

§5 ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ И АУДИТ

Муравьев И. А.

ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Аннотация. В данной статье освещается организация финансового контроля, осуществляемого в отношении образовательных организаций. Автор раскрывает значение экономических гарантий и нормативных затрат, в соответствии с которыми производится финансовое обеспечение оказания государственных и муниципальных образовательных услуг. Объектом финансового контроля в образовании рассматривается движение денежных средств в процессе формирования, распределения, перераспределения и использования государственных и муниципальных централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в сфере образования. Автор разделяет финансовый контроль в сфере образования на две категории: внутриведомственный и надведомственный. Рассматриваются автором федеральные органы финансового контроля за образовательными организациями. Автор также анализирует функции и обязанности руководителя образовательного учреждения при проведении внутреннего (внутрихозяйственного) финансового контроля. В конце статьи автором предлагаются различного рода способы совершенствования финансового контроля, в том числе делается вывод о необходимости закрепления в законе или ином нормативно-правовом акте четкой правовой модели контрольного мероприятия в образовательном учреждении.

Ключевые слова: финансовый контроль, образование, образовательная организация, экономические гарантии, нормативные затраты, внутриведомственный финансовый контроль, надведомственный финансовый контроль, Счетная палата РФ, Федеральное казначейство, Министерство финансов РФ.

В структуре надзорной (контрольной) деятельности в сфере образования важное место занимает финансовый контроль. Процесс осуществления финансового контроля применительно к образовательным организациям имеет особенности, связанные с их назначением, спецификой структуры и формами. Посредством финан-

сового контроля уполномоченные государственные органы получают полную и достоверную информацию о финансовом обеспечении различных звеньев образовательных учреждений, оценивают эффективность их деятельности, связанной с использованием средств федерального бюджета и внебюджетных средств¹.

Наряду с социальными, политическими и юридическими гарантиями в деле обеспечения реализации права на образование большое значение имеют экономические гарантии. Экономические гарантии образования предполагают стабильную экономику, эффективно работающую промышленность, устойчивую финансовую и денежную систему, своевременную выплату зарплаты, стипендии, пенсий и пособий, высокий прожиточный уровень населения, рост благосостояния граждан и др. В теории отмечается, что экономические гарантии права на образование создают необходимый материальный базис, который делает возможным получение образования, реализацию федеральных образовательных стандартов и чаще всего опосредуются путем финансирования государством и местным самоуправлением процесса образования в образовательных учреждениях.²

Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» определены вопросы финансового обеспечения оказания государственных и муниципальных услуг в сфере образования в Российской Федерации. Прежде всего, это касается финансового обеспечения оказания государственных и муниципальных образовательных услуг, которое строится в соответствии с нормативами затрат на осуществление услуги исходя из различных кри-

териев, в том числе вида образовательных программ и формы обучения, требований к обеспечению образовательного процесса и т.п. Финансовое обеспечение оказания данных услуг основывается на выделении образовательной организации из соответствующего бюджета РФ (в зависимости от принадлежности организации к определенной форме собственности) субсидии на возмещение затрат по реализации образовательных программ и подготовке обучающихся³.

Так, нормативы, определяемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации, нормативные затраты на оказание государственной или муниципальной услуги в сфере образования определяются по каждому уровню образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, по каждому виду и направленности (профилю) образовательных программ с учетом форм обучения, федеральных государственных требований (при их наличии), типа образовательной организации, сетевой формы реализации образовательных программ, образовательных технологий, специальных условий получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья, обеспечения дополнительного профессионального образования педагогическим работникам, обеспечения безопасных условий обучения и воспитания, охраны здоровья обучающихся, а также с учетом иных предусмотренных настоящим Федеральным законом особенностей организации и осуществления образовательной деятельности (для различных категорий обучающихся), за исключением образовательной деятель-

¹ См., Лапина М. А., Ловинюков А. С. Понятие и виды финансового контроля // Юридический мир. 2012. № 4

² См., Хазиева Л. Ф. Экономические гарантии реализации конституционного права на образование // Публично-правовые исследования. 2012. № 4

³ См., Методические рекомендации по предоставлению субвенций местным бюджетам на финансирование общеобразовательных учреждений в части реализации ими государственного стандарта общего образования, направленные письмом Минобрнауки РФ и Минфина РФ от 18 сентября, 7 октября 2003 г. № № 20-51-2839/20-01, 10-02-08

ности, осуществляемой в соответствии с образовательными стандартами, в расчете на одного обучающегося, если иное не установлено настоящей статьей.

Нормативные затраты на оказание государственных или муниципальных услуг в сфере образования включают в себя затраты на оплату труда педагогических работников с учетом обеспечения уровня средней заработной платы педагогических работников за выполняемую ими учебную (преподавательскую) работу и другую работу.

Для малокомплектных образовательных организаций и образовательных организаций, расположенных в сельских населенных пунктах и реализующих основные общеобразовательные программы, нормативные затраты на оказание государственных или муниципальных услуг в сфере образования должны предусматривать в том числе затраты на осуществление образовательной деятельности, не зависящие от количества обучающихся.

Субсидии на возмещение затрат частных организаций, осуществляющих образовательную деятельность по реализации основных общеобразовательных программ, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации, рассчитываются с учетом нормативов, определяемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Субсидии на возмещение затрат частных организаций, осуществляющих образовательную деятельность по профессиональным образовательным программам, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, рассчитываются с учетом нормативных затрат на оказание соответствующих государственных или муниципальных услуг в сфере образования.

Организации, осуществляющие образовательную деятельность, вправе осуществлять указанную деятельность за счет средств физических и юридических лиц по договорам об оказании платных образовательных услуг. Платные образовательные услуги представляют собой осуществление образовательной деятельности по заданиям и за счет средств физических и (или) юридических лиц по договорам об оказании платных образовательных услуг. Доход от оказания платных образовательных услуг используется указанными организациями в соответствии с уставными целями¹.

Образовательные организации высшего образования, являющиеся бюджетными учреждениями, автономными учреждениями, имеют право без согласия собственника их имущества с уведомлением федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере научной и научно-технической деятельности, быть учредителями хозяйственных обществ и хозяйственных партнерств, деятельность которых заключается в практическом применении (внедрении) результатов интеллектуальной деятельности (программ для электронных вычислительных машин, баз данных, изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, селекционных достижений, топологий интегральных микросхем, секретов производства (ноу-хау), исключительные права на которые принадлежат указанным образовательным организациям (в том числе совместно с другими лицами). При этом уведомления о создании хозяйственных обществ или хозяйственных партнерств должны быть направлены указанными в настоящей части образовательными организациями высшего образования в течение семи дней

¹ См. Правила оказания платных образовательных услуг, утвержденные постановлением Правительства РФ от 5 июля 2001 г. № 505

со дня внесения в единый государственный реестр юридических лиц записи о государственной регистрации хозяйственного общества или хозяйственного партнерства.

Таким образом, объект финансового контроля в образовании представляет собой движение денежных средств в процессе формирования, распределения, перераспределения и использования государственных и муниципальных централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в сфере образования. Эффективность системы финансового контроля в сфере образования является одной из базовых характеристик надежности механизма финансово-правового регулирования образовательных отношений в государстве.

Финансовый контроль в сфере образования подразделяется на две категории: внутриведомственный и надведомственный.

Образовательные учреждения подвергаются проверкам органов надведомственного контроля. Одним из таких органов является Счетная палата РФ, высший орган государственного финансового контроля страны, образованный в соответствии с ч. 5 ст. 101 Конституции РФ и осуществляющий предварительный и последующий государственный финансовый контроль.

Надведомственный финансовый контроль в отношении образовательных учреждений высшего образования возложен на финансовые и специализированные контрольные органы, в числе которых Министерство финансов РФ, Федеральное казначейство, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, выступающие согласно ст. 164 Бюджетного кодекса РФ (БК РФ) как самостоятельные участники бюджетного процесса¹.

В соответствии с БК РФ Федеральное казначейство осуществляет правоприме-

нительные функции, связанные с обеспечением исполнения федерального бюджета, учетом и распределением доходов от уплаты федеральных, региональных и местных налогов и сборов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Полномочия Федерального казначейства в рамках реализации, возложенных на него задач определяются правилами ст. 166.1 БК РФ. Федеральное казначейство несет ответственность, предусмотренную ст. 167 БК РФ, за осуществление бюджетных полномочий, определенных БК РФ. Оно осуществляет предварительный и текущий контроль за движением средств бюджета и государственных внебюджетных фондов у всех участников бюджетного процесса, в том числе бюджетных образовательных учреждений.

На Министерство финансов РФ возложены обязанности, связанные с установлением правил и порядка санкционирования расходов федерального бюджета, утверждением лимитов бюджетных обязательств для главных распорядителей средств федерального бюджета.

Текущий финансовый контроль проводится в процессе исполнения бюджета посредством анализа оперативных данных, текущей отчетности об исполнении бюджета, данных об использовании средств бюджетополучателями. Объектом надзора становится оперативная деятельность образовательного учреждения на этапе совершения финансовых операций со средствами бюджета².

Внутриведомственный финансовый контроль образовательных учреждений возложен на широкий круг органов и должностных лиц, компетенция которых опреде-

¹ См., Яговкина В. А. Финансовый контроль за деятельностью государственных и муниципальных учреждений // Финансовое право. 2012. № 2.

² См., Голубев А. В. Правовой статус субъектов финансово-бюджетного контроля. М., 2011. С. 56–59.

ляется исходя из административной соподчиненности контролирующего и контролируемого органов. Ведомственный финансовый контроль осуществляется посредством проверок, которые, в частности, проводятся главными распорядителями и распорядителями бюджетных средств.

Прежде всего, такой финансовый контроль направлен на проверку целевого использования бюджетных средств образовательным учреждением, их экономное расходование, предотвращение растрат и хищений. Также органы ведомственного финансового контроля обязаны проверять правильность оформления бухгалтерской и иной отчетной документации, своевременность и полноту уплаты налогов, сборов, иных обязательных платежей в бюджет и государственные внебюджетные фонды¹.

Внутренний (внутрихозяйственный) финансовый контроль организует руководитель образовательного учреждения. В числе прочего он обязан лично и с привлечением должностных лиц, внутренних проверочных комиссий и представителей общественности проводить плановые и внеплановые проверки наличия в соответствующих структурных подразделениях денежных сумм, имущества и других материальных ценностей. При обнаружении факта причинения государству имущественного ущерба руководитель образовательного учреждения должен своевременно назначить соответствующее расследование и принять решение о привлечении виновных лиц к ответственности.

Наряду с руководителем образовательного учреждения ответственность за соблюдение финансовой дисциплины возложена также на руководителя финансового подразделения. Именно они должны создать необходимые условия для соблюдения финансовой дисциплины со стороны сотрудников образовательного учреждения.

Вместе с тем необходимо отметить, что ни Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», ни другие законодательные акты Российской Федерации в сфере образования фактически не содержат вопросов организации и проведения финансового контроля в данной сфере. Не решены эти вопросы и актами Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти. Только закрепленная в правовом акте четкая правовая модель контрольного мероприятия в образовательном учреждении, определяющая основания и порядок его осуществления, а также права и обязанности субъектов, позволит обеспечить его эффективность. В данном нормативном правовом акте можно предусмотреть следующие вопросы: цели и задачи финансового контроля; перечень основных направлений этого контроля в образовательных учреждениях; формы, способы проведения контроля; перечень органов, на которых возложена обязанность по проведению контроля; ответственность лиц, осуществляющих контроль.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Лапина М. А., Ловинюков А. С. Понятие и виды финансового контроля // Юридический мир. 2012. № 4
2. Хазиева Л. Ф. Экономические гарантии реализации конституционного права на образование // Публично-правовые исследования. 2012. № 4

¹ См., Сергеева А. Внутренний финансовый контроль в образовательных учреждениях // Бюджетные учреждения образования: бухгалтерский учет и налогообложение, 2011, № 11.

3. Яговкина В. А. Финансовый контроль за деятельностью государственных и муниципальных учреждений // Финансовое право. 2012. № 2
4. Голубев А. В. Правовой статус субъектов финансово-бюджетного контроля. М., 2011. С. 56–59.
5. Сергеева А. Внутренний финансовый контроль в образовательных учреждениях // Бюджетные учреждения образования: бухгалтерский учет и налогообложение, 2011, № 11.
6. Лагутин И. Б. Финансовый контроль как категория российского финансового права: новые подходы к определению // LEX RUSSICA (РУССКИЙ ЗАКОН).—2009.—№ 3.— С. 593–604. URL: http://www.nbpublish.com/go_to_article.php?id=19020.
7. Михайлов М. В. Политика государства в сфере образования и становление гражданского общества в России // Политика и общество.—2011.—№ 7.— С. 4–11. URL: http://www.nbpublish.com/go_to_article.php?id=15466.
8. Михайлов М. В. Основные направления развития российской правовой политики в сфере образования // Право и политика.—2011.—№ 11.— С. 1808–1813. URL: http://www.nbpublish.com/go_to_article.php?id=16229.
9. Михайлов М. В. Стратегия власти в сфере образования: политико-правовой аспект // Политика и общество.—2011.—№ 10.— С. 4–7. URL: http://www.nbpublish.com/go_to_article.php?id=16111.
10. Урсул А. Д. Процесс футуризации и становление опережающего образования // Педагогика и просвещение.—2012.—№ 2.— С. 20–33. URL: http://www.nbpublish.com/go_to_article.php?id=18824.

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Lapina M. A., Lovinyukov A. S. Ponyatie i vidy finansovogo kontrolya // Yuridicheskii mir. 2012. № 4
2. Khazieva L. F. Ekonomicheskie garantii realizatsii konstitutsionnogo prava na obrazovanie // Publichno-pravovye issledovaniya. 2012. № 4
3. Yagovkina V. A. Finansovyi kontrol' za deyatel'nost'yu gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uchrezhdenii // Finansovoe pravo. 2012. № 2
4. Golubev A. V. Pravovoi status sub"ektov finansovo-byudzhetnogo kontrolya. M., 2011. S. 56–59.
5. Sergeeva A. Vnutrennii finansovyi kontrol' v obrazovatel'nykh uchrezhdeniyakh // Byudzhetnye uchrezhdeniya obrazovaniya: bukhgalterskii uchet i nalogooblozhenie, 2011, № 11.
6. Lagutin I. B. Finansovyi kontrol' kak kategoriya rossiiskogo finansovogo prava: novye podkhody k opredeleniyu // LEX RUSSICA (RUSSKII ZAKON).—2009.—№ 3.— С. 593–604. URL: http://www.nbpublish.com/go_to_article.php?id=19020.
7. Mikhailov M. V. Politika gosudarstva v sfere obrazovaniya i stanovlenie grazhdanskogo obshchestva v Rossii // Politika i obshchestvo.—2011.—№ 7.— С. 4–11. URL: http://www.nbpublish.com/go_to_article.php?id=15466.
8. Mikhailov M. V. Osnovnye napravleniya razvitiya rossiiskoi pravovoi politiki v sfere obrazovaniya // Pravo i politika.—2011.—№ 11.— С. 1808–1813. URL: http://www.nbpublish.com/go_to_article.php?id=16229.
9. Mikhailov M. V. Ctrategiya vlasti v sfere obrazovaniya: politiko-pravovoi aspekt // Politika i obshchestvo.—2011.—№ 10.— С. 4–7. URL: http://www.nbpublish.com/go_to_article.php?id=16111.

10. Ursul A. D. Protsess futurizatsii i stanovlenie operezhayushchego obrazovaniya // Pedagogika i prosveshchenie. — 2012. — № 2. — С. 20–33. URL: http://www.nbpublish.com/go_to_article.php?id=18824.