспечено:

-формирование экспертной группы для оказания экспертно-консультационной и методической поддержки по вопросам организации и совершенствованию системы питания обучающихся в общеобразовательных организациях;

-проведение анализа содержания нормативных правовых актов субъектов РФ, регулирующих организацию системы питания обучающихся в общеобразовательных организациях;

-разработка концепции и положения о проведении Всероссийского конкурса лучших проектов региональных/муниципальных систем организации питания обучающихся в общеобразовательных организациях;

-проведение вебинара для специалистов органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих государственное управление в сфере образования;

-проведение Всероссийского конкурса лучших проектов региональных/муниципальных систем организации питания обучающихся в общеобразовательных организациях;

-подведение итогов Конкурса, выявление наиболее эффективных региональных моделей организации питания обучающихся в общеобразовательных организациях, проектируемых к реализации в субъектах РФ;

-проведение Всероссийской конференции по результатам Конкурса;

-создание единой концепции модели организации горячего питания обучающихся в общеобразовательных организациях.

**2. Анализ правовых актов, регламентирующих предоставление обучающимся частичной компенсации стоимости питания**

**2.1 Анализ региональных нормативно-правовых актов**

2.1.1Анализ методики расчета субвенций

В соответствии со ст. 7 и 8 Закона № 1111-ОД Облкомобразования на основании постановления Губернатора Волгоградской области от 13.12.2017 № 849 «Об утверждении положения о комитете образования, науки и молодежной политики Волгоградской области» наделен полномочиями по контролю за деятельностью ОМСУ по осуществлению государственных полномочий по предоставлению частичной компенсации стоимости питания и по использованию предоставленных на эти цели субвенций.

Постановлением Администрации Волгоградской области от 08.12.2008 № 188-п утвержден «Порядок расходования и учета средств на предоставление субвенций из областного бюджета для осуществления государственных полномочий Волгоградской области по предоставлению обучающимся по очной форме обучения в муниципальных общеобразовательных организациях Волгоградской области частичной компенсации стоимости питания, предусмотренной статьей 46 Социального кодекса».

На основании Методики расчета субвенций бюджетам муниципальных районов и городских округов Волгоградской области на реализацию переданных государственных полномочий, утвержденной Законом № 1111-ОД (далее – Методика), размер субвенции определяется из расчета 204 дней (период учебных занятий в общеобразовательных организациях 6-дневная неделя, 34 недели в году), количества обучающихся по очной форме обучения в муниципальных общеобразовательных организациях Волгоградской области, относящихся к категориям получателей мер социальной поддержки, установленных [статьей 46](consultantplus://offline/ref=703FE166FA3BDF7139B20A20525E7268C0BDBE3EAD7CDD685B259374E12C8CC79EFEDA60DF4D2BC60A5DDF79B44FDA3A2145F19D6BCCF92A204F96DBAFo3L) Социального кодекса и размера частичной компенсации стоимости питания на одного обучающегося в день (в 2018 году -15 руб.).

Вместе с тем при определении размера субвенций ОМСУ из расчета 204 дня (период учебных занятий в общеобразовательных организациях 6-дневная неделя, 34 недели в году) не учитывается различный режим занятий обучающихся и режим их пребывания в образовательных организациях. В соответствии с приказом Министерства образования и науки РФ от 06.10.2009 №373 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта начального общего образования» и примерной основной образовательной программой начального общего образования, одобренной решением федерального учебно-методического объединения по общему образованию (протокол от 8 апреля 2015 г. N 1/15), организация, осуществляющая образовательную деятельность, самостоятельно определяет режим работы (5-дневная или 6-дневная учебная неделя, соответственно период учебных занятий при пятидневной неделе обучения составляет не менее 170 дней, при шестидневной неделе обучения – 204 дня). Для учащихся 1 классов максимальная продолжительность учебной недели составляет 5 дней.

Численность обучающихся 1 классов в общеобразовательных организациях, расположенных на территории городских и сельских поселений, в 2017-2018 учебном году составляла 10276 чел., или 11 % от численности льготной категории детей, которым предоставлены меры социальной поддержки в 2018 году, и на которую Облкомобразования размер субвенций ОМСУ определялся из расчета 204 дн., что соответственно привело к завышению субвенции как минимум на 5240,8 тыс.руб. ((204-170)\*15\*10276).

С учетом изменений с 01.01.2019 льготным питанием должны быть обеспечены все первоклассники Волгоградской области, численность которых по данным статистической отчетности (на 20.09.2017) составляет 27683 чел., соответственно расчетный размер субвенции на 1 классы на 2019 год завышен на 18824,4 тыс. руб. ((204-170 дн.)\*20 руб.\*27683 чел.).

Расчет размера субвенции без учета режима работы общеобразовательных учреждений приводит к завышению планового объема субвенции муниципальному образованию (что также подтверждается отчетами ОМСУ и заявками на финансирование) и не соответствует принципу достоверности бюджета (ст.37 Бюджетного кодекса РФ) в части реалистичности расходов бюджета, которые при составлении и утверждении проекта бюджета не должны быть ни занижены, ни завышены.

2.1.2 Анализ п[орядка](consultantplus://offline/ref=B59C4B35277E1AD141A206FB4B3EDA8634D3687598BBA037CDC130F569468656DC5C6F3F4B70B4DE3F289174G6uCG) предоставления обучающимся частичной компенсации стоимости питания

В целях реализации Закона № 1111-ОД приказом Облкомобразования от 01.09.2016 № 93 утвержден «П[орядок](consultantplus://offline/ref=B59C4B35277E1AD141A206FB4B3EDA8634D3687598BBA037CDC130F569468656DC5C6F3F4B70B4DE3F289174G6uCG) предоставления обучающимся по очной форме обучения в муниципальных общеобразовательных организациях Волгоградской области (далее – обучающиеся) частичной компенсации стоимости питания» (далее – Порядок № 93).

Порядком № 93 установлены категории получателей мер социальной поддержки по питанию, их размер, порядок индексации, перечень и порядок предоставления соответствующих документов и т.д.

Пунктом 3 ст. 46 Социального кодекса предусмотрено, что частичная компенсация стоимости питания предоставляется в течение учебного года за период фактического посещения муниципальной общеобразовательной организации из расчета 15 рублей в день на одного обучающегося.

В соответствии с п. 12 Порядка № 93 меры социальной поддержки назначаются сроком на один учебный год со дня принятия решения о предоставлении мер социальной поддержки и предоставляются в течение учебного года за период фактического посещения обучающимся муниципальной общеобразовательной организации.

В адрес муниципальных образований Облкомобразования направлялись разъяснения п.12 Порядка №93 (письмо от 30.10.2017 г. № И-15/13767), согласно которым для получения частичной компенсации стоимости питания достаточно предъявить документы (справку из органов социальной защиты населения, удостоверений многодетной семьи, справку о постановке на учет у фтизиатра) на начало учебного года независимо от срока их действия. Актуализация в учебном году представленных документов не предусмотрена.

Вместе с тем в соответствии с п.6 Порядка №93 предоставление мер социальной поддержки должно осуществляться на основании заявления родителя (законного представителя), к которому прилагается документ, подтверждающий, что среднедушевой доход семьи ниже величины прожиточного минимума в расчете на душу населения по Волгоградской области, предоставляемый в порядке, определенном комитетом социальной защиты населения Волгоградской области (для малоимущей семьи). Фактически Облкомобразования при разъяснениях не учитывалось наличие сроков в документах, на основании которых осуществляется предоставление мер социальной поддержки в порядке, определенном комитетом социальной защиты населения Волгоградской области:

-действия документов, подтверждающих принадлежность обучающихся к льготной категории (справок из органов социальной защиты населения, удостоверений многодетной семьи);

-наблюдения в противотуберкулезных учреждениях контингентов детей и подростков, поставленных на учет у фтизиатра (приложение № 2).

В ходе проверок КСО в МОО городских округов Волгоград, Волжский, Фролово и муниципальных районов Палласовский, Ленинский, Даниловский, Светлоярский, Быковский выявлены неоднократные случаи окончания сроков документов в течение учебного года, подтверждающих статус льготного обучающегося. При этом МОО осуществлялся различный подход к вопросу организации питания обучающихся льготных категорий после окончания срока действия документов, что отчасти обусловлено разночтением норм Порядка №93, муниципальных правовых актов и разъяснений Облкомобразования.

Так, в МОО городских округов Волжский, Фролово и муниципальных районов Палласовский, Ленинский, Даниловский, Светлоярский, Быковский обучающиеся в связи с истечением срока действия документов, подтверждающих принадлежность к льготной категории, не снимались с льготного питания.

Отдельными МОО г.Волгограда (МОУ СШ №№ 19, 81, 110, 43, 102, МОУ Лицей №8) обучающиеся льготных категорий снимались с питания в связи с истечением срока действия документов, подтверждающих принадлежность обучающихся к льготной категории (сняты с питания более 200 детей), МОУ СШ №№ 67, 82 обучающиеся продолжали получать льготное питание.

При этом согласно информации комитета социальной защиты населения Волгоградской области и КСО в проверяемом периоде отдельные обучающиеся утратили право их отнесения к льготным категориям, обозначенным в ч.2 ст.46 Социального кодекса, и соответственно утратили право на получение мер социальной поддержки:

-статус «дети из малоимущих семей» не был подтвержден по 22 учащимся (9 чел. в МОУ СШ № 67 и 13 чел. в МОУ СШ №82, или 8% и 7% от общего количества учащихся, которым было назначено питание в указанных образовательных организациях). Расходы на их питание составили 44,2 тыс. руб., в том числе средства областного бюджета - 18,9 тыс. руб. (среднее количество 57 дн.);

-в Палласовском муниципальном районе не подтвержден статус «дети из малоимущих семей» по 2 учащимся, или 10% от общего количества учащихся, которым было назначено питание в проверенной образовательной организации, расходы на их питание составили 1,3 тыс. руб., из них средства областного бюджета - 1,1 тыс. руб. (среднее количество 37 дн.);

-в городском округе город Фролово - по 16 учащимся, или 2% от общего количества учащихся, которым было назначено питание в 2 проверенных образовательных организациях, расходы составили 25,4 тыс. руб., из них средства областного бюджета - 12,7 (среднее количество 53 дн.);

-в Ленинском муниципальном районе – по 6 получателям льгот, или 2% от общего количества учащихся, которым было назначено питание в 2 проверенных образовательных организациях, расходы составили 10,1 тыс. руб., из них средства областного бюджета – 8,4 тыс. руб. (среднее количество 93 дн.);

-в Светлоярском муниципальном районе – по 65 учащимся, или 3% от общего количества учащихся, которым было назначено питание в 2 проверенных образовательных организациях, расходы за счет областного бюджета составили 47,7 тыс. руб. (среднее количество 49 дн.).

Расчетный размер расходов на учащихся, утративших статус льготной категории в течение учебного года только по муниципальным образованиям, которыми сделаны запросы, составили 116,0 тыс. рублей. Численность детей, утративших право их отнесения к льготным категориям, в проверенных КСП и КСО образовательных организациях составила от 2 до 10 %, количество дней варьируется от 37 до 93 дней, в 5 районах среднее количество дней питания в отсутствие подтверждающих документов составило 57 дней.

Соответственно при условии утраты учащимися права отнесения к льготным категориям на вышеуказанном уровне (от 2 до 10%), объем расходов из областного бюджета на предоставление мер социальной поддержки учащимся в отсутствие подтверждающих документов мог составить до 4046,2 тыс. руб. (47324 чел.- численность льготной категории в 2018 году \*15 руб.\* среднее кол-во 57 дн.\*10%).

По мнению КСП, в целях оптимизации расходов областного бюджета, целесообразно установить ограничение в предоставлении мер социальной поддержки обучающимся только в период наличия у обучающихся и его родителей (законных представителей) действующего статуса малоимущей или многодетной семьи, а также в период, когда обучающийся состоит на учете у фтизиатра, подтвержденных соответствующими документами.

**2.2 Анализ муниципальных правовых актов**

Согласно п. 3 ч. 1 ст. 5 Закона №1111-ОД ОМСУ вправе принимать муниципальные правовые акты по вопросам осуществления вышеуказанных государственных полномочий на основании и во исполнение настоящего Закона и других нормативных правовых актов Волгоградской области.

В соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 5 Закона №1111-ОД ОМСУ обязаны осуществлять государственные полномочия в соответствии с нормативными правовыми актами Волгоградской области.

МПА, регулирующие предоставление обучающимся в МОО частичной компенсации стоимости питания, имелись в 36 муниципальных образованиях (кроме муниципальных районов Руднянский и Городищенский) (приложение №3).

В Руднянском муниципальном районе МПА «Положение об организации питания обучающихся (1-11 классов) …» утвержден постановлением администрации Руднянского муниципального района от 16.01.2019 №15, распространяет свое действие на отношения, возникшие с 01.01.2019.

В Городищенском муниципальном районе МПА «Порядок расходования и учета средств на предоставление субвенций из областного бюджета…» утвержден постановлением администрации 29.12.2018 № 1207-п. Согласно МПА принятый порядок распространяет свое действие на отношения, возникшие с 01.01.2018. Фактически МПА, регулирующий расходование и учет средств на предоставление субвенций из областного бюджета, весь проверяемый период в Городищенском районе отсутствовал.

Проверкой установлены следующие основные несоответствия МПА ОМСУ статье 46 Социального кодекса и Порядку №93:

-в нарушение ст.46 Социального кодекса и Порядка № 93 в 10 муниципальных образованиях предусмотрено право на предоставление меры социальной поддержки на основании акта обследования социально-бытовых условий семьи обучающегося при отсутствии документов, подтверждающих статус льготной категории детей;

-в нарушение п.6 Порядка № 93 в 18 муниципальных образованиях не установлен порядок запроса МОО в рамках межведомственного информационного взаимодействия у органов, предоставляющих государственные услуги, иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных органам местного самоуправления организаций и иных организаций необходимых документов, подтверждающих правомерность отнесения обучающихся к льготной категории детей;

-в нарушение п.12 Порядка № 93 в 17 муниципальных образованиях не установлен срок назначения и предоставления меры социальной поддержки или установлен со дня подачи заявления родителями (законными представителями) на полугодие, тогда как право должно возникать со дня принятия решения о предоставлении мер социальной поддержки на один учебный год за период фактического посещения обучающимся МОО;

-в нарушение ст.46 Социального кодекса постановлениями администраций 4 муниципальных районов предусмотрено, что часть субвенции, предоставленная муниципальному бюджету, не израсходованная из-за отсутствия обучающихся в общеобразовательной организации по уважительным причинам, подтвержденным соответствующим документом, может расходоваться на приобретение для этих учащихся продуктов питания, обогащенных микроэлементами, включающими в себя витамины и минеральные соли;

-постановлениями администраций 4 муниципальных районов не в полном объеме предусмотрены категории обучающихся, которым предоставляются меры социальной поддержки в соответствии со ст.46 Социального кодекса.

Кроме того, в таких муниципальных образованиях как г.Урюпинск, Даниловский, Дубовский, Ольховский муниципальные районы МПА являются «формальными» (приняты в 2006-2008 годах без внесения соответствующих изменений в связи с принятием Социального кодекса ВО), не соответствуют требованиям нормативных актов Волгоградской области. В МПА отсутствуют категории обучающихся, которым предоставляются меры социальной поддержки, не установлен срок назначения мер социальной поддержки, не соответствует размер частичной компенсации стоимости питания, имеются ссылки на положения Закона №1111-ОД, которые не действуют с 10.06.2016 года в связи с принятием Социального кодекса и внесением изменений в данный закон.

Наличие вышеуказанных разночтений делает невозможным одновременное соблюдение МОО норм региональных и МПА, регламентирующих вопрос организации питания обучающихся из малоимущих (малообеспеченных) семей, многодетных семей и состоящих на учете у фтизиатра. На момент формирования отчета по данным КСО разночтения были устранены при утверждении МПА Волгоградской городской Думой (в декабре 2018 года), в Дубовском муниципальном районе и городском округе город Урюпинск (в январе 2019 года).

**3. Исполнение полномочий по предоставлению обучающимся частичной компенсации стоимости питания**

**3.1 Финансовое обеспечение за счет субвенции из областного бюджета**

На основании информации ОМСУ Облкомобразования осуществлен расчет объема субвенции на 2018 год для частичной компенсации стоимости питания 116429 обучающихся (данные на 01.06.2017) в сумме 356272,7 тыс. рублей.

Законом Волгоградской области от 15.12.2017 № 124-ОД «Об областном бюджете на 2018 и на плановый период 2019 и 2020 годов» (далее - Закон о бюджете на 2018 год) предусмотрена субвенция в сумме 235258,5 тыс. руб., что на 121014,3 тыс. руб., или на 34% меньше расчетной потребности в соответствии с Методикой. Сводные данные об использовании субвенции отражены в таблице №1.

Таблица №1 (тыс. руб.)

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Расчетный размер к проекту бюджета в соответствии с Методикой | Уточненные ассигнования, утвержденные Законом о бюджете на 2018 год | Поступили заявки от ОМСУ на финансирование/ перечислено ОМСУ | Превышение расчетного размера субвенции по отношению к заявкам ОМСУ | Использованы средства субвенции ОМСУ | Возвращено ОМСУ в 2018 | Подлежит возврату в 2019 году |
| 356272,7  на 116429 чел.  (3060 руб. в год – 204 дн.\*15 руб.) | 235258,5 | 221299,4 | 134973,3  38% | 212541,9  на 93507 чел. (2273 руб. в год – 152 дн. (среднее значение)\*15 руб.) | 2485,8 | 6271,7 |

В 2018 году ОМСУ направлены в Облкомобразования заявки на финансирование расходов на выплату частичной компенсации стоимости питания (далее заявка) на общую сумму 221299,4 тыс. руб., или на 94% от бюджетных ассигнований, предусмотренных в Законе о бюджете на 2018 год на эти цели, и на 38% меньше расчетного размера субвенции.

В 2018 году ОМСУ предоставлялись заявки по форме, утвержденной приказом Облкомобразования от 01.04.2015 № 460 (ред. от 21.12.2015) «Об установлении форм заявок, реестров, отчетности, сведений», который утратил силу с 14.03.2017 в связи с изданием [приказа](consultantplus://offline/ref=31ED76FEFE633270B50C32A9B88D5DD27CBEFE792B6A0883463AB16E06DD08E4D225B937E73B35D8479B74BEEF24D850FA2557838CDA0D82E338671743X1L) Облкомобразования от 01.03.2017 № 26 «Об установлении форм заявок, реестров, отчетности».

В нарушение п.6 Порядка расходования и учета средств на предоставление субвенций из областного бюджета для осуществления государственных полномочий Волгоградской области по предоставлению обучающимся по очной форме обучения в муниципальных общеобразовательных организациях Волгоградской области частичной компенсации стоимости питания, предусмотренной статьей 46 Социального кодекса, утвержденного постановлением Администрации Волгоградской области от 08.12.2008 № 188-п (далее – Порядок № 188-п), Облкомобразования не была своевременно утверждена форма заявки ОМСУ на финансирование расходов. В ходе проверки издан приказ Облкомобразования от 18.01.2019 №8 «О внесении изменений в приказ комитета образования и науки Волгоградской области от 16.10.2017 №104 «Об утверждении формы отчета»», которым утверждена форма заявки.

По информации КСО сроки предоставления заявок были нарушены Палласовским, Калачевским, Дубовским муниципальными районами.

В 2018 году перечислена субвенция ОМСУ в сумме 225313,6 тыс. руб., в том числе:

- на основании заявок ОМСУ 2018 года в сумме 221299,4 тыс. руб., из них 2485,8 тыс. руб. в течение 2018 года 9 ОМСУ возвращены в областной бюджет;

-на основании неоплаченных заявок по состоянию на 01.01.2018 в сумме 4014,1 тыс. руб. на погашение кредиторской задолженности 2017 года.

В соответствии с п. 5 ст. 140 Бюджетного кодекса РФ распределение субвенций местным бюджетам из бюджета субъекта РФ утверждается законом о бюджете субъекта РФ по каждому муниципальному образованию и виду субвенции.

В соответствии со ст. 46 Закона об областном бюджете без внесения соответствующих изменений в Закон о бюджете на 2018 год комитетом финансов Волгоградской области на основании заявок Облкомобразования на финансирование перечислены субвенции муниципальным районам Иловлинскому и Николаевскому в большем размере, чем предусмотрено Законом о бюджете на 2018 год, на 243,8 тыс. руб. и 326,3 тыс. руб. соответственно, 19 муниципальным образованиям перечислено в меньшем размере, чем утверждено Законом бюджете на 2018 год, на 17015,0 тыс.рублей.

Расходы произведены с учетом фактического среднегодового количества дней, за которые учащимся предоставлялось льготное питание. В разрезе муниципальных образований среднегодовое количество дней варьировалось от 129 дн. в Руднянском районе до 182 дн. в городском округе г.Камышин, отклонение от планового количества дней (204 дня) составило от 10% до 36% и обусловлено следующими причинами: непосещение образовательного учреждения обучающимися, которым назначена мера социальной поддержки (пропуски по уважительным и без уважительных причин), невостребованность (заявления о снятии с питания и отсутствие заявлений, непосещение столовой), назначение и фактическое предоставление компенсации не с начала учебного года (в связи с тем, что предоставление льготы носит заявительный характер, заявления от родителей поступали в течение учебного года), а также режимом работы муниципальных образовательный организаций (далее – МОО).Так, например, в Еланском муниципальном районе из 20-ти МОО в 18-ти продолжительность учебной недели составляет 5 дней и только в 2 МОО – 6 дней. Расчет субвенции без учета режима работы МОО приводит к завышению планового объема субвенции для муниципального образования и свидетельствует о несоблюдении принципа достоверности бюджета при планировании расходов областного бюджета (ст.37 Бюджетного кодекса РФ) (более подробно отражено далее).

Согласно отчетам ОМСУ в 2018 году кассовые расходы составили 212541,9 тыс. руб., или 90,3 % от средств, предусмотренных Законом об областном бюджете, для предоставления мер социальной поддержки для 93507 обучающихся общеобразовательных организаций Волгоградской области. Остаток неиспользованных средств на 01.01.2019 составил 6 271,7 тыс. рублей. Обобщенная информация по перечислению и использованию субвенции отражена в приложении №4.

В проверяемом периоде ОМСУ в Облкомобразования предоставлялись два отчета: «Отчет об использовании субвенции» и «Отчет об осуществлении государственных полномочий» (далее отчеты). В ходе проверки по 25 ОМСУ установлено несоответствие указанных отчетов в части количества обучающихся, которым оказаны меры социальной поддержки, что свидетельствует о ненадлежащем исполнении полномочий Облкомобразования по контролю деятельности ОМСУ по осуществлению государственных полномочий и по использованию предоставленных на эти цели субвенций, установленных ст.8 Закона №1111-ОД. В ходе проверки 25 ОМСУ в Облкомобразования представлены уточненные «Отчеты об осуществлении государственных полномочий», которые приведены в соответствии с данными «Отчетов об использовании субвенции» (таблица № 2).

Таблица № 2, человек

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Категория детей** | **Отчет об использовании субвенции** | **Доля в общей численности, %** | **Отчет об осуществлении государственных полномочий** | **Разность (гр. 2-гр. 4)** |
| **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |
| 1-4 классы поселений | 46 183 | 49,4 | 46 255 | - 72 |
| малоимущие | 22 994 | 24,6 | 22 259 | 735 |
| многодетные | 23 172 | 24,8 | 22 921 | 251 |
| состоящие на учете у фтизиатра | 1 158 | 1,2 | 1 133 | 25 |
| **Всего** | 93 507 | **100** | **92 568** | **939** |

Как видно из таблицы №2, основную долю детей (49,4%), которым предоставлено льготное питание, составляют учащиеся 1 – 4 классов общеобразовательных организаций, расположенных на территории городских и сельских поселений.

Согласно отчетам об использовании субвенции в 2018 году доля обучающихся, которые получали льготное питание за счет областного бюджета в 2018 году, в общей численности учащихся в муниципальном образовании, варьировалась:

-в муниципальных районах от 57,1 % в Городищенском до 76,8 % в Старополтавском;

-в городских округах – от 14,7 % в г. Волжский до 62,3 % в г. Урюпинск**.**

При этом согласно отчетам об использовании субвенции городских округов город Урюпинск и город Михайловка в 2018 году льготное питание за счет областного бюджета получали 100% обучающихся 1-4 классов всех школ муниципального образования (1748 чел. и 3882 чел. соответственно)

Вместе с тем на территории городских округов город Урюпинск и город Михайловка отсутствуют городские и сельские поселения (Законы Волгоградской области от 21.02.2005 № 1008-ОД «Об установлении границ и наделении статусом города Урюпинска Волгоградской области», от 25.03.2005 № 1033-ОД «Об установлении границ и наделении статусом города Михайловки Волгоградской области»). Питание всех обучающихся 1-4 классов общеобразовательных организаций городских округов город Урюпинск и город Михайловка не было предусмотрено Законом № 1111-ОД и Социальным кодексом.

В нарушение ст. 46 Социального кодекса и Закона №1111-ОД в 2018 году расходы областного бюджета на финансирование льготного питания обучающихся 1-4 классов в городских округах с учетом данных отчетов об использовании субвенции городского округа город Урюпинск и город Михайловка составили 12341,0 тыс. руб., в том числе в сумме:

-3723,2 тыс. руб. – осуществлены расходы городским округом город Урюпинск (1748 обучающихся – численность по данным отчета \* 15 руб. \* 142 дн. – среднее фактическое количество дней по данным отчета);

-8618,0 тыс. руб. – осуществлены расходы городским округом город Михайловка (3882 обучающихся – численность по данным отчета \* 15 руб. \* 148 дн. – среднее фактическое количество дней по данным отчета).

С января 2019 года городским округом город Урюпинск внесены изменения в муниципальные правовые акты (далее – МПА) в части исключения права обучающихся образовательных организаций 2 - 4 классов на получение льготного питания на основании п. 5 ч. 2 ст. 46 Социального кодекса.

Следует отметить, что в состав городского округа город Михайловка входят 56 населенных пунктов, из них 54 являются сельскими населенными пунктами, 1 поселком городского типа (пгт Себрово) и город Михайловка. Фактически к городскому округу присоединены все сельские поселения упраздненного Михайловского муниципального района (решения Михайловской городской Думы от 29.12.2005 № 57 и от 30.10.2017 № 16).

Однако в связи с внесением изменений в ст. 2 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее Федеральный закон №131-ФЗ), которыми новое определение понятия «городской округ» исключило его соотнесение с городским поселением, обучающиеся образовательных организаций 1 - 4 классов, расположенных в сельских населенных пунктах, рабочих поселках (поселках городского типа) городского округа город Михайловка утратили с 15.04.2017 право компенсации стоимости питания на основании п. 5 ч. 2 ст. 46 Социального кодекса.

С целью устранения нарушений действующего законодательства Законом Волгоградской области от 26.04.2019 № 32-ОД «О внесении изменения в ст. 46 Социального кодекса Волгоградской области от 31.12.2015 № 246-ОД» внесены изменения, предусматривающие возможность с 01.01.2019 года предоставления меры социальной поддержки учащимся МОО, расположенных в сельских населенных пунктах и рабочих поселках (поселках городского типа), вошедших в состав территории городского округа город Михайловка.

**3.2 Финансовое обеспечение за счет средств местных бюджетов**

Выделение средств из областного бюджета в виде субвенции в определенном Социальном кодексом размере (15 рублей в день на одного обучающегося в 2018 году и 20 рублей с 01.01.2019 года), а не субсидии с требованием определенного уровня софинансирования из местных бюджетов приводит к различиям в обеспеченности данной мерой социальной поддержки.

Так, в 2018 году питание льготных категорий обучающихся, установленных ст.46 Социального кодекса, в Волгоградской области осуществлялось за период их фактического пребывания в МОО в 38 муниципальных образованиях (приложение №5 – софинансирование в разрезе ОМСУ), в том числе для расчета стоимости льготного питания учитывались:

-в 18 муниципальных районах и 2 городских округах - только частичная компенсация, выплачиваемая за счет субвенции из областного бюджета;

-в 14 муниципальных районах и 4 городских округах - учитывалась частичная компенсация, выплачиваемая за счет субвенции из областного бюджета и расходы, предусмотренные за счет средств муниципального бюджета на обеспечение бесплатным питанием. Фактические расходы за счет средств местных бюджетов за 2018 год составили 89265,3 тыс. рублей.

Городские округа город Волгоград и город Фролово осуществляют софинансирование в размере 20 руб. в день на одного обучающегося, остальные 16 муниципальных образований в размере от 2 руб. до 17 руб. на одного обучающегося.

В 3 муниципальных образованиях МПА софинансирование предусмотрено не для всех 4 категорий, установленных ст.46 Социального кодекса. Так, в Ольховском районе предусмотрено софинансирование по двум категориям (многодетные и учащиеся 1-4 классов), в Суровикинском районе по одной категории (учащиеся 1-4 классов), в Камышинском районе по одной категории (малоимущие).

В Дубовском муниципальном районе, несмотря на принятие МПА, расходы по софинансированию в проверяемом периоде не осуществлялись. В Ольховском районе расходы из средств районного бюджета в размере 8,00 руб. на учащегося на общую сумму 260,7 тыс. руб. осуществлены в отсутствие надлежащего правового акта района. Финансирование осуществлялось на основании постановления Администрации Ольховского муниципального района от 26.02.2015 №140, которое принято «в целях реализации решения Ольховской районной Думы от 12.12.2014 №7/25 «О районном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»;

- в 2 муниципальных районах – учитывались также иные источники. Так, в Октябрьском муниципальном районе при организации питания льготным категориям обучающихся использовались пожертвования в виде продуктов питания от индивидуальных предпринимателей, с учетом которых стоимость питания была увеличена на 1,8 руб. на 1 обучающегося, в Еланском муниципальном районе использовались средства спонсорской помощи, с учетом которых стоимость питания была увеличена на 15,31 рубля.

Питание обучающихся, не относящихся к льготным категориям, во всех 38 муниципальных образованиях осуществлялось за счет средств родителей (законных представителей).

Кроме того, следует отметить, что ОМСУ помимо расходов на софинансирование питания льготных категорий обучающихся, установленных ст.46 Социального кодекса, были приняты расходные обязательства по предоставлению частичной компенсации стоимости питания за счет средств муниципального бюджета дополнительным категориям обучающихся, не предусмотренных Социальным кодексом (приложение №6):

-детям с ограниченными возможностями здоровья (далее – ОВЗ), детям - инвалидам в 34 муниципальных образованиях из расчета от 3 до 70 руб. на одного обучающегося;

-детям - сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей (детям, находящимся под опекой, находящимся в трудной жизненной ситуации) из расчета на одного обучающегося в муниципальных районах Еланский (10 руб.), Камышинский (17 руб.);

-детям, обучающимся в школах-интернатах, находящимся на круглосуточном пребывании (детям, проживающим в пришкольных интернатах) из расчета на одного воспитанника от 50 руб. до 150 руб. в день (Урюпинский муниципальный район, городские округа город Михайловка и Волгоград);

-всем обучающимся, не отнесенным к льготным категориям в соответствии со ст.46 Социального кодекса из расчета на одного обучающегося в муниципальных районах: Киквидзенский (15 руб.), Чернышковский (25 руб.), Николаевский (5 руб.), в городском округе город Урюпинск (10 руб.), учащимся 5-11 классов из расчета на одного обучающегося в Кумылженском муниципальном районе (5 руб.). При этом софинансирование льготных категорий в соответствии со ст.46 Социального кодекса в муниципальных районах Киквидзенском и Кумылженском не предусмотрено, в Чернышковском районе установлено в размере 10 руб. на 1 обучающегося, в Николаевском муниципальном районе и в городском округе город Урюпинск установлено в аналогичном размере (5 и 10 руб. соответственно).

Расходы местных бюджетов по 22-м муниципальным образованиям за 2018 год составили 41701,9 тыс. рублей.

Проверкой установлено, что обучающимся, относящимся к льготной категории, установленной ст.46 Социального кодекса, и одновременно относящимся к обучающимся с ОВЗ, обеспечивались питанием по двум основаниям: за счет средств субвенции и одновременно за счет средств местных бюджетов (муниципальные районы Городищенский, Еланский, Николаевский, Серафимовичский). Ограничение в части получения питания за счет средств областного бюджета только по одной из льготных категорий НПА Волгоградской области не установлено, что позволяет уменьшать расходы местных бюджетов при организации обязательного двухразового питания обучающимся с ОВЗ (при условии, что они одновременно относятся к льготным категориям в соответствии со ст.46 Социального кодекса), расходы за счет средств субвенции составили 546,0 тыс. рублей.

**3.3 Организация питания в муниципальных общеобразовательных организациях**

В соответствии с федеральным законодательством общеобразовательная организация может организовать питание учащихся самостоятельно (если она содержит собственную столовую и соответствующий штат специалистов) либо может привлечь стороннюю организацию. Значительное влияние на стоимость и разнообразие рациона питания в общеобразовательных учреждениях оказывает выбранный способ его организации. Так, в ряде муниципальных образований питание организовано силами самих общеобразовательных учреждений, в других по контракту или договору привлекаются специализированные организации. Контракты (договоры) на оказание услуг по организации школьного питания детей, относящихся к  льготной категории, заключались в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

В Волгоградской области в течение 2018 года (2017-2018 и 2018-2019 учебные годы) в 6 муниципальных образованиях (в 4 городских округах Фролово, Волгоград, Волжский, Камышин и 2 муниципальных районах Городищенский, Новоаннинский) организация питания осуществлялась путем заключения контрактов (договоров) на оказание услуг по организации школьного питания детей, относящихся к  льготной категории (далее аутсорсинг).

В 6 муниципальных районах Фроловском, Серафимовичском, Светлоярском, Среднеахтубинском, Ленинском, а также в городском округе город Михайловка организация питания осуществлялась как путем аутсорсинга, так и столовыми МОО. Так, например, во Фроловском муниципальном районе организация питания осуществлялась в 3-х МОО самостоятельно, в 4-х МОО – аутсорсинг, в Ленинском районе в 3 школах – аутсорсинг, в 11- самостоятельно МОО, в Серафимовичском районе в 11 школах аутсорсинг, в 5 школах самостоятельно, в Светлоярском районе в 12 школах – аутсорсинг, в 6 школах самостоятельно, с 01.09.2018 аутсорсинг в 14 МОО района.

В 26 муниципальных образованиях организация горячего питания для льготных категорий обучающихся обеспечивалась столовыми общеобразовательных организаций. Соответственно отпуск продукции горячего питания осуществлялся без применения торговой наценки.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что специализированные организации помимо услуг, оказываемых в рамках контрактов, договоров, на том же оборудовании и на тех же площадях, которые предоставлены школами, организуют дополнительно платное питание, не производя при этом какого-либо возмещения коммунальных расходов (Волгоград, Волжский, Камышин, Фролово Светлоярский, Серафимовичский, Фроловский районы). Договоры аренды имущества были заключены со специализированными организациями только городским округом город Фролово.

Расходы по содержанию столовых (коммунальные платежи, приобретение оборудования, налог на имущество и др.) осуществлялись МОО.

В муниципальных образованиях, работающих с привлеченными специализированными организациями, на стоимость горячего питания влияет торговая наценка. При оказании услуг по питанию в рамках аутсорсинга в стоимость однодневного питания включалась наценка к стоимости сырья (без налога на добавленную стоимость), используемого для приготовления блюд собственного производства, которая должна определяться в соответствии с экономически обоснованными затратами на организацию процесса питания.

Постановлением комитета тарифного регулирования Волгоградской области (далее КТР) от 30.07.2014 № 29/1 «Об утверждении предельного размера наценки на продукцию, реализуемую предприятиями общественного питания при общеобразовательных организациях, профессиональных образовательных организациях, образовательных организациях высшего образования на территории Волгоградской области» (далее – Постановление №29/1) утвержден предельный размер наценки на продукцию, реализуемую предприятиями общественного питания при общеобразовательных организациях на территории Волгоградской области, в размере 69% к стоимости сырья, используемого для приготовления блюд собственного производства.

Вместе с тем приказом КТР от 27.06.2018 № 20/2 по решению органа регулирования (КТР) размер предельной наценки для субъектов регулирования, оказывающих услуги общественного питания при образовательных организациях высшего образования, в разрезе видов реализуемой продукции:

- на продукцию собственного производства;

- на покупные товары.

В соответствии с п.2.2 СанПин № 2.4.5.2409-08 организациями общественного питания образовательных учреждений для обслуживания обучающихся могут быть: базовые организации школьного питания (комбинаты школьного питания, школьно-базовые столовые и т.п.), которые осуществляют закупки продовольственного сырья, производство кулинарной продукции, снабжение ими столовых общеобразовательных учреждений; доготовочные организации общественного питания, на которых осуществляется приготовление блюд и кулинарных изделий из полуфабрикатов и их реализация; столовые образовательных учреждений, работающие на продовольственном сырье или на полуфабрикатах, которые производят и (или) реализуют блюда в соответствии с разнообразным по дням недели меню; буфеты-раздаточные, осуществляющие реализацию готовых блюд, кулинарных, мучных кондитерских и булочных изделий.

На запрос КСП Комитетом ТР представлено «Экспертное заключение на материалы, представленные в 2014 году предприятиями общественного питания при общеобразовательных организациях». Согласно расчету, представленные материалы 9-ти организаторов питания в общеобразовательных организациях (3 индивидуальных предпринимателя, 4 общества с ограниченной ответственностью, 2 муниципальных унитарных предприятия) были использованы КТР для утверждения предельного размера наценки на продукцию (далее – расчет предельной наценки). По итогам совещания (22.07.2014) предельный размер наценки на продукцию к ценам приобретения пищевого сырья был рассчитан в размере 69%, на реализацию покупных товаров, без технологической обработки в размере 20% к ценам их приобретения. Тогда как постановлением в последующем утвержден единый размер предельной наценки в размере 69% к ценам приобретения пищевого сырья.

В расчет предельной наценки КТР включены расходы организаций общественного питания на производство и реализацию продукции (товаров), которые в том числе включают расходы на ремонт оборудования, используемого для организации общественного питания, амортизационные расходы (составляют 1,1% в общей структуре расходов), расходы на текущий ремонт помещений общеобразовательных организаций, используемых на безвозмездной основе (3,4% в общей структуре расходов), расходы на оплату коммунальных услуг, затраты на электроэнергию, водоснабжению, водоотведению, газоснабжению, теплоснабжению, вывоз ТБО, содержание прилегающих к зданиям территорий, техническое обслуживание и ремонт инженерных сетей (4,5% в общей структуре расходов), прочие расходы, которые включают санитарную обработку помещений, расходы на организацию дополнительного питания в общеобразовательных организациях взамен на предоставление права пользования муниципальным имуществом (нежилыми помещениями, движимым имуществом (технологическим, холодильным и прочим оборудованием, кухонным инвентарем) (13,7% в общей структуре расходов).

При этом в 2018 году указанные расходы в большинстве муниципальных образований Волгоградской области осуществляли общеобразовательные организации.

Так, например, в соответствии с пп.4.3.4-4.3.6 решения Волгоградской городской Думы от 09.11.2016 № 49/1469 «Об утверждении положений об организации питания в муниципальных образовательных организациях Волгограда» (первоначальное решение Волгоградской городской Думы от 30.10.2013 № 4/52 с аналогичными нормами) общеобразовательные организации передают исполнителям контрактов в безвозмездное пользование объекты муниципального недвижимого и движимого имущества Волгограда, закрепленные за МОО на праве оперативного управления, в целях исполнения и на срок исполнения контракта, безвозмездно обеспечивают исполнителей контрактов электроэнергией, холодным и горячим водоснабжением, водоотведением, газоснабжением, отоплением, организуют вывоз отходов, предоставляют помещения и оборудование, позволяющие осуществлять приготовление безопасной и сохраняющей пищевую ценность кулинарной продукции и ее реализацию, помещения для приема пищи, оснащенные необходимым набором и количеством мебели в соответствии с требованиями [СанПиН 2.4.5.2409-08](consultantplus://offline/ref=E6D5520D45594F8E83C48DD88FA65BBC40A8E5B19E5B46FB6F7117A19631202862268C70F7020FBED26848650A0EF176788EDDA3E763D34ElDsEI), [СанПиН 2.4.2.2821-10](consultantplus://offline/ref=E6D5520D45594F8E83C48DD88FA65BBC42A3E6B1955946FB6F7117A19631202862268C73FC565EFB826E1C31505BFA687F90DClAsCI).

В расчете предельной наценки КТР (по итогам совещания от 22.07.2014) объем вышеуказанных затрат составляет более 32,6 млн.руб. (143,7 млн.руб.\*22,7% ). Таким образом, без учета этих затрат размер наценки должен составлять не более 54% ((146,2-32,6)/211,7\*100).

Анализ нормативно-правовой базы регионов РФ показал, что размер предельной наценки варьируется на продукцию (товары) собственного производства от 30% до 60 процентов.

Согласно данным, представленным КСО городского округа город Фролово, Фроловского района, Ленинского района, ежемесячно наценка составляла 69 процентов.

Информация о наценке КСО Городищенского, Новоаннинского, Серафимовичского, Среднеахтубинского районов и городских округов Волжский, Камышин, Михайловка в отчетных данных не отражена, первичными документами МОО не предусмотрено предоставление организациями, оказывающими услуги по организации школьного питания в рамках аутсорсинга, информации о наценке.

Согласно данным Департамента образования г. Волгограда за 2018 год наценка на продукцию по всем льготным категориям обучающихся по питанию, оплаченному за счет средств областного и местного бюджетов, у поставщиков не превышала 69 процентов.

При этом у поставщиков ИП Абрамовой В.А. (Красноармейский район), ИП Киреевой Е.В. (Краснооктябрьский, Ворошиловский и Дзержинский районы), ИП Коротковой Т.В. (Тракторозаводской район) наценка изменялась как по месяцам, так и по общеобразовательным организациям, варьировалась от 20,7 % до 60,2 процентов.

У поставщиков ООО «Венера» и ООО «МобилСвязь» наценка в ежемесячных актах оказанных услуг в разрезе общеобразовательных организаций являлась единой, помесячно варьировалась от 20,7% до 69% (ООО «Венера») и от 24% до 48% (ООО «МобилСвязь»).

Анализом размера наценки выявлены факты установления наценки на готовую продукцию, приготовленную в столовой МОО городского округа город Волгоград, которая до 2 раз превышает наценку, установленную при реализации продукции в МОО при наличии буфета или буфета - раздаточной. При этом часть затрат при приготовлении завтраков в столовых МОО несут не поставщики услуг, а МОО (коммунальные платежи, приобретение оборудования, налог на имущество и др.). При оказании услуг питания при наличии буфета и буфета - раздаточной приготовление питания осуществляется поставщиками вне МОО, соответственно затраты несут сами поставщики.

Фактическая стоимость набора продуктов, использованных для формирования стоимости завтрака или обеда, в МОО варьировалась:

-при аутсорсинге от 9 руб. во Фроловском муниципальном районе (4 школы), или 60% от размера финансового обеспечения (15 руб.) до 29 руб. в г. Волгограде, или 82% от размера финансового обеспечения (35 руб.);

-при организации питания столовыми общеобразовательных организаций составляла 100% от размера финансового обеспечения и варьировалась от 15 руб. (в 18 муниципальных образованиях, в которых не предусмотрено софинансирование) до 32 руб. в Камышинском муниципальном районе (с учетом софинансирования) (приложение №7).

Таким образом, при выделении денежных средств в размере, не позволяющем обеспечивать сбалансированное питание школьников с учетом необходимого количества основных пищевых веществ и требуемой калорийности суточного рациона, дифференцированного по возрастным группам обучающихся (7 - 11 и 12 - 18 лет) и сезонности (п.6.6 СанПин № 2.4.5.2409-08), выявить реальную составляющую продуктов питания в цене завтрака (или обеда) не представляется возможным. Соблюдение предельного размера наценки на продукцию, реализуемую при общеобразовательных организациях, возможно только при проведении проверок в предприятиях общественного питания, оказывающих услуги питания. Вместе с тем, учитывая, что оказание услуг осуществляется в помещениях школ с использованием школьного оборудования, затраты на коммунальные платежи и оснащение столовых несут МОО, размер наценки 69% к стоимости сырья, используемого для приготовления блюд, является завышенным.

Тематика проверки не предполагала проверку расчета предельного размера наценки и ее соблюдение организациями общественного питания при оказании услуг по питанию льготной категории обучающихся.

В соответствии с п. 2.6 Положения о комитете тарифного регулирования Волгоградской области, утвержденного Правительством Волгоградской области от 06.02.2014 № 32-п, КТР осуществляет региональный государственный контроль за применением регулируемых цен (тарифов) и проводит проверки деятельности хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в сфере регулируемого ценообразования, в части величины и правильности применения указанных цен (тарифов).

То есть, с 2013 года организации общественного питания имеют право применять предельный размер наценки в размере 69% как на продукцию собственного производства, так и на покупные товары, без осуществления расходов на коммунальные платежи, ремонт и аренду оборудования, помещений и др., что свидетельствует о необходимости проведения анализа применения предельной наценки при отсутствии расходов и ее пересмотра с учетом планируемого создания единой концепции модели организации горячего питания обучающихся в МОО.

**3.4 Соблюдение санитарных требований**

Как уже указывалось, согласно п. 6.8 СанПин № 2.4.5.2409-08 для обучающихся образовательных учреждений должно быть организовано двухразовое питание (завтрак и обед), для детей, посещающих группу продленного дня, должен быть организован дополнительно полдник.

В соответствии с п.7.1. СанПин № 2.4.5.2409-08 горячее питание предусматривает наличие горячего первого и (или) второго блюда, доведенных до кулинарной готовности, порционированных и оформленных.

Согласно п. 6.20. СанПин № 2.4.5.2409-08 в полдник рекомендуется включать в меню напиток (молоко, кисломолочные продукты, кисели, соки) с булочными или кондитерскими изделиями без крема, что не относится к горячему питанию.

Проведенный КСП анализ соблюдения норм СанПиН 2.4.5.2409-08 выявил следующие недостатки (приложение № 8)

В проверяемом периоде за счет средств вышеназванных субвенций детям предоставлялось одноразовое питание (в основном завтрак).

В соответствии с п.п. 6.18. - 6.19. СанПиН 2.4.5.2409-08 завтрак должен состоять из закуски, горячего блюда и горячего напитка, рекомендуется включать овощи и фрукты, обед должен включать закуску, первое, второе (основное горячее блюдо из мяса, рыбы или птицы) и сладкое блюдо. В качестве закуски следует использовать салат из огурцов, помидоров, свежей или квашеной капусты, моркови, свеклы и т.п. с добавлением свежей зелени. В качестве закуски допускается использовать порционированные овощи (дополнительный гарнир).

В соответствии с требованиями СанПиН 2.4.5.2409-08 примерное меню должно согласовываться с территориальными органами Роспотребнадзора (п. 6.5) и разрабатываться с учетом сезонности, необходимого количества основных пищевых веществ и требуемой калорийности суточного рациона, дифференцированного по возрастным группам обучающихся (п. 6.6). Кроме того, при разработке примерного меню учитывается длительность пребывания обучающегося в образовательном учреждении, возрастная категория и физические нагрузки (п. 6.7). С учетом возраста обучающихся в примерном меню должны быть соблюдены требования санитарных правил по массе порций (объему), их пищевой и энергетической ценности, суточной потребности в основных витаминах и микроэлементах (п. 6.9).

По данным КСО в 16 муниципальных образованиях (муниципальные районы Алексеевский, Быковский, Городищенский, Дубовский, Калачевский, Камышинский, Клетский, Котельниковский, Фроловский, Чернышковский, Нехаевский, Новоаннинский, городские округа Фролово, Волгоград, Урюпинск, Михайловка) согласно положениям МОО обучающимся льготной категории бесплатно предоставлялся завтрак независимо от того, в какую смену они учатся. Таким образом, дети, которые учатся во 2-й смене, позавтракав дома, также получали в школе завтрак.

В 22 муниципальных образованиях ни МПА, ни локальными актами МОО не определено какой вид питания обучающимся предоставляется - завтрак или обед.

При проверке МОО установлен различный подход к формированию рациона питания, в том числе в пределах одного муниципального образования в зависимости от решения МОО по организации питания, в том числе с учетом наличия столовых образовательных учреждений, работающих на продовольственном сырье или на полуфабрикатах, которые производят и (или) реализуют блюда, буфетов-раздаточных, осуществляющих реализацию готовых блюд, кулинарных, мучных кондитерских и булочных изделий.

Так, например, в муниципальных районах Иловлинский, Еланский, Руднянский, Даниловский, Новоанниский в одних МОО обучающимся льготной категории предоставлялось питание, включающее только горячее блюдо и горячий напиток, т.е. часть блюд, подпадающих под понятие «завтрак», в других - питание, включающее только первое блюдо и горячий напиток, т.е. блюда, частично подпадающие под понятие «обед».

В Серафимовичском муниципальном районе предоставлялось питание, включающее только первое блюдо и горячий напиток, - блюда, частично подпадающие под понятие «обед».

В Даниловском муниципальном районе в МОО Краснянская основная школа за счет средств субвенции приобретался набор продуктов питания в виде сухого пайка и выдавался обучающимся, в других МОО предоставлялось питание, включающее горячее блюдо и горячий напиток.

В МОО городского округа – город Волжский за счет субвенции из областного бюджета в 2018 году для обучающихся организованы завтраки, состоящие только из булочки (пирожка) с напитком (чай), аналогично в Дубовском муниципальном районе в период с января по май и в сентябре 2018 года для обучающихся организованы завтраки, состоящие из бутербродов с колбасой или сыром, или выпечки (булочки, баранки, печенье, рулеты, коржи, пирожки, вафли), или вареного яйца и напитка (чай, какао), что в соответствии с нормами СанПиН 2.4.5.2409-08 не относится к горячему питанию. Горячее питание в Дубовском муниципальном районе, включающее горячее блюдо, предоставлялось только в период с ноября по декабрь 2018 года.

Анализ меню Киквидзенского района показал, что в отдельных МОО предоставлялось питание, включающее только первое блюдо и горячий напиток - блюда, частично подпадающие под понятие «обед», в отдельных МОО организованы завтраки, состоящие только из булочки (пирожка) с напитком (чай) или сосиски, хлеба с напитком (чай), что не относится к горячему питанию.

Формирование меню без учета сезонности, количества основных пищевых веществ, требуемой калорийности суточного рациона, дифференцированного по возрастным группам обучающихся, требований санитарных правил по массе порций (объему), суточной потребности в основных витаминах и микроэлементах не позволило получить согласование примерных 10-20-дневных меню с Роспотребнадзором в 13 муниципальных образованиях (муниципальные районы Иловлинский, Быковский, Алексеевский, Еланский, Клетский, Котельниковский, Руднянский, Серафимовичский, в отдельных МОО Кумылженского, Николаевского, Светлоярского, Нехаевского районов, г. Волжского).

Таким образом, фактически формирование меню для учащихся МОО осуществлялось исходя из стоимости рациона, а не физиологической потребности детей в пищевых веществах и энергии, так как установленная компенсация стоимости питания не позволяет организовать сбалансированное питание для детей. Например, в городском округе город Фролово стоимость завтрака по Примерному меню (за счет средств родителей) составляла от 52,44 руб. до 68,38 рублей, фактическая же стоимость завтрака для льготной категории составляла от 35,61 руб. до 37,49 рублей.

В отдельных муниципальных образованиях не выполнялись требования по соблюдению массы порции их пищевой и энергетической ценности, суточной потребности в основных витаминах и микроэлементах для различных групп обучающихся (7-11 лет и 12 лет - старше), фактический рацион питания не соответствовал рациону, утвержденному в Примерном 10-20-дневном меню, согласованным с Роспотребнадзором (Палласовский, Иловлинский, город Фролово, Калачевский).

Так, например, в ежедневные меню школ Палласовского района включались блюда, не согласованные с Роспотребнадзором (рис отварной со сливочным маслом, суп рисовый на мясокостном бульоне, мандарины, шоколад, салат из моркови на растительном масле, нарезка из помидор, квашеная капуста, бананы), и наоборот отсутствовали согласованные блюда (запеканка манная с творогом, бутерброд с джемом). В ежедневные меню школ Калачевского района также включались блюда, не согласованные с Роспотребнадзором (каша рисовая молочная, сосиска отварная, компот из сухофруктов, рыбные консервы, пельмени, каша ячневая, печенье в глазури и др.), МОО приобретались пирожные «трубочки и муфточки» с белковым кремом, которые не допускаются к реализации в организациях общественного питания образовательных учреждений.

Основной причиной несоблюдения требований СанПиН, условий договоров по организации питания детей, обучающихся в общеобразовательных учреждениях, является низкая фактически сложившаяся стоимость завтраков от 9 до 29 руб. (за счет средств областного бюджета и софинансирования за счет средств местных бюджетов).

**3.5 Иные недостатки и нарушения при организации питания льготной категории**

В ходе проверок КСО отдельных МОО установлены иные недостатки и нарушения (приложение №9).

**1.** Нарушения Порядка предоставления обучающимся по очной форме обучения в муниципальных общеобразовательных организациях Волгоградской области (далее – обучающиеся) частичной компенсации стоимости питания, утвержденного приказом Облкомобразования от 01.09.2016 № 93, при формировании пакета документов для назначения меры социальной поддержки, выразившиеся в несоблюдении сроков назначения меры социальной поддержки, в несоответствии локальных актов МОО региональным и МПА, в отсутствии регистрации документов на предоставление мер социальной поддержки, данных об уведомлении родителей (законных представителей) о принятом решении, документов, подтверждающих право на получение мер социальной поддержки, заявлений родителей учащихся 1-4 классов о предоставлении мер социальной поддержки, в предоставлении меры социальной поддержки при наличии подтверждающих документов, но при отсутствии локального акта (приказа), в предоставлении меры социальной поддержки на основании документов, дающих право на ее получение, срок которых на момент принятия решения истек (удостоверение многодетной семьи, справка о принадлежности к категории малообеспеченной семьи) и другие.

**2.** Выборочной сверкой соответствия посещаемости обучающихся, отраженной в классных журналах и табелях учета питания детей, а также документам, подтверждающим право на получение мер социальной поддержки выявлено их несоответствие, что противоречит требованиям ст. 9 Федерального закона от 06.12.2011 «О бухгалтерском учете» №402-ФЗ. Списание порций питания обучающихся осуществлялось в период их фактического отсутствия в МОО или в отсутствие документов, подтверждающих право на получение мер социальной поддержки, что привело к расходованию средств субвенции с нарушением законодательства Волгоградской области на общую сумму 152,9 тыс. руб., в том числе:

-осуществлено списание порций на учащихся в дни их отсутствия в МОО (в городском округе город Михайловка и в муниципальных районах Палласовском, Клетском, Ленинском, Серафимовичском на общую сумму 115,3 тыс. руб.);

-льготные порции отсутствующих в школе учеников были использованы в качестве дополнительных порций присутствующим детям, осуществлено списание порций на учащегося, выбывшего из учебного учреждения (в Иловлинском муниципальном районе - 6,1 тыс. руб.);

-осуществлено списание порций на учащихся в отсутствие надлежаще, оформленных документов (в городском округе город Волжский - 3,7 тыс. руб., в муниципальных районах Быковский -12,1 тыс. руб., Котельниковский – 3,2 тыс.руб.);

-представлены меры социальной поддержки учащимся, находящимся на полном государственном обеспечении в государственном казенном специализированном учреждении социального обслуживания «Калачевский социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних» (8,1 тыс. руб.), по документам, подтверждающим ОВЗ, инвалидность обучающихся (в Калачевском муниципальном районе - 4,6 тыс. руб.).

**3.** В ходе проверки установлены факты отказа от питания обучающихся, включенных в приказ на предоставление льготного питания (отдельные обучающиеся МОО Дзержинского района г.Волгограда, муниципальных районов Палласовский, Калачевский), что объяснялось «нежеланием учащихся и скудным рационом». При этом, если в городском округе г.Волгоград организация питания осуществлялась путем аутсорсинга и расходы на этих учащихся не осуществлялись, то, например, в Палласовском муниципальном районе организация питания осуществлялась столовыми МОО и приобретение продуктов МОО осуществляется ежедневно за три дня до даты приготовления пищи и на такого учащегося готовилось горячее питание. Правовой механизм организации горячего питания в отсутствие учащегося в школе по болезни или по другим причинам, а также обязанность родителей своевременно информировать о сроках отсутствия учащегося нормативно-правовыми актами Волгоградской области и Облкомобразования не установлен.

**4.** Установлены факты нарушения действующего законодательства при ведении бюджетного учета, выразившиеся в ненадлежащем оформлении первичных документов на оприходование и списание продуктов питания (муниципальные районы Палласовский, Калачевский, Ленинский, Даниловский, Светлоярский).

**5.** Проверкой полноты возврата в областной бюджет остатков неиспользованных средств целевых субвенций установлено, что неиспользованные остатки средств целевых субвенций в сумме 1371,0 тыс. руб. бюджетными учреждениями в текущем году не возвращены в полном объеме в областной бюджет.

В соответствии с положениями [ч. 18 ст. 30](consultantplus://offline/ref=F0D391BD7B703B59E8B3A459E0A6B2CF2AC691E84FAFDE6DF178BC6FD5970020326613C9BFFDAF68FDD553E508ABCAD3F65D0ECA2855BDFCh3S2G) Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» неиспользованные в текущем финансовом году остатки средств бюджетными учреждениями могут использоваться в очередном финансовом году при наличии потребности в направлении их на те же цели.

В отчетах ОМСУ об использовании субвенции, направляемых в Облкомобразования, предусмотрено представление информации только о кассовых расходах ОМСУ по перечислению средств МОО, отражение фактических расходов не предусмотрено, что позволяет использовать МОО неиспользованные в текущем финансовом году остатки средств в следующем финансовом году. Облкомобразования не рассматривается вопрос возврата неиспользованных остатков средств целевых субвенций на лицевых счетах МОО.

**4. Исполнение полномочий по размещению (получению) информации в ЕГИССО**

В соответствии со ст.2 Закона Закон №1111-ОД ОМСУ наделены государственными полномочиями Волгоградской области по размещению (получению) информации в ЕГИССО в соответствии с Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=A29DCAA1087D13C29E8BF2F62B596E5DB91AE84FBC87A9AD3E6B9E299618458AFA15600D59099D4415CB4DA0B9p2N0G) №178-ФЗ.

В соответствии со ст.5.1 Федерального закона №178-ФЗ информация об оказании государственной социальной помощи размещается в ЕГИССО, которая является федеральной государственной информационной системой.

Согласно ст. 6.10. Федерального закона №178-ФЗ государственным заказчиком создания, развития и эксплуатации информационной системы, а также оператором информационной системы является Пенсионный фонд РФ (далее - оператор информационной системы).

Во исполнение переданных полномочий ОМСУ являются поставщиками информации в ЕГИССО в части оказания меры социальной поддержки обучающимся в МОО Волгоградской области в виде частичной компенсации стоимости питания.

Облкомобразования представлена информация, сформированная на основании сведений, представляемых ОМСУ в модуле аналитической отчетности в закрытой части ЕГИССО по состоянию на 31.01.2019. Согласно информации сведения из ЕГИССО представлены только по 12 из 38 муниципальных образований.

При этом ОМСУ информация формировалась по разным кодам [классификатор](consultantplus://offline/ref=A347F4675190830035F2DCEABB5E09B69B5C21DB4CFD4C13B0DE257C1C7265FB0F28F8CB940F33717579EF914Ey7dCG)а мер социальной защиты (поддержки), в том числе:

-по кодам, по которым мера социальной поддержки, должна предоставляться в виде денежной выплаты:

* 0433 «Ежемесячное пособие на питание ребенка в государственной или муниципальной образовательной организации» - 6-ью муниципальными образованиями (городской округ город Михайловка, муниципальные районы Дубовский, Иловлинский, Калачевский, Ольховский, Чернышковский);
* 0516 «Ежемесячная денежная компенсация на питание ребенка в дошкольной образовательной организации, специализированном детском учреждении лечебного и санаторного типа» - Клетским муниципальным районом;
* 0431 «Ежемесячное пособие на питание» - Старополтавским муниципальным районом;

-по коду, по которому мера социальной поддержки, должна предоставляться в виде льготы по коду 0758 «Предоставление бесплатного питания» - 7-ью муниципальными образованиями (городские округа Волгоград, Фролово, муниципальные районы Дубовский, Камышинский, Палласовский, Руднянский, Чернышковский).

С учетом норм классификатора и фактически произведенных расходов за счет средств субвенции льготное питание учащихся МОО могло было быть отражено по коду 0758 «Предоставление бесплатного питания» как льгота, т.е. фактически полномочия в части размещения информации в ЕГИССО исполнялись в надлежащем порядке только 7-ью муниципальными образованиями.

Следует отметить, что в соответствии со ст.8 Закона №1111-ОДОблкомобразования обязанконтролировать деятельность органов местного самоуправления по осуществлению государственных полномочий и по использованию предоставленных на эти цели субвенций.

Приказом Облкомобразования от 13.01.2017 № 2 «Об утверждении порядка контроля за осуществлением органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Волгоградской области государственных полномочий» в соответствии с законом №1111-ОД определены общие принципы и требования по организации контроля за осуществлением ОМСУ государственных полномочий по предоставлению обучающимся по очной форме обучения в муниципальных общеобразовательных организациях Волгоградской области частичной компенсации стоимости питания, предусмотренной [ст.46](consultantplus://offline/ref=2AFBF6413A0B4E6C740F9C7FC5A4083ED9DF75F1AC10720890A05E0533C41A7D0F1B0024A0A8E2BD65F5BADD8F6BA4EF318392205DC163009105718DF9gDL) Социального кодекса. Контроль за исполнением полномочий ОМСУ по размещению (получению) информации в ЕГИССО данным приказом не предусмотрен.

Кроме того, следует отметить, что в соответствии со ст. 46 Социального кодекса указанная мера социальной поддержки определена как частичная компенсация стоимости питания.

В соответствии с нормами толкования «компенсация» - это возмещение, восполнение чего-либо, денежная сумма, выплачиваемая в таких случаях (современный толковый словарь русского языка Т.Ф.Ефремовой).

Согласно классификатору ЕГИССО компенсации и выплаты компенсационного характера должны отражаться по разделу 05 рубрикатора, в котором только по коду 0525 «ежемесячная компенсация на питание (в т.ч. с молочной кухни)» предусмотрена денежная компенсация на питание с нормативным регулированием на уровне субъекта РФ только по 3 категориям: дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, т.е. иным категориям, не предусмотренным ст.46 Социального кодекса.

Фактически обучающимся в Волгоградской области предоставлялось бесплатное питание за счет бюджетных средств, выделенных на эти цели, денежная компенсация не выплачивалась.

С целью соблюдения требований Федерального закона №178-ФЗ, Закона №1111-ОД, а также достоверности отражения информации в ЕГИССО о мерах социальной поддержки, по мнению КСП, целесообразно установить на региональном уровне общие принципы и требования по осуществлению ОМСУ государственных полномочий по размещению (получению) информации в ЕГИССО с учетом фактического оказания мер социальной поддержки, в том числе по организации контроля.

**5. Анализ нормативно-правовой базы других регионов РФ**

Анализ нормативно-правовой базы регионов РФ показал, что в ряде регионов финансирование мероприятий по организации питания в муниципальных образовательных учреждениях осуществляется путем предоставления субвенций из региональных бюджетов муниципальным образованиям: в Белгородской, Иркутской областях, Забайкальском, Алтайском и Краснодарском краях, республиках Мордовия и Башкортостан, Еврейской автономной области и др. Информация о категориях детей, которым в указанных регионах предоставляется бесплатное или льготное питание, отражена в таблице 3.

Таблица №3

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **№п/п** | **Наименование региона** | **Категории детей** |
| 1 | Белгородская область | Учащиеся общеобразовательных организаций из многодетных семей |
| 2 | Иркутская область | Учащиеся из многодетных и малоимущих семей, посещающих общеобразовательные организации |
| 3 | Забайкальский край | Дети из малоимущих семей, обучающихся в государственных и муниципальных общеобразовательных организациях |
| 4 | Алтайский край | Дети из семей, чей среднедушевой доход семьи на момент обращения с целью предоставления компенсационных выплат не превышает прожиточный минимум, установленный в Алтайском крае |
| 5 | Краснодарский край | Дети из многодетных семей |
| 6 | Республика Мордовия | Обучающиеся из малоимущих семей |
| 7 | Республика Башкортостан | Учащиеся общеобразовательных организаций из многодетных семей |
| 8 | Еврейская автономная область | Дети из малоимущих семей; дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации |

При этом размер средств, выделяемых на питание одного учащегося в день, составляет от 10 рублей в день в Еврейской автономной области до 70 рублей в Белгородской области.

В ряде регионов полномочия органов государственной власти субъектов РФ по дополнительному финансированию мероприятий по организации питания обучающихся осуществляется путем предоставления субсидий из региональных бюджетов бюджетам муниципальных образований либо образовательным организациям. Такой механизм реализуется, например, в Калининградской, Калужской, Курской, Костромской, Орловской, Оренбургской областях, республиках Бурятия и Крым. Информация о категориях детей, которым в указанных регионах предоставляется бесплатное или льготное питание, отражена в таблице 4.

Таблица №4

| **№п/п** | **Наименование региона** | **Категории детей** |
| --- | --- | --- |
| 1 | Калининградская область | - Обучающиеся с ограниченными возможностями здоровья;  - дети-сироты, дети, оставшихся без попечения родителей;  - обучающиеся, осваивающие интегрированные образовательные программы в области физической культуры и спорта, дополнительные предпрофессиональные программы в области физической культуры и спорта;  - обучающиеся, находящиеся в трудной жизненной ситуации |
| 2 | Калужская область | Все учащиеся |
| 3 | Курская область | Обучающиеся из малоимущих и (или) многодетных семей, а также обучающиеся с ограниченными возможностями здоровья в муниципальных общеобразовательных организациях |
| 4 | Костромская область | - Учащиеся муниципальных общеобразовательных организаций, проживающие в семьях, в которых среднедушевой доход семьи не превышает величины прожиточного минимума на душу населения, установленной в Костромской области;  - учащиеся с ограниченными возможностями здоровья, обучающиеся в муниципальных общеобразовательных организациях и не проживающих в муниципальных общеобразовательных организациях;  - учащиеся муниципальных общеобразовательных организаций, являющиеся детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, лицами из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детьми-инвалидами |
| 5 | Орловская область | Обучающиеся в муниципальных общеобразовательных организациях |
| 6 | Оренбургская область | Обучающиеся в муниципальных общеобразовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам |
| 7 | Республика Бурятия | Определяются НПА муниципальных образований |
| 8 | Республика Крым | Учащиеся 1 - 4 классов муниципальных образовательных организаций |

Объем субсидии из региональных бюджетов в различных регионах рассчитывается как исходя из абсолютной стоимости одноразового питания одного ученика, так и из процентного соотношения к расходному обязательству муниципального образования. Так, в Калининградской области объем субсидии определяется исходя из абсолютной стоимости питания детей в возрасте до 10 лет в размере 46,79 руб., в возрасте 11 лет и старше в размере 50,4 рубля. В Орловской области региональный бюджет субсидирует 50 процентов фактических затрат на питание, но не более 20 рублей на учащегося в день, в республике Крым – до 100 процентов расходного обязательства муниципального образования.

Кроме этого, часть регионов, а именно Воронежская, Псковская, Самарская области, Карачаево-Черкесская республика, Республика Калмыкия в качестве механизма реализации полномочий по дополнительному финансированию мероприятий по организации питания обучающихся используют предоставление компенсаций гражданам через органы социальной защиты, при этом сумма компенсации варьируется от 350 руб. в месяц на 1 обучающегося в Самарской области до 500 руб. в месяц в Воронежской области.

Такие регионы как Ивановская, Кемеровская, Пензенская, Ростовская, Ярославская области, республики Адыгея, Татарстан, Ставропольский край и др. не финансируют из региональных бюджетов мероприятия по организации питания обучающихся в муниципальных общеобразовательных организациях.

Следует также отметить, что анализ НПА субъектов показал, что при организации питания обучающимся путем предоставления субвенций льготное питание предоставляется в основном только детям из многодетных и малоимущих семей, т.е. носит адресный характер и учитывает принцип нуждаемости, что соотносится с Указом №1351 и является показателем эффективности оказания мер социальной поддержки.

При организации питания обучающимся путем предоставления субсидий льготное питание предоставляется более широкому кругу категорий обучающихся. Обеспечить питание исходя из абсолютной стоимости в большем размере (более 50 руб. в день на 1 обучающегося), а также расширенному кругу категорий получателей позволяет условие предоставления субсидии из бюджета субъектов - обязательное софинансирование из муниципальных бюджетов.

**6. Анализ исполнения поручений Губернатора Волгоградской области**

В соответствии с перечнем поручений Губернатора Волгоградской области от 07.11.2018 №11-15/13953 по итогам оперативного совещания (06.11.2018) была поставлена задача совместно с главами местных администраций муниципальных районов и городских округов проработать вопрос и представить предложения по механизму обязательного софинансирования муниципальными образованиями Волгоградской области частичной компенсации стоимости питания с доведением к 2020 году доли местного софинансирования до доли областного софинансирования.

С 01.01.2019 внесены изменения в ст.46 Социального кодекса, которыми частичная компенсация стоимости питания была увеличена на 5 руб. и составила 20 рублей в день на одного обучающегося, а также установлена возможность обеспечивать частичную компенсацию стоимости питание всех учащихся 1 класса Волгоградской области.

Как уже указывалось, в настоящее время софинансирование льготных категорий обучающихся, предусмотренных ст.46 Социального кодекса, осуществляется 18 муниципальными образованиями из 38-ми, и только городские округа город Волгоград и Фролово осуществляют софинансирование - в размере 20 руб. в день на одного обучающегося, остальные 16 муниципальных образований в размере от 2 руб. до 17 руб. на одного обучающегося.

Для доведения доли местного софинансирования до доли областного софинансирования (в размере 20 руб.) расчетная величина дополнительной потребности местных бюджетов составляет 311914,4 тыс. руб., в том числе бюджетов муниципальных районов – 235610,2 тыс. руб., городских округов – 76304,2 тыс. руб. (приложение № 10). Расчет произведен на основании данных, использованных Облкомобразования для расчета субвенции на 2019 год, отчетов об использовании субвенции в 2018 году, информации о наличии в бюджетах муниципальных районов и городских округов финансовых средств на организацию питания школьников и действующей Методики.

Вместе с тем при внесении изменений в Методику в части режима пребывания расчетная величина дополнительной потребности местных бюджетов также уменьшится (с учетом 5-ти дневного режима работы отдельных МОО).

С целью сбалансированности бюджетов муниципальных образований дополнительное софинансирование питания за счет средств местных бюджетов (более 300,0 млн. руб.) потребует учета указанных средств в межбюджетных отношениях, что соответственно приведет к дополнительным расходам из областного бюджета. В связи с этим, по мнению КСП, целесообразно применить предусмотренный в Социальном кодексе подход к предоставлению мер социальной поддержки на принципах нуждаемости (малоимущие) и адресности (многодетные, Нацпроект «Демография»), что позволит обеспечить полноценное питание школьников за счет увеличения стоимости льготного питания при незначительном выделении дополнительных ассигнований.

Так, дополнительное выделение средств из областного бюджета в размере 100,0 млн. руб. к утвержденному объему средств областного бюджета на 2019 год (496 млн. руб.) при предоставлении мер социальной поддержки по принципу нуждаемости и адресности позволит обеспечить питание не менее 50 руб. на 1 обучающегося. Расчет численности таких учащихся и потребности приведен в таблицах №№5-6.

Таблица №5

| Категории детей | По данным статистической отчетности на 20.09.2018 | Численность учащихся, на которую произведен расчет субвенции на 2019 год | Численность учащихся льготных категорий в 2018 году, которым оказаны меры соц. поддержки | Численность учащихся в 1-4 классах льготной категории (малоимущие, многодетные, фтизиатр) с учетом доли льготной категории 5-11 классов (26%) |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |
| **Общая численность учащихся, из них:** | **241689** | **121554** | **93507** | **63361** |
| учащиеся 1-х классов | 27683 | 27683 | 46183 | 7198 |
| учащиеся 2-4 классов (муниципальных районов) | 33997 | 46547 | 8839 |
| учащиеся 5-11 классов и 2-4 классов город. округов, из них: | 180009 | 47324 | 47324 |
| малоимущие | Х | 22994 | 22994 | Х |
| многодетные | Х | 23172 | 23172 | Х |
| состоящие на учете у фтизиатра | Х | 1158 | 1158 | Х |
| Доля учащихся льготной категории в общей численности учащихся 5-11 классов и 2-4 классов городских округов 47324/180009\*100 | | | | **26** |

Как видно из таблицы №5, доля численности детей (многодетные, малоимущие, состоящие на учете у фтизиатра), которые были обеспечены льготным питанием в 2018 году в общей численности учащихся (1-4 классов городских округов и 5-11 классов всех муниципальных образований по данным статистической отчетности на 20.09.2018 года) составляет 26 процентов. При условии сохранения доли численности детей, подпадающих под категории детей с учетом принципа нуждаемости (малоимущие) и адресности (многодетные, состоящие на учете у фтизиатра) на уровне 2018 года (26%), численность таких детей в общей численности учащихся составит 63361 человек.

Соответственно потребность в средствах на указанную численность из расчета 50 руб. на 1 учащегося (204 дн.) составит 646282,2 тыс. рублей. С учетом фактического среднегодового количества дней питания (185 дн.) экономия за год составляет около 60190,9 тыс.руб., следовательно реальная дополнительная потребность с учетом утвержденных ассигнований в законе об областном бюджете (495941,1 тыс.руб.) составил около 90150,3 тыс.руб., т.е. не более 100 млн.руб. (таблица №6).

Таблица №6, тыс. руб.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Потребность в средствах областного бюджета | Дополнительная потребность с учетом ассигнований на 2019 год | Экономия с учетом среднегодового количества дней питания учащихся | Реальная потребность с учетом экономии |
| **646282,2** | **150341,2** | **60190,9** | **90150,3** |
| при установлении стоимости питания 1 учащегося льготной категории в размере 50 руб. и льготной численности учащихся (многодетные и малоимущие на уровне 2018 года (26%) (63361 чел. \*50 руб.\***204 дн.)** | в законе об областном бюджете на 2019 год предусмотрено 495941,1 тыс.руб. | среднегодовое количество дней питания детей в 2018 году учтено при расчете а количестве 185 дн. (в 2018 году варьировалось от 129 дн. до 182 дн. (отклонение составляло от 10% до 36% от планового значения 204 дн.) | расходы производятся с учетом фактического среднегодового количества дней, за которые учащимся предоставляется льготное питание (среднегодовое значение взято из расчета 190 дн.) |

**ВЫВОДЫ**

**1.** Общий объем проверенных средств составил 235258,5 тыс. руб., муниципальными образованиями Волгоградской области в целом использовано 212541,9 тыс. руб., или 90,3 % годовых назначений на выполнение государственных полномочий по организации питания детей, обучающихся в общеобразовательных учреждениях. За счет средств субвенций организовано питание 93507 учащимся из малоимущих и многодетных семей, детям, состоящим на учете у фтизиатра, обучающимся в 1 - 4 классах общеобразовательных организаций, расположенных на территории городских и сельских поселений (или 38,7 % от общего числа обучающихся 241689 чел.).

На организацию питания указанных категорий обучающихся дополнительно использованы средства местного бюджета средства в сумме 89265,3 тыс. руб., что составляет 42% от расходов за счет средств областного бюджета.

С учетом внесенных изменений с 01.01.2019 (увеличен размер частичной компенсации стоимости питания до 20 руб., установлена возможность обеспечивать частичную компенсацию стоимости питания всех учащихся 1 класса Волгоградской области) на 2019 год в Законе об областном бюджете запланированы расходы в сумме 495941,1 тыс.рублей. Для доведения доли местного софинансирования до доли областного софинансирования с учетом действующего софинансирования расчетная величина дополнительной потребности местных бюджетов на 2019 год составляет 311914,4 тыс. рублей.С целью сбалансированности местных бюджетов для обеспечения софинансирования ОМСУ питания потребует учета указанных средств (более 300,0 млн. руб.) в межбюджетных отношениях, что соответственно приведет к дополнительным расходам из областного бюджета.

**2.** Выделение средств из областного бюджета в виде субвенции (а не субсидии с требованием определенного уровня софинансирования из местных бюджетов) приводит к различиям в обеспеченности данной мерой социальной поддержки – от 20 рублей на ребенка в 18-ти муниципальных образованиях (не софинансировали совсем) до 40 рублей в городских округах Волгоград и Фролово. В результате формирование меню производилось исходя их объема выделяемых средств без учета требований СанПиН 2.4.5.2409-08, что не позволило в 13 муниципальных образованиях получить согласование с Роспотребнадзором примерных 10-20-дневных меню. Меню были сформированы без учета требований к рациону (сезонности, количества основных пищевых веществ, требуемой калорийности суточного рациона, дифференцированного по возрастным группам обучающихся, требований по массе порций (объему), суточной потребности в основных витаминах и микроэлементах). Соответственно питание осуществлялось без учета физиологической потребности детей в пищевых веществах и энергии.

**3.** Фактически ОМСУ исполнение полномочий по предоставлению частичной компенсации стоимости питания осуществлялось путем обеспечения общеобразовательными организациями питанием льготных категорий обучающихся, что не соответствует идее, заложенной в ст. 46 Социального кодекса, которой предусмотрено предоставление частичной компенсации стоимости питания.

**4.** Организация питания осуществлялась как специализированными организациями (аутсорсинг), так и самостоятельно общеобразовательными организациями: в 6 муниципальных образованиях городские округа город Фролово, город Волгоград, город Волжский, город Камышин, Городищенский, Новоаннинский муниципальные районы – аутсорсинг, в 6 муниципальных районах Фроловском, Серафимовичском, Среднеахтубинском, Светлоярском, Ленинском, а также в городском округе город Михайловка организация питания осуществлялась как путем аутсорсинга, так и самостоятельно МОО, в остальных 26 муниципальных образованиях - самостоятельно общеобразовательными организациями.

**5.** В общеобразовательных организациях, самостоятельно организующих питание школьников, отпуск продукции горячего питания осуществляется без применения торговой наценки, в муниципальных образованиях, работающих с привлеченными специализированными организациями, на стоимость горячего питания влияет наценка. Фактическая стоимость набора продуктов, использованных для формирования стоимости завтра или обеда в МОО, варьировалась:

* при аутсорсинге от 9 руб. во Фроловском муниципальном районе (4 школы), или 60% от размера финансового обеспечения (15 руб.) до 29 руб. в г. Волгограде, или 82% от размера финансового обеспечения (35 руб.);
* при самостоятельной организации питания общеобразовательными организациями составляла 100% от размера финансового обеспечения и варьировалась от 15 руб. (в 18 муниципальных образованиях, в которых не предусмотрено софинансирование) до 32 руб. в Камышинском муниципальном районе (с учетом софинансирования).

**6.** Специализированные организации помимо услуг, оказываемых в рамках контрактов, договоров, на том же оборудовании и на тех же площадях, которые предоставлены школами, организуют дополнительно платное питание, не производя при этом какого либо возмещения коммунальных расходов (Волгоград, Волжский, Камышин, Фролово, Светлоярский, Серафимовичский, Фроловский районы). Договора аренды имущества были заключены со специализированными организациями только городским округом город Фролово. Расходы по содержанию столовых (коммунальные платежи, приобретение оборудования, налог на имущество и др.) осуществлялись МОО.

**7.** С 2013 года организации общественного питания имеют право применять предельный размер наценки в размере 69% как на продукцию собственного производства, так и на покупные товары, без осуществления расходов на коммунальные платежи, ремонт и аренду оборудования, помещений и др., что свидетельствует о необходимости проведения анализа применения предельной наценки при отсутствии расходов и ее пересмотра с учетом планируемого создания единой модели организации горячего питания обучающихся в МОО.

**8.** Анализ нормативно-правовой базы регионов РФ показал, что при организации питания обучающимся путем предоставления субвенций льготное питание предоставляется в основном только детям из многодетных и малоимущих семей, т.е. носит адресный характер и учитывает принцип нуждаемости, что соотносится с Указом №1351 и является показателем эффективности оказания мер социальной поддержки.

При организации питания обучающимся путем предоставления субсидий льготное питание предоставляется более широкому кругу категорий обучающихся. Обеспечить питание исходя из абсолютной стоимости в большем размере (более 50 руб. в день на 1 обучающегося), а также расширенному кругу категорий получателей позволяет условие предоставления субсидии из бюджета субъектов РФ - обязательное софинансирование из муниципальных бюджетов.

**9.** Исполнение поручения Губернатора от 6.11.2018 №11-15/13953 в части обеспечения софинансирования местных бюджетов до уровня областного (20 руб/день) при действующем механизме (размере 40р/день - не позволяющем соблюсти рацион питания, но широком перечне льготных категорий) потребует дополнительного выделения из местных бюджетов 311914,4 тыс. руб., в том числе бюджетов муниципальных районов – 235610,2 тыс. руб., городских округов – 76304,2 тыс. рублей.

**10.** Проверкой выявлены иные нарушения, выразившиеся в:

-предоставлении питания категориям детей, не предусмотренным Социальным кодексом (городские округа Михайловка и Урюпинск – всем учащимся 1-4 классов), отсутствующим учащимся и в отдельных случаях при отказе учащихся от питания в связи с «нежеланием учащихся и отсутствием полезности приготавливаемых блюд (булочка (пирожок) и чай) на весьма малую сумму 15,00 руб.», что привело к расходованию средств субвенции с нарушением законодательства Волгоградской области на общую сумму 12494,1 тыс. рублей.

-направлении субвенции на питание обучающихся, утративших статус льготной категории в течение учебного года. Расходы в проверенных организациях составили 116,0 тыс. рублей. Численность детей, утративших право их отнесения к льготным категориям, в проверенных образовательных организациях, составила от 2 до 10 %, количество дней варьируется от 37 до 93 дней, в 5 районах среднее количество дней питания в отсутствие подтверждающих документов составило 57 дней. Соответственно при условии утраты учащимися права отнесения к льготным категориям во всех МОО на уровне, установленном в проверенных МОО, объем расходов из областного бюджета на питание учащимся, утратившим право может составлять от 809,2 тыс. руб. до 4046,2 тыс. рублей. Предоставление мер социальной поддержки обучающимся на основании документов с истекшим сроком противоречит принципу результативности и эффективности бюджетных средств (ст.34 Бюджетного кодекса РФ);

-расчете объема субвенции ОМСУ без учета режима работы общеобразовательных организаций, что приводит к его завышению и противоречит ст.37 БК РФ. Размер субвенции только на учащихся 1 классов, для которых 5-дневный режим учебы является обязательным, завышен на 2018 год на 5240,8 тыс. руб., на 2019 год (с учетом изменений) - на 18824,4 тыс. руб.;

-направлении субвенции на решение полномочий ОМСУ при организации обязательного двухразового питания обучающимся с ограниченными возможностями здоровья, организации питания указанной категории один раз за счет средств субвенции (общий объем расходов составил 546,0 тыс.руб.), второй раз за счет средств местного бюджета;

-неисполнении ОМСУ переданных государственных полномочий в части размещения информации о данной мере социальной поддержки в ЕГИССО;

-несовершенстве региональных и муниципальных правовых актов, регламентирующих вопрос организации питания льготных категорий обучающихся.

**Аудитор М.Е. Татаринцев**