

Е.В. Абидуева,

ведущий консультант отдела государственной политики,
правового и информационно-аналитического обеспечения
министерства культуры и архивов Иркутской области

Формы и пределы контроля учредителя за деятельностью подведомственных учреждений

В сфере культуры учредители государственных (муниципальных) учреждений уполномочены осуществлять следующие **виды контрольных полномочий**:

1) государственный контроль¹ в отношении музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда РФ, находящихся в государственной (муниципальной) собственности Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования, в соответствии с утверждаемыми с учетом требований Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» административными регламентами исполнения учредителем государственной функции по осуществлению государственного контроля;

2) контроль за ходом реализации ведомственных целевых программ, мероприятия которых проходят при участии подведомственных учреждений, в порядке, установленном нормативными правовыми актами публично-правового образования, определяющих требования к разработке и утверждению указанных программ²;

3) в случаях, когда учредитель является администратором долгосрочной целевой программы публично-правового образования, он осуществляет контроль за ходом ее реализации в порядке, установленном нормативным правовым актом публично-правового образования, принявшего программу³;

¹ Пункт 1 ст. 2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ), ст. 4 Федерального закона от 26.05.1996 № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации».

² В случаях, когда ведомственные программы утверждены правовым актом учредителя, который одновременно является главным распорядителем средств областного бюджета. – *Примеч. авт.*

³ В соответствии с Федеральным законом от 07.05.2013 № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» с 2014 г. долгосрочные целевые программы должны прекратить свое действие. Исполнение и составление бюджетов бюджетов основываться на государственных (муниципальных) программах. – *Примеч. авт.*

4) контроль за исполнением государственных (муниципальных) заданий подведомственными учреждениями культуры в порядке, установленном государственным (муниципальным) заданием соответствующего учреждения¹;

5) ведомственный контроль за соблюдением трудового законодательства подведомственными учреждениями в порядке, установленном законами Российской Федерации и субъектов РФ, в соответствии со ст. 353.1 Трудового кодекса РФ (далее – ТК РФ);

6) финансовый контроль (или контроль в финансово-бюджетной сфере) в соответствии со ст. 269 Бюджетного кодекса РФ;

7) внутренний контроль совершаемых фактов хозяйственной деятельности учредителя в соответствии со ст. 19 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете»;

8) контроль за деятельностью автономных учреждений, функции и полномочия учредителя которых осуществляет исполнительный орган государственной власти (орган местного самоуправления), в порядке, установленном нормативным правовым актом соответствующего публично-правового образования (в т. ч. федеральными государственными органами, осуществляющими функции и полномочия учредителей автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в федеральной собственности), в соответствии с частью 3.23 ст. 2 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее – Закон № 174-ФЗ);

9) ведомственный контроль за деятельностью бюджетных и казенных учреждений, функции и полномочия учредителя которых осуществляет соответствующий государственный (муниципальный) орган, в порядке, установленном нормативным правовым актом соответствующего публично-правового образования, в соответствии со ст. 4.1 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Закон № 7-ФЗ).

В отношении подведомственных учреждений учредитель в обязательном (безусловном) порядке осуществляет контрольные полномочия, описанные под номерами 4, 5, 8 или 9.

В отношении музеев, а также иных учреждений культуры, в пользовании которых на законном основании² находятся музейные предметы и коллекции, включенные в состав Музейного фонда РФ в порядке, установленном законодательством³, уполномоченный орган государственной власти, в собственности которого находятся соответствующие музейные предметы и музейные коллекции, осуществляет государственный контроль (пункт 1 в перечне выше по тексту). В большинстве случаев музейные предметы и музейные коллекции, включенные в состав Музейного фонда РФ, передаются в учреждения культуры на праве оперативного управления учредителем. В этом случае на учредителе лежит обязанность осуществлять контроль соблюдения музеями обязательных требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов в целях обеспечения сохранности и условий хранения, учета музейных предметов и музейных коллекций.

¹ Для казенных учреждений культуры нормативным правовым актом соответствующего публично-правового образования, определяющего порядок формирования государственного (муниципального) задания, может быть установлено, что формирование задания и контроль за его исполнением осуществляет главный распорядитель бюджетных средств.

² На праве оперативного управления или безвозмездного пользования. – *Примеч. авт.*

³ См. постановление Правительства РФ от 12.02.1998 № 179 «Об утверждении Положений о Музейном фонде Российской Федерации, о Государственном каталоге Музейного фонда Российской Федерации, о лицензировании деятельности музеев в Российской Федерации».

Если часть музейных предметов и музейных коллекций закреплена за учреждением вышестоящим органом власти, например региональный музей заключил с Минкультуры России договор безвозмездного пользования музейными предметами, находящимися в федеральной собственности, то в отношении таких предметов (коллекций) учредитель (региональный орган государственной власти) не вправе осуществлять государственный контроль.

В ситуациях, описанных в пунктах 2 и 3, учредитель осуществляет контроль за исполнением учреждениями мероприятий ведомственных и долгосрочных (а с 2014 г. – государственных) программ в порядке и случаях, предусмотренных соответствующими программами (как правило, в форме плановых документарных проверок).

Так называемый бухгалтерский контроль учредитель осуществляет исключительно в пределах своего юридического лица и не может осуществлять в отношении подведомственных учреждений.

Контроль в финансово-бюджетной сфере осуществляется учредителем в отношении подведомственных учреждений только в случаях, когда учредитель наделен статусом главного распорядителя бюджетных средств, главного администратора доходов бюджета или главного администратора источника финансирования дефицита бюджета.

Руководителям автономных и бюджетных учреждений культуры необходимо учитывать следующее. При предоставлении субсидии учредитель, как правило, заполняет типовую форму соглашения, установленную соответствующими нормативными правовыми актами, не обозначая конкретно в соглашении условия и цель предоставления субсидии, особенно при предоставлении иной субсидии. Поэтому типовую форму необходимо дополнять приложениями, определяющими услуги и работы, которое учреждение обязуется выполнять на предоставленную субсидию. Иначе может возникнуть проблема с определением соблюдения условий и целей предоставления субсидии, а также выполнения учреждением обязательств качественно и в срок.

Учредители – главные распорядители бюджетных средств вправе осуществлять контроль за казенными учреждениями в части обеспечения правомерного, целевого, эффективного использования бюджетных средств.

Учредители – главные распорядители бюджетных средств контролируют использование субсидий автономными и бюджетными учреждениями в соответствии с **условиями и целями**, определенными при предоставлении указанных средств из бюджета.

Предмет контроля учредителя

При контроле за исполнением государственных (муниципальных) заданий подведомственными учреждениями культуры предметом контроля является соблюдение порядка оказания государственных (муниципальных) услуг, включенных в состав государственного (муниципального) задания, достижение показателей, характеризующих качество и (или) объем (содержание) оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполняемых работ).

При ведомственном контроле за соблюдением трудового законодательства подведомственными учреждениями – соблюдение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (включая соответствие системы оплаты труда, установленной в учреждении, требованиям нормативных правовых актов).

При контроле за деятельностью автономных учреждений и ведомственном контроле за деятельностью бюджетных и казенных учреждений с учетом законодательства к предметам контроля должно быть отнесено:

- 1) осуществление основных видов деятельности, предусмотренных учредительными документами (в отношении казенных учреждений – осуществление видов деятельности, предусмотренных учредительными документами), а также выполнение государственного (муниципального) задания на оказание государственных услуг (выполнение работ);
- 2) выполнение планов финансово-хозяйственной деятельности автономных и бюджетных учреждений (бюджетной сметы казенных учреждений);
- 3) качество предоставления государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ);
- 4) соблюдение установленного порядка определения платы за оказание услуг (выполнение работ), относящихся к основным видам деятельности, для граждан и юридических лиц;
- 5) совершение крупных сделок (за исключением казенных учреждений) и сделок, в совершении которых имеется заинтересованность (конфликт интересов¹);
- 6) соблюдение законодательства в сфере владения, пользования и распоряжения имуществом, в т. ч. недвижимым и особо ценным движимым имуществом, находящимся в собственности учредителя и закрепленного за учреждением на праве оперативного управления².

Предметом контроля могут быть такие направления деятельности учреждения, по которым оно взаимодействует с учредителем, и контроль за которыми не возложен на иные уполномоченные органы.

Эффективность и правомерность владения, пользования и распоряжения недвижимым и особо ценным движимым имуществом (у казенных учреждений – любым имуществом, закрепленным на праве оперативного управления собственником за казенным учреждением), как правило, контролируют органы по управлению государственным (муниципальным) имуществом. Но в связи с тем, что учредитель осуществляет финансирование содержания такого имущества и принимает решения о совершении сделок с имуществом в порядке, установленном законодательством, учредитель также может осуществлять контроль за содержанием (использованием) имущества и соблюдением порядка осуществления (исполнения) сделок с недвижимостью и ОЦДИ. Учредитель и орган по управлению имуществом вправе принимать совместные правовые акты, в т. ч. регламенты проведения проверок по вопросам взаимодействия при осуществлении контроля за владением, использованием и распоряжением имуществом.

Правовая основа осуществления контроля

Контроль за исполнением государственных (муниципальных) заданий: ст. 69.2 Бюджетного кодекса РФ.

Ведомственный контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права: ст. 353.1 ТК РФ, законы Российской Федерации и субъектов РФ³.

Контроль за деятельностью автономных учреждений: п. 3.23 ст. 2 Закона № 174-ФЗ, порядки, установленные федеральными органами, осуществляющими

¹ См. статью 27 Закона № 7-ФЗ.

² Иные предметы контроля могут быть определены нормативным правовым актом публично-правового образования, определяющим порядок осуществления контроля.

³ На федеральном уровне закон о ведомственном контроле в сфере труда отсутствует.

функции и полномочия учредителей, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования для федеральных, региональных и муниципальных учреждений соответственно.

Ведомственный контроль за деятельностью бюджетных и казенных учреждений: пункты 4.1, 5.1, 5.2, 14 (последний не распространяется на казенные учреждения) ст. 32 Закона № 7-ФЗ; порядки, установленные федеральными органами, осуществляющими функции и полномочия учредителей, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования для федеральных, региональных и муниципальных бюджетных и казенных учреждений соответственно.

Формы контроля

Контроль за исполнением государственного (муниципального) задания: формы контроля определяются государственным (муниципальным) заданием.

Традиционно используются следующие формы:

- опрос получателей услуг;
- мониторинг СМИ;
- составление рейтингов;
- анализ книг жалоб и предложений, официальных сайтов учреждений;
- осмотр (просмотр) представителями учредителя работ (мероприятий) учреждений, осуществляемых в рамках основной деятельности.

Ведомственный контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права:

- согласование локальных актов учреждений – в случаях, предусмотренных законодательством (например, согласование представления директора музея о приеме на работу главного хранителя¹;
- согласование локальных актов, определяющих систему оплаты труда в учреждении);
- проведение проверок.

Контроль за деятельностью автономных учреждений, ведомственный контроль за деятельностью бюджетных и казенных учреждений: проведение проверок.

Проверки учреждений

Под проверкой понимается совокупность мероприятий, проводимых в отношении учреждения уполномоченным органом, направленных на оценку соответствия осуществляемой учреждением деятельности (или бездействия), а также производимых и реализуемых им товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям законодательства и иных нормативных правовых актов (далее – обязательные требования) и требованиям, установленным муниципальными правовыми актами (для муниципальных учреждений культуры).

В зависимости от объема контрольных мероприятий проводятся комплексные и тематические (целевые) проверки.

¹ Приказ Минкультуры РСФСР от 05.11.1980 № 645 «Об утверждении Типовых должностных инструкций работников музеев».

Комплексные проверки направлены на всестороннее изучение и оценку соответствия деятельности проверяемого учреждения обязательным требованиям законодательства.

Тематические (целевые) проверки направлены на изучение и оценку соответствия деятельности проверяемого учреждения обязательным требованиям законодательства по конкретному направлению или на проверку выполнения ранее выданных объекту проверки требований (предписаний) по устранению выявленных нарушений.

В зависимости от срока принятия решения учредителем о проведении проверки проводятся плановые и внеплановые проверки.

Плановые проверки – проверки, проводимые в соответствии с планом проверок, утвержденных на календарный год, как правило, не чаще одного раза в два-три года.

Внеплановые проверки – проверки, проводимые по основаниям, предусмотренным соответствующими законами и иными нормативными правовыми актами, определяющими порядок осуществления контроля.

Обязательные основания для проведения внеплановой проверки в сфере культуры перечислены в части 2 ст. 10 Закона № 294-ФЗ.

К обязательным основаниям для проведения внеплановой проверки в сфере культуры вне зависимости от сферы осуществляемых контрольных полномочий относятся:

1) истечение срока исполнения учреждением ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами¹;

2) поступление в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах:

- возникновения угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации;
- причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории культуры) народов Российской Федерации;
- нарушение прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены)²;

3) правовой акт учредителя, изданный в соответствии с поручениями Президента РФ, Правительства РФ и на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

С учетом практики работы учредителей, уполномоченных на осуществление контроля, **целесообразно проводить проверки в следующих случаях:**

- когда иные (не только прокурорские) органы государственного контроля (надзора), муниципального контроля направляют учредителю информацию

¹ Право выдавать обязательные для исполнения предписания должно быть специально установлено Положением о соответствующем органе государственного контроля – см. ч. 1 ст. 5, ч. 1 ст. 4 Закона № 294-ФЗ.

² Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» распространяется на отношения, возникающие между учреждениями культуры и получателями услуг.

о нарушении учреждением законодательства, ставшую известной в результате обращения работников учреждения, граждан и организаций;

- были приняты соответствующие поручения вышестоящими должностными лицами и государственными (муниципальными) органами. Как правило, учредитель вынужден реагировать на указанные поручения, несмотря на то, что Закон № 294-ФЗ определяет круг лиц, по указаниям которых в обязательном порядке проводятся проверки: Президент РФ, Правительство РФ, прокурор. Тем не менее объяснить эти положения законодательства инициаторам проверок невозможно, а сама правомерность проверки по поручениям иных должностных лиц может быть поставлена под сомнение любым заинтересованным органом и самим учреждением. Чтобы избежать ответственности за злоупотребление контрольными полномочиями, учредитель должен заранее позаботиться о наличии правовых оснований проведения внеплановых проверок.

В зависимости от формы контрольных мероприятий учредителем проводятся выездные и документарные проверки.

Выездные проверки – проверки, которые проводятся по месту нахождения учреждения в случаях, когда контрольные мероприятия обязательно предполагают осмотр имущества по месту его нахождения, условий труда работников, или в случаях, когда имущество и документы не могут быть представлены учредителю как по объективным (запрет на вынос музейных предметов из помещения музея), так и по субъективным основаниям (если проверка комплексная, то изучение и копирование материалов по направлениям проверки осуществляется учредителем выборочно, а не в полном объеме).

Документарные проверки – проверки, которые проводятся по месту нахождения учредителя. Само их название свидетельствует о широком применении данной формы при проведении тематических внеплановых проверок, связанных с запросом и анализом конкретной документации или документов по отдельному работнику учреждения.

Основное отличие осуществления учредителем контрольных мероприятий в отношении подведомственных учреждений состоит в том, что проведение проверок (плановых и внеплановых) не согласуется с органами прокуратуры, в то время как такое согласование при проведении плановых и внеплановых мероприятий по государственному контролю является обязательным (за исключением внеплановых проверок по нарушению прав потребителей и на основании поручений Президента РФ, Правительства РФ, требований прокурора)¹.

Распоряжения учредителей об утверждении плана (графика) проведения плановых проверок подведомственных учреждений на соответствующий календарный год утверждаются в сроки, определяемые порядками осуществления контроля. Как правило, они должны быть в течение всего времени действия доступны на сайте учредителя.

Вместе с тем учредитель обязан уведомить учреждение в лице его руководителя о проведении плановой проверки в разумный срок (определяется порядком осуществления контроля)².

¹ Статья 9, ч. 5 ст. 10 Закона № 294-ФЗ.

² Статья 10 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», ч. 5 ст. 9 Закона № 294-ФЗ.

В связи с тем что контроль за деятельностью автономных учреждений и ведомственный контроль за деятельностью бюджетных и казенных учреждений могут предполагать осуществление финансового контроля (в случае если учредитель наделен статусом ГРБС), то дополнительно к проведению проверок применяются требования к проведению контрольных мероприятий, установленные Минфином России¹.

При осуществлении внеплановых проверок в зависимости от причин проведения проверки уведомление учреждения не требуется (если это не создаст препятствий в истребовании материалов и документов).

Должностные лица учредителя, уполномоченные на проведение проверок, определяются правовым актом учредителя в зависимости от предмета проверки. Так, если осуществляется проверка соблюдения трудового законодательства, то в состав комиссии должны входить представители кадровой и правовой служб учредителя, а если осуществляется ведомственный контроль за деятельностью бюджетного учреждения, то к проверке обязательно привлекается лицо, курирующее деятельность соответствующего учреждения.

Уведомление требуется:

- при проведении плановых проверок – всегда;
- при проведении внеплановых проверок – только в особых случаях. Например, если у учредителя есть сведения о том, что сотрудник учреждения, на которого поступила жалоба о некачественном оказании услуг, написал заявление об увольнении и руководитель учреждения готов его уволить по соглашению сторон (не дожидаясь истечения двухнедельного срока, предусмотренного ТК РФ для увольнения по инициативе работника). Если работник уволится, то проведение проверки о нарушении прав потребителя будет бессмысленным, т. к. будет невозможно получить от работника объяснительную, установить фактические обстоятельства произошедшего и в итоге формально ответственность может понести руководитель учреждения. В этом случае учредитель вправе направить учреждению уведомление о проведении внеплановой проверки. То же самое может случиться, когда речь идет о необходимости проверки правильности и целесообразности распоряжения особо ценным движимым или недвижимым имуществом учреждения, в отношении которого, к примеру, проводится процедура передачи в иное публично-правовое образование или учреждение: учредитель, заинтересованный в том, чтобы имущество не выбыло из управления учреждения до установления фактических обстоятельств дела, вправе уведомить учреждение о проведении внеплановой проверки совершения сделки, приостановив тем самым ее совершение (например, музейный предмет передается в учреждение, которое не в состоянии обеспечить его эффективное использование и сохранность).

В формальном смысле, поскольку предварительное уведомление о проведении проверки не может повлечь нарушение прав учреждения, учредитель самостоятельно решает вопрос о необходимости уведомления руководителя учреждения о внеплановой проверке.

Руководитель учреждения обязательно должен быть ознакомлен с перечнем проверяющих лиц (членами комиссии), право заявить отвод кому-либо имеется только в случаях, когда возникает конфликт интересов в соответствии с федеральным законодательством².

В случаях, если при проведении проверки будут решаться вопросы, связанные с раскрытием персональных данных работников проверяемого учреждения, то и учредителю, и руководителю учреждения необходимо соблюсти процедуры, предусматривающие получение согласия работников на доступ к персональным данным и наделение соответствующими полномочиями оператора персональных данных лица, осуществляющего проверку³. Например, при проведении проверки по жалобе работника учреждения о неправильном установлении (исчислении) заработной платы, которое может повлечь изменение в трудовом договоре работника, руководителю учреждения необходимо:

¹ Приказ Минфина России от 25.12.2008 № 146н «Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля».

² Статья 19 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», ст. 14.1 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», ст. 10 и 11 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

³ См. статьи 6 и 9 Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных».

1) предоставить представителям бухгалтерской и кадровой служб учредителя доказательства согласия работника на доступ к его персональным данным, содержащимся в трудовом договоре, иных документах, на которые в доказательство своей правоты ссылается работник, в целях проведения проверки по жалобе обратившегося (в случае, если такого согласия не будет предоставлено, руководитель учреждения будет обязан доказывать наличие законных оснований для обработки персональных данных);

2) обеспечить предоставление работнику, по заявлению которого проводится проверка, информации, касающейся обработки его персональных данных, содержащей в т. ч. правовые основания и цели обработки персональных данных, сведения о способах обработки персональных данных и о лицах, которые имеют доступ к персональным данным или которым были раскрыты персональные данные, срок обработки персональных данных;

3) издать локальный акт, определяющий возможность обработки персональных данных работника представителями учредителя в соответствии с нормативным правовым актом, предусматривающим порядок проведения контрольных мероприятий, которым юридически будет оформлен допуск к персональным данным работника, указав необходимость соблюдения конфиденциального характера получаемых данных (ст. 7 Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных»).

На практике все эти условия возможно соблюсти, издав распоряжение об участии учреждения в проведении проверки по жалобе работника, по которому руководитель кадровой службы обязан предоставить документы, касающиеся осуществления работником трудовой деятельности в учреждении, проверяющим лицам (Ф.И.О., должность), обеспечивать предоставление информации о проверке работнику по его обращению, уведомить проверяющих о необходимости обеспечения конфиденциальности персональных данных. В преамбуле распоряжения указываются сведения о наличии согласия работника на обработку персональных данных в целях проверки и (или) законные основания для проведения проверки, не требующие согласия работника на обработку его персональных данных (подп. 2–11 ч. 1 ст. 6, ч. 2 ст. 10, ч. 2 ст. 11 Закона № 152-ФЗ).

Зачастую работодатели игнорируют данную формальность при проведении проверок, связанных с раскрытием и обработкой персональных данных. Впрочем, это редко приводит к наступлению ответственности за неисполнение требований Закона № 152-ФЗ¹, меры которой применяются в судебном порядке. Однако в ситуации, когда один работник пытается доказать «несправедливое отношение» к себе, ссылаясь на условия труда и премирования другого работника (которые являются персональными данными другого работника и могут стать объектом осуществления контроля), руководству учреждения крайне важно соблюдать требования Закона № 152-ФЗ. В противном случае руководитель учреждения (как оператор персональных данных) может попасть в юридически неприятную ситуацию.

В некоторых случаях, особенно когда этот вопрос не раскрыт в должностных инструкциях на уровне учреждения, при проведении плановой проверки руководитель учреждения вправе создать комиссию для проведения проверки учреждения, включив в нее работников учреждения, уполномоченных на участие в проверке, предоставление материалов и объяснений.

К основным правам и обязанностям сторон при проведении проверки относятся:

¹ Статья 24 Закона № 152-ФЗ.

Права членов комиссии	Права руководителя учреждения и уполномоченных должностных лиц
1) Право на беспрепятственный доступ в помещения и на территорию учреждения в течение рабочего дня; 2) запрашивать от должностных лиц учреждения информацию, документы, при необходимости их копии (в т. ч. на магнитных носителях), а также письменные справки и объяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки; 3) по аналогии применяются права, предусмотренные ст. 21 Закона № 294-ФЗ; 4) в целях недопущения злоупотребления членов комиссии своими правами ст. 15 Закона № 294-ФЗ установлены ограничения при проведении проверки, которые могут применяться руководителем учреждения по аналогии при защите своих прав в рамках проведения контрольных мероприятий	1) Право знакомиться со всеми документами и материалами, на основании которых сделаны выводы о нарушениях и недостатках в деятельности учреждения; 2) представлять комиссии письменные мотивированные возражения; 3) обжаловать действия (бездействие) членов комиссии, повлекшие за собой нарушение прав учреждения при проведении проверки, в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации
Обязанности членов комиссии	Обязанности руководителя учреждения и уполномоченных должностных лиц
1) не препятствовать текущей деятельности учреждения; 2) обеспечивать сохранность и возврат полученных в ходе проверки от учреждения документов; 3) документально подтверждать выявленные недостатки и нарушения; 4) по результатам проверки составлять акт проверки; 5) обеспечивать достоверность материалов проверок и обоснованность изложенных в акте проверки выводов	1) обеспечивать беспрепятственный доступ членов комиссии в помещения и на территорию учреждения в течение рабочего дня; 2) предоставить комиссии на период проведения проверки отдельное помещение, обеспечивающее сохранность документов; 3) предоставлять запрашиваемую комиссией информацию, документы, при необходимости их копии (в т. ч. на магнитных носителях), а также письменные справки и объяснения, относящиеся к предмету проверки; 4) своевременно принимать меры по устранению выявленных в процессе проверки нарушений; 5) по аналогии вменяются обязанности, предусмотренные ст. 18 Закона № 294-ФЗ

Срок проведения проверки, не связанной с государственным контролем (надзором), муниципальным контролем, ограничен, как правило, 30 календарными днями (одним месяцем). Основания и сроки продления срока проведения проверки должны определяться заранее правовым актом учредителя.

Наличие регламента (административного регламента) проведения проверки не является обязательным для ее проведения¹.

Впрочем, обязательность наличия регламента (административного регламента) может предусматриваться законом или нормативным правовым актом публично-правового образования, определяющего порядок осуществления контроля учредителя.

Но если такого регламента нет, то **правовой акт учредителя о проведении проверки** помимо общих сведений, установленных типовой формой приказа (распоряжения) о проведении проверки², также **должен содержать:**

¹ Пункт 12 ст. 18 Закона № 294-ФЗ. Здесь и далее за основу берутся требования закона, которые, как правило, применяются по аналогии при проведении учредителем любых проверок.

² Приказ Минэкономразвития России от 30.04.2009 № 141 «О реализации положений Федерального закона “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля”».

1) обязанность по ознакомлению руководителя учреждения до начала проведения проверки с правами и обязанностями, возникающими в связи с ее проведением;

2) основания и сроки продления проверки;

3) права и обязанности членов комиссии;

4) основания для признания недействительности результатов проверки (ст. 20 Закона № 294-ФЗ);

5) ответственность учреждения и членов комиссии за нарушение прав и неисполнение обязанностей, предусмотренных приказом (распоряжением) о проверке;

6) порядок согласования акта проверки и обжалование результатов проверки.

Защита интересов учреждения при проведении проверок

В случае если в регламенте (административном регламенте) проведения проверки и приказе (распоряжении) руководителя учреждений о проведении проверки **отсутствуют сведения, перечисленные выше, учреждение вправе обратиться с заявлением:**

■ **в арбитражный суд** о признании недействительными ненормативных правовых актов учредителя (приказов (распоряжений) о проведении проверки), незаконными решений и действий (бездействия) учредителя (если проверка проводится без издания приказа (распоряжения) или в условиях его неисполнения), его должностных лиц (членов комиссии), если учреждение полагает, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают их права и законные интересы *в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности*¹;

■ **в суд общей юрисдикции** об оспаривании решения, действия (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, если нарушены *права и свободы учреждения, не носящие экономического характера*.²

Указанные заявления подлежат рассмотрению судом в течение десяти дней.

Учреждения до обращения в суд могут также решать возникающие вопросы с учредителем, но, как показывает практика, исполнение законодательства о защите прав юридических лиц либо обеспечивается сразу, либо не обеспечивается вообще в случаях, когда проверка направлена на получение необходимого учреждению результата. ■

¹ Глава 24 Арбитражного процессуального кодекса РФ.

² Глава 25 Гражданского процессуального кодекса РФ.