

ИЗМЕНЕНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ: государственный контроль (надзор)



Тамара Николаевна Шевченко,
*заместитель директора Института менеджмента
Московского городского педагогического университета,
профессор*

Предоставленная школам Федеральным законом № 83-ФЗ финансовая самостоятельность предусматривает и необходимость создать эффективную систему управления финансами, обеспечивающую целевое использование бюджетных средств, поиск дополнительных ресурсов для развития государственной (муниципальной) школы.

- *план финансово-хозяйственной деятельности* • *надзор в сфере труда*
- *плановые и внеплановые проверки* • *внутренний контроль*

Школа как некоммерческая организация

Усиливается контроль за деятельностью некоммерческих организацией с учётом изменений в системе бухгалтерского учёта, государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и других нормативно-правовых актов. Напоминаем директорам школ, что в соответствии с Федеральным законом №7 от 12.01.1996 г. «О некоммерческих организациях» в статье 9.1 «Государственные, муниципальные учреждения» указывается, что типами государственных, муниципальных учреждений признаются автономные, бюджетные и казённые. Таким образом бюджетные, автономные и казённые образовательные учреждения — некоммерческие организации.

В постановлении Правительства РФ от 11 июля 2012 № 705 «Об утверждении положения о Федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций» определены задачи государственного надзора: предупреждение, выявление и пресечение нарушений некоммерческими организациями требований законодательства. Государственный надзор осуществляется в форме плановых и внеплановых документальных и выездных проверок того, как соблюдаются требования, установленные Федеральным законом «О некоммерческих организациях», устраняются выявленные нарушения.

Предметом проверок могут быть распорядительные документы, расходование денежных средств и использование другого имущества.

В статье 32 «Контроль за деятельностью некоммерческих организаций» Федерального закона «О некоммерческих организациях» отмечается, что размеры и структура доходов, а также сведения о размерах и составе имущества некоммерческой организации (в данном случае бюджетного и автономного образовательного учреждения), о её расходах, численности и составе работников, об оплате их труда не могут быть предметом коммерческой тайны.

Федеральным законом № 83 введён пункт 5.1 «Контроль за деятельностью бюджетных и казённых учреждений», который осуществляется федеральными государственными органами в отношении федеральных бюджетных и казённых учреждений; в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, в отношении бюджетных и казённых учреждений; в порядке, установленном местной администрацией муниципального образования, в отношении муниципальных, бюджетных и казённых учреждений.

План ФХД

С 1 июля 2012 года действуют новые финансовые механизмы функционирования школ: переход от финансирования школы к финансированию оказываемых ею образовательных услуг. План финансово-хозяйственной деятельности школы (план ФХД) пришёл на смену бюджетирования по сметам. В соответствии с пунктом 2 приказа Минфина от 28 июля 2010 г. № 81н «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения» у школ могут быть свои особенности составления и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности. Отметим, что при сметном планировании руководители школы были заинтересованы включать в смету максимальные затраты в качестве требуемых к финансированию; теперь для эффективно-го финансового управления важно обосновать

планируемые затраты по каждому виду образовательных услуг.

Практические ситуации

При переходе бюджетных учреждений на субсидию руководителей школ беспокоит вопрос: что будет предметом и объектом финансового контроля; могут ли контролирующие органы проверять состав расходов и заключённые за счёт субсидий договоры бюджетных и автономных учреждений?

Бюджетные учреждения нового типа и автономные учреждения не являются получателями бюджетных средств, а значит, контролирующие органы не имеют право их проверять как участников бюджетного процесса. Контролирующие органы имеют право проверять целевое использование средств целевых субсидий, деятельность школ как хозяйствующих субъектов.

Другие виды проверок возможны, если они будут прописаны в соглашении о предоставлении субсидий, подписанных между школой и учредителем. При этом контролирующие органы имеют право проверять эффективность расходования средств учредителем.

Директоров школ также интересует, можно ли остаток субсидии на выполнение муниципального задания использовать на заработную плату учителям школ?

В соответствии с пунктом 15 статьи 30 Федерального закона РФ от 8 мая 2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» расходы бюджетных учреждений, источником финансового обеспечения которых являются субсидии, получение бюджетным и автономным учреждением на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими в соответствии с государственным (муниципальным) заданием

государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ), осуществляется без представления ими в территориальный орган Федерального казначейства, в финансовый орган субъекта РФ (муниципального образования) документов, подтверждающих возникновение денежных средств. В соответствии с пунктом 17 статьи 30 Закона № 83н неиспользованные в текущем финансовом году остатки средств используются в очередном финансовом году для достижения целей, ради которых эти учреждения созданы. Из этого следует, что остаток субсидии на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ), может быть направлен на выплату заработной платы.

С 15 сентября 2012 года вступило в силу Постановление Правительства от 01.09.2012 № 875 «О федеральном государственном надзоре за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права». Это постановление предполагает проверку работодателей по новым правилам.

Федеральный государственный надзор в сфере труда касается любых работодателей (юридических лиц (организаций), независимо от организационно-правовой формы, работодателей — физических лиц, в трудовых отношениях с которыми состоят работники.

Предмет надзора в сфере труда школ: соблюдение требований трудового законодательства в соответствии с Трудовым кодексом; полнота и своевременность выплаты заработной платы; соблюдение государственных нормативных требований охраны труда; выполнение предписаний об устранении выявленных нарушений по защите трудовых прав работников.

Надзор в сфере труда

Рассмотрим основания для таких трудовых проверок. Плановые проверки проводятся государственными инспекторами труда в соответствии с планами не чаще одного раза в три года. Причинами внеплановых проверок могут быть истечение срока исполнения работодате-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

лем предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований; поступления в инспекцию труда обращений и заявлений о фактах нарушений работодателями обязательных требований, в том числе требований охраны труда, в результате чего возникла угроза причинения вреда жизни и здоровью работников; обращения или заявления работника о нарушении работодателем его трудовых прав; запроса работника о проведении проверки условий и охраны труда на его рабочем месте.

Для такого вида проверки необходим приказ руководителя (его заместителя) Роструда или Госинспекции труда о проведении внеплановой проверки.

Срок проведения трудовых проверок — 20 рабочих дней.

Полномочия инспекторов труда

Государственные инспекторы труда, проводя проверки, имеют право:

- беспрепятственно при наличии удостоверений установленного образца посещать работодателей для проверки;
- запрашивать у работодателей и их представителей, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления и безвозмездно получать от них документы, объяснения, информацию, необходимые для выполнения надзорных и контрольных функций;
- расследовать в установленном порядке несчастные случаи на производстве;
- предъявлять работодателям и их представителям обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений обязательных требований в сфере труда, о восстановлении нарушенных прав работников, привлечении виновных

в указанных нарушениях к дисциплинарной ответственности или об отстранении их от должности в установленном порядке;

- направлять в суды при наличии заключений государственной экспертизы условий труда требования о ликвидации юридических лиц (организаций) или прекращении деятельности их структурных подразделений вследствие нарушения требований охраны труда;
- выдавать предписания об отстранении от работы лиц, не прошедших в установленном порядке обучение методам и приёмам выполнения работ, инструктаж по охране труда.

По результатам проверки госинспектор труда составляет акт проверки по установленной форме.

Нововведения

Анализируя законодательство в сфере государственного контроля (надзора) финансово-хозяйственной деятельности школы, контроля трудового законодательства, директору школы необходимо руководствоваться нормами экономической и правовой безопасности. Эти нормы предусмотрены Федеральным законом № 294-ФЗ от 26.12.2008 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» с учётом особенностей ФЗ-83, ФЗ-7 «О некоммерческих организациях», постановления Правительства РФ № 705, Трудового кодекса.

Закон № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц...» вступил в силу с 1 мая 2009 года. Законом вводится ряд нововведений в порядке проведения проверок контролирующими органами. Так, плановые проверки могут проводиться не чаще, чем один раз в три года. Они проводятся в документарной форме (запрос документов) и требуют согласования с прокуратурой, а выездная проверка проводится в случаях, предусмотренных вышеуказанными закона-

ми. Если ранее срок всех проверок составлял 30 дней, то теперь не может превышать 20 рабочих дней.

Обращаем внимание руководителей школ: впервые в законодательство введён перечень нарушений должностных лиц контролирующих органов, при наличии которых результаты проверки признаются недействительными и подлежат отмене вышестоящим органом государственного контроля (надзора) или судом на основании заявления юридического лица (статья 3 ФЗ-294 «О защите прав юридических лиц...»).

При усилении контроля (надзора) в сфере образования возникает насущная необходимость организовать в школе систему внутреннего контроля (аудита) финансово-хозяйственной деятельности.

Необходимость организовать внутренний контроль отмечается в Инструкции по составлению и представлению отчётности (№ 157 н.п. 6) и приказах Минфина РФ № 191н (п. 157), № 33н (п. 56).

В принятом ФЗ № 402 от 22 ноября 2011 г. «О бухгалтерском учёте», вступающем в силу с 1 января 2013 года, введена новая статья 19 «Внутренний контроль», где пункт 1 обязывает экономического субъекта организовать и осуществлять внутренний контроль совершаемых фактов хозяйственной жизни. Этот закон определяет сферы действия — это коммерческие и некоммерческие организации. Следовательно, положение статьи 19 распространяется и на образовательные учреждения всех типов.

Рекомендации директору школы

В школе должен быть разработан документ, в который необходимо включить следующие разделы:

- порядок контроля хозяйственных операций (по ФЗ-402 — фактов хозяйственной жизни (статья 5 «Объекты бухгалтерского учёта»);

- обязанности контролёров и исполнителей (приказом директора школы создать службу внутреннего контроля);
- отчётность по проведённым контрольным мероприятиям.

Внутренний контроль

Для минимизации рисков финансово-хозяйственной деятельности школ в результате проверки контролирующих органов советуем организовать систему внутреннего контроля — систему постоянного наблюдения и проверки работы школы для оценки обоснованности и эффективности управленческих решений, выявления отклонений и неблагоприятных ситуаций, своевременного информирования руководителя: это необходимо, чтобы устранить риски, принимая управленческие решения. Внутренний контроль — форма обратной связи, с помощью которой директор школы получает достоверную информацию для принятия эффективных управленческих решений в финансово-хозяйственной деятельности.

Система внутреннего контроля включает совокупность методик и процедур, принятых и утверждённых руководителем школы в качестве средств упорядоченного и эффективного ведения финансово-хозяйственной деятельности, которая включает организованные внутри школы и её силами надзор и проверку: соблюдения требований законодательства; точности и полноты документации бухгалтерского и налогового учёта; своевременности подготовки достоверной бюджетной отчётности; предотвращения ошибок и искажений; исполнения приказов и распоряжений; обеспечения сохранности имущества школы.

Если в соответствии с ФЗ-402 «О бухгалтерском учёте» в школе создана группа внутреннего контроля, то предлагаем его организовать по следующим направлениям проверки: соблюдения действующего законодательства; норм учётной политики; целевого использования бюджетных средств; правильности расчётов с поставщиками и подрядчиками по заключённым договорам, с персоналом — по оплате труда, с внебюджетными фондами — по отчислениям, с бюджетом — по налогам и сборам

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

и т.д.; правильности порядка начисления заработной платы, назначений пособий (наличия положения о доплатах, критериях материального стимулирования); достоверности финансово-плановых документов (отчёт по плану финансово-хозяйственной деятельности, штатное расписание, тарификацию); наличие других локальных актов, необходимых для осуществления финансово-хозяйственной деятельности; своевременности отражения операций в бюджетном учёте; организации сохранности имущества и активов школы; полноты и своевременности отражения в учёте доходов и расходов по платным образовательным услугам и иной приносящей доход деятельности.

Внутренний контроль осуществляет созданная приказом комиссия. Проверки проводятся по утверждённому приказом руководителя школы графику внутренних проверок на текущий год. График включает: объект проверки; период, за который проводится проверка; срок проведения проверки; ответственных исполнителей.

Законом №402-ФЗ не установлены меры ответственности за отсутствие внутреннего контроля в школе, однако напоминаем, что административная ответственность должностных лиц за грубое нарушение правил ведения бухгалтерского учёта и представления бухгалтерской отчётности не отменена (это статья 15.11 Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ).

* * *

Для эффективной работы необходимо знать законодательство в сфере контроля (надзора) деятельности школы, анализировать, насколько целесообразно применять в конкретной школе те или иные инструменты оптимизации возможных рисков в финансово-хозяйственной деятельности. **НО**