

ОДОБРЕНА  
Межведомственным  
координационным советом  
по вопросам государственного  
финансового контроля в  
Республике Татарстан  
20 апреля 2011 года

**КОНЦЕПЦИЯ**  
**организации системы контроля**  
**за деятельностью автономных, бюджетных и казенных учреждений**

Казань – 2011

**Содержание:**

Общие положения	3
1. Объекты контроля	4
2. Субъекты контроля	5
3. основополагающие принципы организации контроля	8
4. Распределение вопросов контроля	10
Заключительные положения	18

## Общие положения

Концепция подготовлена согласно решению Межведомственного координационного совета по вопросам государственного финансового контроля в Республике Татарстан от 22 декабря 2010 года и предназначена для обеспечения формирования эффективной целостной системы контроля за деятельностью автономных, бюджетных и казенных учреждений в условиях проводимой реформы по совершенствованию правового положения государственных и муниципальных учреждений.

Согласно действующему законодательству полномочиями по контролю за деятельностью автономных, бюджетных и казенных учреждений (далее – учреждения) наделено значительное количество государственных (муниципальных) органов. Комплексный согласованный подход к реализации контрольных функций по данному направлению нормативными правовыми актами не закреплен. Наличие вопросов совместного рассмотрения может привести к дублированию в работе уполномоченных органов.

Целями подготовки Концепции являются:

- повышение эффективности системы контроля за использованием государственных (муниципальных) ресурсов, выделяемых на обеспечение деятельности автономных, бюджетных и казенных учреждений;
- обеспечение системности, исключения дублирования в работе органов, наделенных полномочиями по контролю за деятельностью государственных и муниципальных учреждений;
- определение приоритетных направлений деятельности контрольных и иных уполномоченных органов по контролю за законностью и эффективностью деятельности государственных и муниципальных учреждений.

Концепция подготовлена в соответствии с Лимской декларацией руководящих принципов контроля, принятой XI Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 году, Бюджетным кодексом Российской Федерации, Бюджетным кодексом Республики Татарстан с учетом положений Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р.

## 1. Объекты контроля

В рамках настоящей Концепции под объектами контроля понимаются автономные, бюджетные и казенные учреждения.

Автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, Республикой Татарстан или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами.

Бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, Республикой Татарстан или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Казенным учреждением признается государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы.

## 2. Субъекты контроля

В рамках настоящей Концепции под субъектами контроля понимаются:

- органы внешнего государственного (муниципального) финансового контроля;
- органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля;
- государственные (муниципальные) органы, осуществляющие полномочия учредителя учреждения (главные администраторы бюджетных средств);
- государственные (муниципальные) органы, наделенные полномочиями по управлению и распоряжению имуществом и земельными ресурсами;
- органы, уполномоченные на осуществление контроля за размещением государственных (муниципальных) заказов;
- органы, наделенные полномочиями по проведению антикоррупционной экспертизы правовых актов;
- органы, организующие исполнение бюджета (финансовые органы);
- органы, осуществляющие кассовое исполнение бюджета;
- иные органы, наделенные полномочиями по контролю за деятельностью государственных и муниципальных учреждений.

Под внешним государственным (муниципальным) финансовым контролем понимается финансовый контроль, осуществляемый законодательными (представительными) органами и созданными ими органами государственного (муниципального) финансового контроля (контрольно-счетные органы), под внутренним государственным (муниципальным) финансовым контролем - финансовый контроль, осуществляемый исполнительными органами государственной власти (исполнительными органами муниципальных образований).

Общее содержание контроля в разрезе субъектов контроля представлено в Таблице 1.

Таблица 1

<b>Субъект контроля</b>	<b>Основное содержание контроля</b>
Счетная палата Республики Татарстан, контрольно-счетные органы муниципальных образований	Контроль (аудит) эффективности использования государственных (муниципальных) средств <sup>1</sup> , оценка достижения стратегических целей социально-экономического развития, конечных целей создания учреждений
Территориальное управление Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Республике Татарстан	Последующий финансовый контроль за использованием средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности, путем проведения ревизий и проверок. Надзор за соблюдением требований бюджетного законодательства Российской Федерации получателями финансовой помощи из федерального бюджета, гарантий Правительства Российской Федерации, бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и бюджетных инвестиций
Управление Федерального казначейства по Республике Татарстан, Министерство финансов Республики Татарстан, финансовые органы муниципальных образований	Санкционирование операций и использование других методов предварительного и текущего бюджетного контроля применительно к главным администраторам (администраторам, распорядителям, получателям) бюджетных средств. Соблюдение порядка взыскания в бюджет неиспользованных в текущем финансовом году остатков субсидий, предоставленных бюджетным учреждениям
Органы финансового контроля, являющиеся исполнительными органами государственной власти	Выявление и пресечение предоставления неполной или недостоверной отчетности о непосредственных результатах использования бюджетных ассигнований в рамках подпрограмм государственных программ и при

<sup>1</sup> Под государственными (муниципальными) средствами понимаются бюджетные средства, имущественные, земельные, финансовые, информационные, кадровые и иные ресурсы, находящиеся в государственной (муниципальной) собственности.

субъектов РФ (органами местной администрации)	выполнении государственных заданий путем проведения ревизий, проверок и использования других методов последующего бюджетного контроля, а также в установленных законодательством случаях контроль соблюдения условий получения межбюджетных трансфертов, соблюдение законодательства при размещении государственного (муниципального) заказа
Главные администраторы бюджетных средств	Внутренний контроль (в том числе с правом создания структурных подразделений), направленный на соблюдение внутренних стандартов и процедур организации своей деятельности, включая составление и исполнение бюджета, ведение бюджетного учета, составление бюджетной отчетности, соблюдение административных регламентов, а также подготовку и организацию осуществления мер, направленных на повышение результативности (эффективности и экономности) использования бюджетных средств

### 3. Основополагающие принципы организации контроля

Эффективный контроль за деятельностью автономных, бюджетных и казенных учреждений является неотъемлемой частью системы государственного и муниципального управления.

Контроль за деятельностью государственных и муниципальных учреждений должен быть направлен на выявление отклонений от принятых стандартов, фактов незаконного и неэффективного использования бюджетных средств, государственного (муниципального) имущества на возможно более ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб, осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем.

К основополагающим принципам организации эффективного контроля относятся:

- обеспечение контроля на всех стадиях бюджетного процесса: предварительный контроль - в ходе обсуждения и утверждения проектов законов (решений) о бюджете и иных проектов законов (решений) по бюджетно-финансовым вопросам; текущий контроль - в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп законодательных (представительных) органов в ходе парламентских слушаний и в связи с депутатскими запросами; последующий контроль - в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов;

- применение методов контроля, направленных в большей степени на предупреждение нарушений, нежели на констатацию свершившихся фактов;

- принятие исчерпывающих мер по реализации результатов контрольной деятельности;

- межведомственное взаимодействие органов внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, согласование планов контрольных мероприятий субъектов контроля, исключение дублирования в работе, обеспечение субъектов контроля необходимой информацией;

- взаимодействие субъектов контроля с аудиторскими организациями, осуществляющими проверки в государственных и муниципальных учреждениях;

- стандартизация контроля, в том числе разработка необходимых методик, инструкций.



Органы, осуществляющие функции и полномочия учредителя, должны проводить оценку эффективности деятельности учреждений на основе разработанной методики, предусматривающей оценку достижения результатов по отношению к планам, установленных целевых показателей деятельности учреждений, установление соответствующих критериев для измерения качества, количества и стоимости конечных результатов деятельности учреждений.

Должна проводиться постоянная работа по совершенствованию системы оценки эффективности деятельности учреждений.

Главные распорядители бюджетных средств должны проводить анализ возможных рисков в деятельности подведомственных учреждений, оценку их последствий и выработать мероприятия по их снижению.

Внутренние службы аудита главных администраторов бюджетных средств должны быть по возможности функционально и организационно независимы внутри соответствующей организационной структуры.

При определении средств массовой информации, в которых автономное учреждение должно публиковать отчет о своей деятельности и об использовании закрепленного за ним имущества, орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, обязан учитывать доступность этих средств массовой информации для потребителей услуг автономного учреждения.

Органы внешнего государственного (муниципального) финансового контроля должны проверять эффективность организации систем внутреннего контроля, необходимо обеспечить разделение задач, сфер ответственности между органами внешнего и внутреннего контроля.

Методы контроля необходимо постоянно совершенствовать, готовить соответствующие методики. Сотрудники органов контроля должны иметь соответствующую квалификацию, уделять максимум внимания повышению профессионального уровня.

Необходимо обеспечить максимально возможную независимость аудиторских организаций, осуществляющих проверки в учреждениях по отдельным техническим заданиям, от объектов аудита.

Контрольные органы должны проводить анализ причин выявляемых нарушений и недостатков, при необходимости готовить предложения по совершенствованию бюджетного процесса.

Результаты работы контрольных органов должны использоваться при разработке республиканских, отраслевых (ведомственных) программ повышения эффективности бюджетных расходов.

#### 4. Распределение вопросов контроля

Распределение основных вопросов контроля в разрезе субъектов контроля представлено в Таблице 2.

Таблица 2

<b>Вопросы контроля</b>	<b>Субъект контроля</b>
Соблюдение законодательства при создании, реорганизации, изменении типа и ликвидации учреждения (филиалов, представительств)	Орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, уполномоченный государственный (муниципальный) орган по имущественным и земельным отношениям, финансовые органы
Соответствие деятельности учредительным документам, законность и своевременность внесения изменений в устав учреждения	Орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, наблюдательный совет автономного учреждения, органы государственного (муниципального) финансового контроля
Формирование и выполнение государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) юридическим и физическим лицам	Орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, органы государственного (муниципального) финансового контроля
Соблюдение порядка составления и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности бюджетного учреждения	Орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, наблюдательный совет автономного учреждения, органы государственного (муниципального) финансового контроля

Установление экономически обоснованных затрат на оказание услуг, нормативов затрат на содержание закрепленного за ним имущества	Орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, наблюдательный совет автономного учреждения, органы государственного (муниципального) финансового контроля
Соблюдение порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений	Орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, финансовые органы, органы государственного (муниципального) финансового контроля
Соблюдение порядка определения платы для физических и юридических лиц за услуги (работы), относящиеся к основным видам деятельности бюджетного учреждения, оказываемые им сверх установленного государственного задания, а также в пределах установленного государственного задания в случаях, предусмотренных федеральным законодательством	Орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, финансовые органы, органы государственного (муниципального) финансового контроля
Оценка эффективности деятельности руководителя учреждения	Орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, наблюдательный совет автономного учреждения
Эффективность использования имущества, закрепленного за учреждением	Орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, наблюдательный совет автономного учреждения, уполномоченный государственный (муниципальный) орган по имущественным и земельным отношениям, органы государственного (муниципального) финансового контроля
Соблюдение учреждением обязанностей по своевременному и полному	Орган, осуществляющий функции и

<p>предоставлению сведений для отражения в реестре государственной (муниципальной) собственности, своевременной регистрации прав на объекты государственной (муниципальной) собственности</p>	<p>полномочия учредителя, уполномоченный государственный (муниципальный) орган по имущественным и земельным отношениям, органы государственного (муниципального) финансового контроля</p>
<p>Обоснованность распоряжения, списания имущества учреждений, соблюдение порядка совершения сделок с недвижимым и особо ценным движимым имуществом учреждения, сделок с участием бюджетного учреждения, в совершении которых имеется заинтересованность</p> <p>Законность и обоснованность внесения учреждением (автономным) денежных средств и иного имущества в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ или передачи им такого имущества иным образом в качестве их учредителя или участника</p> <p>Законность и обоснованность передачи некоммерческим организациям в качестве их учредителя или участника денежных средств и иного имущества.</p> <p>Обоснованность привлечения учреждением коммерческих структур для выполнения возложенных на него задач (функций), создания аффилированных «параллельных» коммерческих структур</p>	<p>Орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, уполномоченный государственный (муниципальный) орган по имущественным и земельным отношениям, органы государственного (муниципального) финансового контроля</p>
<p>Полнота принятия мер, направленных на повышение эффективности использования бюджетных средств, в том числе обеспечение эффективного использования энергетических ресурсов, реализация энергоресурсосберегающих мероприятий</p>	<p>Орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, органы государственного (муниципального) финансового контроля</p>
<p>Эффективность использования средств от приносящей доход деятельности</p>	<p>Орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, органы государственного (муниципального) финансового контроля</p>

Обоснованность привлечения заемных средств автономными и бюджетными учреждениями	Орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, органы государственного (муниципального) финансового контроля
Соблюдение административных регламентов предоставления государственных (муниципальных) услуг, обеспечения качества услуг	Орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, наблюдательный совет автономного учреждения
Обоснованность включения в акты объемов выполненных строительно-монтажных работ, применения расценок и коэффициентов	Орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, Департамент казначейства Министерства финансов Республики Татарстан, органы государственного (муниципального) финансового контроля
Добросовестность контрагентов, в том числе подрядных и субподрядных организаций	Министерство внутренних дел по РТ
Обоснованность штатной численности, формирование и использование фонда оплаты труда	Орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, органы государственного (муниципального) финансового контроля
Соблюдение порядка составления и утверждения отчета о результатах деятельности бюджетного учреждения и об использовании закрепленного за ним государственного имущества	Орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, наблюдательный совет автономного учреждения, органы государственного (муниципального) финансового контроля, уполномоченный государственный (муниципальный) орган по имущественным и земельным

	отношениям
Организация бухгалтерского учета	Финансовый орган, орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, органы государственного (муниципального) финансового контроля
Достоверность, полнота и соответствие нормативным требованиям бюджетной отчетности	Финансовый орган, орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, органы государственного (муниципального) финансового контроля
Соблюдение порядка проведения инвентаризации	Орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, наблюдательный совет автономного учреждения, органы государственного (муниципального) финансового контроля, уполномоченный государственный (муниципальный) орган по имущественным и земельным отношениям
Обоснованность образования дебиторской задолженности, эффективность принятия мер по ее снижению	Финансовый орган, орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, наблюдательный совет автономного учреждения, органы государственного (муниципального) финансового контроля
Обоснованность образования кредиторской задолженности, эффективность принятия мер по ее снижению. Соблюдение предельно допустимого значения просроченной кредиторской задолженности	Финансовые органы, орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, наблюдательный совет

	автономного учреждения, органы государственного (муниципального) финансового контроля
Обеспечение доступности сведений о деятельности автономного учреждения в открытых источниках	Орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, наблюдательный совет автономного учреждения
Соблюдение законодательства при размещении государственного (муниципального) заказа бюджетными и казенными учреждениями	Органы, осуществляющие контроль за размещением государственного (муниципального) заказа, органы государственного (муниципального) финансового контроля
Обоснованность стартовых цен на товары, работы, услуги при размещении государственных (муниципальных) заказов (осуществлении закупок учреждениями)	Орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, органы государственного (муниципального) финансового контроля
Полнота и своевременность исполнения государственных (муниципальных) контрактов	Орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, органы государственного (муниципального) финансового контроля
Эффективность работы наблюдательного совета автономного учреждения	Орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, органы государственного (муниципального) финансового контроля
Наличие в нормативно-правовых актах, регламентирующих деятельность государственных и муниципальных учреждений, норм коррупционного характера	Министерство юстиции Республики Татарстан, Прокуратура Республики Татарстан

Эффективность действий органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя	Органы государственного (муниципального) финансового контроля
Достижение стратегических целей социально-экономического развития, целевых программ и проектов, оценка социально-экономического эффекта	Орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, органы государственного (муниципального) финансового контроля
Осуществление текущего мониторинга за деятельностью учреждения	Орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя
Полнота и своевременность доведения до учреждения задач, поставленных в докладе о результатах и основных направлениях деятельности субъекта бюджетного планирования, ведомственных целевых программах, республиканских целевых программах	Орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя
Соблюдение установленного порядка предоставления государственного (муниципального) имущества в аренду	Орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, уполномоченный государственный (муниципальный) орган по имущественным и земельным отношениям, органы государственного (муниципального) финансового контроля
Проведение мероприятий по профилактике нарушений и недостатков в деятельности учреждений	Орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, органы государственного (муниципального) финансового контроля
Устранение нарушений и недостатков, выявленных органами государственного (муниципального) финансового контроля	Орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, наблюдательный совет автономного учреждения, органы государственного (муниципального)



	финансового контроля
Принятие мер по предупреждению, выявлению коррупционных проявлений, а также по минимизации и ликвидации последствий коррупционных правонарушений	Орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, наблюдательный совет

### **Заключительные положения**

Приоритетными задачами в части повышения эффективности контроля за деятельностью автономных, бюджетных и казенных учреждений являются:

- повышение качества и надежности внутреннего контроля, осуществляемого главными администраторами бюджетных средств, развитие методологического обеспечения организации эффективных систем внутреннего контроля, современных технологий управления рисками;

- создание информационной среды и технологий для повышения общественного контроля за деятельностью учреждений;

- повышение эффективности межведомственного взаимодействия, в том числе с использованием информационных технологий.

Реализация предлагаемой Концепции в целях обеспечения действенности, эффективности и результативности государственного (муниципального) финансового контроля предполагает усовершенствование системы правового регулирования ответственности за нарушения бюджетного законодательства.

Настоящая Концепция может быть использована при подготовке порядка осуществления контроля в отношении бюджетных и казенных учреждений, предусмотренного Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».