

Финансовый контроль деятельности подведомственных учреждений



Юрий Суфадинович СОКУРОВ,
ведущий консультант Департамента
методологии, анализа и консалтинга
ООО «БФТ»

В настоящее время необходимость осуществления контроля деятельности автономных, бюджетных и казенных учреждений в целом установлена соответствующими федеральными законами. Так, в соответствии с пунктом 5.1 статьи 32 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» федеральные государственные органы, осуществляющие функции и полномочия учредителя, контролируют деятельность федеральных бюджетных и казенных учреждений; в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ контролируются бюджетные и казенные учреждения субъекта РФ. Для автономных учреждений аналогичные нормы предусмотрены в пункте 3.23 статьи 2 Федерального закона от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях». При этом подзаконные акты, регулирующие контроль подведомственных учреждений, не при-

Контроль финансово-хозяйственной деятельности государственных учреждений является одной из актуальных тем для органов исполнительной власти, имеющих широкую сеть подведомственных учреждений. Каковы цели такого контроля, кто правомочен его осуществлять, каковы права и ограничения участников контроля?

няты. Включается сюда контроль финансово-хозяйственной деятельности (ведомственный финансовый контроль) или нет, законами не оговаривается.

На необходимость осуществления контроля учредителя указывают и требования Бюджетного кодекса. Так, в силу статьи 158 БК РФ главный распорядитель бюджетных средств должен обеспечивать соблюдение получателями межбюджетных субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, а также иных субсидий и бюджетных инвестиций, условий, целей и порядка, установленных при их предоставлении. В эту сферу попадает и контроль использования субсидий на выполнение государственного задания. При этом согласно статье 69.2 БК РФ порядок контроля исполнения государственного задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения, устанавливается при утверждении задания. В свою очередь, правила осуществления контроля выполнения задания органами госвласти, осуществляющими функции и полномочия учредителя, определяются при утверждении порядка формирования задания и финансового обеспечения его выполнения.

Кто контролирует

На практике правила осуществления контроля деятельности государственных учреждений в различных субъектах РФ и предметы контроля заметно разнятся, что можно увидеть, прежде всего анализируя действующие нормы региональной правовой базы. На уровне субъектов РФ соответствующей функцией по осуществлению ведомственного финан-

сового контроля, как правило, наделяются отраслевые органы, осуществляющие функции и полномочия учредителя. Соответственно, регулирование контроля осуществляется локальными актами данных органов, разрабатываемыми в рамках реализации нормативных правовых актов, принятых в развитие федеральных законов о некоммерческих организациях и автономных учреждениях.

Распространена схема, когда отраслевой орган (например, региональное министерство образования) занимается контролем за оказанием учреждением услуг и (или) выполнением работ, осуществлением финансово-хозяйственной деятельности, закупок, а орган по управлению и распоряжению имуществом — проверкой вопросов, связанных с использованием имущества. Но может использоваться и сочетание данных направлений контроля на уровне одного госоргана при осуществлении ведомственного контроля, особенно это относится к федеральному уровню.

Процесс организации и проведения контрольных мероприятий на ведомственном уровне, как правило, идентичен контролю, проводимому органами финконтроля. Это объясняется в том числе тем, что до принятия Закона № 252-ФЗ¹ главные распорядители бюджетных средств работали в том же правовом поле, что и органы финконтроля (статьи 158 и 269 БК РФ), а потому имеют опыт и наработанную базу как в плане

¹Федеральный закон от 23 июля 2013 года № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

регулирующих документов, так и в плане проведения контрольных мероприятий.

Организация контроля

Что касается организации контроля, то соответствующие контрольные функции внутри учредителя возлагаются на контрольно-ревизионные подразделения, создаваемые в рамках ведомства, осуществляющего функции и полномочия учредителя, или уполномоченных должностных лиц. Непосредственными механизмами реализации ведомственного финансового контроля являются контрольные мероприятия, которые могут проводиться с использованием следующих методов, присутствующих в работе и органах финконтроля:

- проверка — изучение отдельных финансовых и хозяйственных операций учреждения, в том числе на основе отчетной документации учреждения, установление их соответствия требованиям законодательства;
- ревизия — полная проверка финансово-хозяйственной деятельности учреждения с целью определения ее законности, целесообразности, эффективности;
- обследование — оценка состояния отдельных вопросов финансово-экономической деятельности учреждения для определения его финансового состояния и возможных перспектив развития.

На практике на регулярной основе чаще всего проводят проверки и ревизии. Так же, как и в случае с контрольными мероприятиями, проводимыми органами госфинконтроля, проверки, осуществляемые на уровне ведомств, могут быть камеральными и выездными; руководитель учреждения может быть заранее уведомлен о проведении контрольного мероприятия; могут быть ограничены длительность контрольного мероприятия, возможности его продления; может быть установлена минимальная периодичность осуществления контрольных мероприятий и т. д.

Результаты контроля

Порядок реализации результатов контрольных мероприятий законодательством не регламентирован. Финансовый контроль учредителей в отношении подведомственных учреждений не относится к сфере госфинконтроля, законодательством не предусмотрено применение бюджетных мер принуждения и (или) мер

административного принуждения в отношении подведомственных учреждений, допустивших нарушения. Тем не менее результаты контрольных мероприятий переходят свою реализацию и используются учредителями для принятия управленческих решений, таких, например, как:

- сохранение (увеличение, уменьшение) показателей государственного задания и объемов его финансирования;
- внесение изменений в учредительные документы учреждения;
- репрофилирование деятельности, реорганизация, изменение типа учреждения или его ликвидация;
- применение мер ответственности к руководителю учреждения, продление или расторжение с ним трудового договора;
- подготовка предложений о необходимости выполнения мероприятий по обеспечению сохранности государственного имущества;
- направление материалов контроля в соответствующие органы в зависимости от характера выявленных нарушений (наличие признаков бюджетного или административного правонарушения, уголовного преступления).

Необходимо также иметь в виду, что в силу Федерального закона от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» в сети интернет должна размещаться информация о дея-

тельном сайте для размещения информации о государственных и муниципальных учреждениях должно размещать сведения о проведенных в отношении учреждения контрольных мероприятиях и их результатах. Данное положение федерального законодательства также может найти отражение в региональных нормативных правовых актах, касающихся контроля деятельности учреждений.

Правила устанавливает учредитель

Вполне возможно, в будущем законодатель определится с данным направлением контроля, его развитием (например, в виде внутреннего аудита; ведомственного контроля, включающего финансовый контроль, контроль в сфере закупок и т. д., либо разделения на самостоятельные направления ведомственного контроля; в виде составной части внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита и пр.). Но на сегодняшний день конкретные правила проведения ведомственного финансового контроля должен устанавливать государственный орган (учредитель), исходя из имеющихся требований регионального законодательства, внутренней организации деятельности госоргана и целей, которые он желает достичь посредством реализации контрольной функции.

Так, правовые акты органов, выполняющих функции учредителей, могут определять:

ЗАКОНОМ НЕ ПРЕДУСМОТРЕНО НАКАЗАНИЯ В ОТНОШЕНИИ ПОДВЕДОМСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ, ДОПУСТИВШИХ НАРУШЕНИЯ. НО РЕЗУЛЬТАТЫ КОНТРОЛЯ УЧРЕДИТЕЛЬ ИСПОЛЬЗУЕТ ДЛЯ ПРИНЯТИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

тельности государственных органов, включая информацию о результатах проверок, проведенных государственным органом, его территориальными органами, подведомственными организациями в пределах их полномочий. В свою очередь, например, бюджетное учреждение в целях обеспечения открытости и доступности информации о своей деятельности на офици-

- порядок осуществления контрольных мероприятий по проверке целевого и эффективного использования денежных средств, государственного имущества, закрепленного за учреждениями на праве оперативного управления, ведомственного контроля в сфере закупок (в случаях, когда контроль в сфере закупок наряду с контролем использования имущества

рассматриваются как составляющие ведомственного контроля);

- обязанности учреждений (предоставление запрашиваемой информации и документов, информирование проверяющих об устранении выявленных нарушений с представлением подтверждающих документов);
- права учреждений (ознакомление с результатами контроля, представление письменных возражений по результатам контроля, обжалование решения, принятого по результатам проведенного контрольного мероприятия).

Наряду с проверками, ревизиями и обследованиями учредителем должна быть организована работа по сбору и анализу данных о деятельности учреждения на системной основе, включая информацию о результатах контроля государственными контрольно-надзорными органами, информацию об отклонениях в выполнении государственных заданий, проведению по мере необходимости социологических опросов с целью выявления полноты оказания и степени удовлетворенности качеством государственных услуг, предоставляемых учреждением, и т. д. Другими словами, ведомственный финансовый контроль должен не дублировать государственный финансовый контроль, а носить прежде всего управленческий характер, то есть должен быть направлен на профилактику недостатков, нарушений, в том числе посредством мониторинга деятельности учреждений и своевременного принятия корректирующих мер.

Сам же ведомственный финансовый контроль деятельности государственных учреждений должен предполагать в первую очередь проверку:

- соблюдения учреждением требований законодательства Российской Федерации в сфере деятельности некоммерческих организаций, в том числе в части открытости и доступности документов учреждения, и целей, предусмотренных его учредительными документами;
- составления и выполнения планов финансово-хозяйственной деятельности;
- полноты и качества выполнения госзадания на оказание услуг (выполнение работ), полноты и достоверности отчетности о его исполнении;
- эффективного и целевого использования субсидий и иных целевых средств, соблюдения условий и порядка их использования;

- оказания платных услуг и (или) выполнения платных работ;
 - выполнения условий гражданско-правовых договоров;
 - соблюдения сроков представления статотчетности;
 - использования имущества, закрепленного за учреждением на праве оперативного управления, а также обеспечения его сохранности и пр.;
 - соблюдения руководителем учреждения условий трудового договора.
- Реализация же результатов контрольных мероприятий должна выражаться в:
- выявлении обстоятельств, обусловивших недостатки и нарушения в расходовании денежных средств и использовании материальных ценностей, нарушение требований действующего законодательства;
 - выработке рекомендаций по повышению эффективности деятельности проверяемых учреждений, а также анализе применения аналогичных рекомендаций, которые доводились до учреждений по результатам ранее проведенных контрольных мероприятий, в том числе органами госфинконтроля;
 - направлении материалов контрольных мероприятий в соответствующие органы в зависимости от характера выявленных нарушений;
 - формировании информационной базы об объеме и качестве предоставляемых государственных услуг (выполняемых работ).

Ответственность руководителя

Зачастую отдельной проблемой является выполнение руководителем учреждения требований со стороны проверяющих по устранению нарушений и недостатков. Следует отметить, что Закон № 83-ФЗ² предусматривает нормы контроля деятельности бюджетного учреждения, в том числе в части ответственности руководителя учреждения. Так, органы, осуществляющие функции и полномочия учредителя, при заключении (перезаключении) трудового договора с руководителем учреждения должны предусмотреть в нем, кроме прочего, права и обязанности руководителя; показатели оценки эффективности и результативности его дея-

² Федеральный закон от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

тельности; условие расторжения трудового договора по инициативе работодателя при наличии у бюджетного учреждения просроченной кредиторской задолженности, превышающей предельно допустимые значения, установленные органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя.

Данные условия можно предусмотреть и в договоре с руководителем автономного учреждения, хотя напрямую в Законе № 83-ФЗ такие положения не прописаны. Более того, учредитель может в условиях заключаемого договора с руководителем учреждения предусмотреть условия применения в отношении него соответствующих мер дисциплинарного взыскания, вплоть до расторжения трудового договора в одностороннем порядке, в том числе в случаях выявления фактов несоответствия деятельности учреждения требованиям законодательства и непринятия мер руководителем по устранению нарушений и недостатков.

В правовых актах, регулирующих вопросы проведения ведомственного финансового контроля, также целесообразно определить обязательные действия руководителя учреждения после получения результатов контроля: разработку и направление исполнителю контроля в течение определенного времени графика (плана) мероприятий по устранению выявленных нарушений и недостатков, непосредственное их устранение в течение установленного времени и пр. В определенных случаях исполнитель контроля может предусмотреть проверку устранения нарушений и недостатков.

В силу отсутствия четкого требования о проведении ведомственного финансового контроля отсутствует и соответствующее требование об анализе со стороны надзорных органов такой деятельности с последующей выработкой рекомендаций и предложений по совершенствованию контроля. Но на уровне регионов такой вид анализа (мониторинга) вполне можно предусмотреть, в том числе посредством, например, согласования планов контрольных мероприятий и направления в органы государственного финансового контроля отчетов о результатах контрольных мероприятий с приложением необходимых материалов.



По всем вопросам вы можете обратиться к специалистам Компании БФТ: question@bftcom.com +7 (495) 784-70-00