

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 26 марта 2007 года № 14К (532) «О результатах проверки деятельности федеральных органов исполнительной власти по ликвидации подведомственных Рособразованию федеральных государственных учреждений в Федеральном агентстве по образованию; Государственном учреждении «Исполнительная дирекция «Дети России» по федеральным целевым программам и проектам, направленным на улучшение положения детей в России, модернизацию и информатизацию образования Министерства образования и науки Российской Федерации»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представление Счетной палаты Министру образования и науки Российской Федерации.

Направить информационное письмо Первому заместителю Председателя Правительства Российской Федерации Д. А. Медведеву с приложением отчета.

Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка деятельности федеральных органов исполнительной власти по ликвидации подведомственных Рособразованию федеральных государственных учреждений»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 3.10.12 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2007 год.

Цель контрольного мероприятия

Оценка эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти по ликвидации подведомственных Рособразованию федеральных государственных учреждений.

Предмет контрольного мероприятия

Исполнение органами исполнительной власти законодательства по ликвидации подведомственных Рособразованию федеральных государственных учреждений.

Объекты контроля

Федеральное агентство по образованию (Рособразование), государственное учреждение «Исполнительная дирекция «Дети России» по федеральным целевым программам и проектам, направленным на улучшение положения детей в России, модернизацию и информатизацию образования Министерства образования и науки Российской Федерации».

Проверяемый период деятельности: 2006 год.

Срок проведения контрольного мероприятия

С 5 февраля по 28 февраля 2007 года.

Результаты контрольного мероприятия

1. Общие сведения

Федеральное агентство по образованию (далее - Рособразование) создано в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

В системе подведомственных Рособразованию федеральных государственных учреждений находятся 1559 образовательных и необразовательных учреждений, из них: 1 дошкольное образовательное учреждение, 1 общеобразовательное учреждение (школа), 1 учреждение для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (школа-интернат), 250 образовательных учреждений начального профессионального образования, 874 образовательных учреждения среднего профессионального образования, 335 образовательных учреждений высшего профессионального образования, 42 образовательных учреждения дополнительного профессионального образования, 11 учреждений дополнительного детского образования, 144 учреждения необразовательного профиля, в том числе научные, действующие в сфере образования.

Государственное учреждение «Исполнительная дирекция «Дети России» по федеральным целевым программам и проектам, направленным на улучшение положения детей в России, модернизацию и информатизацию образования Российской Федерации» создано приказом Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации от 1 апреля 1997 года № 571 с наименованием государственное учреждение «Исполнительная дирекция по президентской программе «Дети России» Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации», в 2005 году оно было переименовано в государственное учреждение «Исполнительная дирекция «Дети России» (далее - Исполнительная дирекция).

2. Правомерность юридических действий, связанных с ликвидацией федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Рособразования

2.1. Соблюдение порядка ликвидации юридического лица

В целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 года № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 31 июля 2003 года № 451 «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы» была образована Правительственная комиссия по проведению административной реформы (далее - Комиссия), и принято решение о создании при Комиссии рабочих групп, в том числе по оптимизации структуры и функций федеральных государственных учреждений, федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных казенных предприятий, подведомственных федеральным органам исполнительной власти.

В ходе рассмотрения рабочей группой вопросов оптимизации структуры и функций государственных организаций, действующих в сфере здравоохранения и социального развития, экологии, культуры, образования и науки, были приняты решения о дальнейшей ведомственной принадлежности федеральных государственных учреждений, действующих в сфере образования, а также представлены предложения по их оптимизации и отнесению к соответствующим перечням (учреждений, подлежащих сохранению в федеральной собственности, ликвидации, реорганизации или иное). Материалы рабочей группы были одобрены Комиссией, а затем и Правительством Российской Федерации.

В ходе дальнейшего рассмотрения и согласования на заседаниях рабочей группы был уточнен перечень учреждений, находящихся в ведении Рособразования и подлежащих поэтапной ликвидации. Перечень из 33 федеральных государственных учреждений, подлежащих ликвидации, был одобрен Комиссией на заседании 4 марта 2005 года и утвержден Правительством Российской Федерации распоряжением от 28 июня 2005 года № 892-р.

Данное распоряжение также обязало Минобрнауки России внести в трехмесячный срок в установленном порядке в Правительство Российской Федерации проекты решений о ликвидации федеральных государственных учреждений.

Во исполнение указанного распоряжения Минобрнауки России внесло в Правительство Российской Федерации проекты решений о ликвидации 28 федеральных государственных учреждений.

Правительство Российской Федерации распоряжением от 20 февраля 2006 года № 217-р утвердило этот перечень.

Пять учреждений из 33, определенных на ликвидацию распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 июня 2005 года № 892-р, не были включены в данный перечень по следующим причинам:

- Инженерный центр электронной техники, г. Иваново, (пункт 6) был включен в перечень государственных учреждений ошибочно, так как по организационно-правовой форме данная организация является государственным унитарным предприятием и распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 июля 2005 года № 931-р включена в перечень федеральных государственных унитарных предприятий, находящихся в ведении Рособразования (пункт 23), как подлежащая реорганизации путем присоединения к Ивановскому государственному энергетическому университету;

- государственное учреждение «Дирекция жилищно-строительных программ», г. Москва, (пункт 21) в связи с тем, что учреждение принимает участие в реализации подпрограммы «Жилье для молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» (постановление Правительства Российской Федерации от 28 августа 2002 года № 638 «О подпрограмме «Обеспечение жильем молодых семей», входящей в состав федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы»). Ликвидация отложена до окончания срока реализации программы (протокол № 13 заседания рабочей группы);

- в отношении государственных научных учреждений «Государственный научно-исследовательский институт информационных образовательных технологий Министерства образования Российской Федерации» (пункт 26) и «Государственный научно-исследовательский институт систем интеграции» (пункт 27) Правительством Российской Федерации было принято решение (распоряжение от 18 мая 2006 года № 719-р) об их реорганизации путем присоединения к федеральному государственному учреждению «Государственный научно-исследовательский институт информационных технологий и телекоммуникаций», находящемуся в ведении Минобрнауки России (протокол заседания Комиссии от 29 апреля 2005 года № 39);

- государственное учреждение «Научный и информационно-методический центр «Базис» Министерства образования Российской Федерации, г. Москва (пункт 28), так как в соответствии с приказом Минобрнауки России от 26 августа 2005 года № 233 оно входит в состав участников аналитической ведомственной целевой программы «Развитие научного потенциала высшей школы (2006-2008 годы)» (мероприятие «Проведение фундаментальных исследований в рамках тематических планов»). Ликвидация названного учреждения отложена до окончания срока реализации программы (протокол № 13 заседания рабочей группы).

Проверкой установлено, что из 28 государственных учреждений, подлежащих ликвидации, 17 учреждений представляют бухгалтерские отчеты как юридические лица, 5 - в составе высших учебных заведений, 6 учреждений не представляют годовые бухгалтерские отчеты по результатам своей деятельности уже более 5 лет.

Во исполнение распоряжения Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 года № 217-р Рособразованием изданы приказы от 4 апреля 2006 года № 251

«О создании рабочей группы по ликвидации указанных в распоряжении Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 года № 217-р федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Рособразования» и от 5 апреля 2006 года № 254 «О ликвидации федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Рособразования».

Председателями ликвидационных комиссий (далее - комиссия) назначены руководители подлежащих в установленном законом порядке ликвидации учреждений.

Статья 62 Гражданского кодекса Российской Федерации возлагает на учредителей юридического лица или орган, принявший решение о ликвидации юридического лица, ряд обязанностей. Они обязаны незамедлительно письменно сообщить о принятом решении уполномоченному государственному органу, осуществляющему государственную регистрацию юридических лиц, который вносит в Единый государственный реестр юридических лиц сведения о том, что юридическое лицо находится в процессе ликвидации. Учредитель юридического лица также должен назначить ликвидатора и установить порядок и сроки ликвидации в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и другими нормативными правовыми актами.

В распоряжении Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 года № 217-р конкретные сроки завершения ликвидации учреждений не определены. Однако в протоколе заседания Правительственной комиссии от 26 декабря 2006 года № 59 определен срок завершения ликвидационных процедур до 1 июня 2007 года.

В нарушение статьи 62 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьи 23 Налогового кодекса Российской Федерации сообщения о ликвидации юридического лица были направлены в соответствующие налоговые органы по месту учета юридического лица как налогоплательщика с нарушением сроков (от 3 до 9 месяцев) в отношении 12 учреждений, а в отношении других 16 учреждений вообще не направлялись.

Также в нарушение статьи 62 Гражданского кодекса Российской Федерации, распоряжения Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 года № 217-р и приказа Рособразования от 5 апреля 2006 года № 254 был подписан приказ «О ликвидации государственного учреждения «Исполнительная дирекция «Дети России» его директором только 25 июля 2006 года, а сообщение в печати опубликовано 2 августа 2006 года.

В приказе Рособразования от 5 апреля 2006 года № 254 определены основные этапы, порядок и сроки процедур ликвидаций учреждений, которые комиссиями не были соблюдены.

Согласно статье 63 Гражданского кодекса Российской Федерации ликвидационная комиссия помещает в органах печати, в которых публикуются данные о государственной регистрации юридических лиц, сообщение о ликвидации юридического лица, о порядке и сроке заявления требований его кредиторами. Срок предъявления требований - не менее двух месяцев с момента опубликования сведений о ликвидации организации. Проверкой установлены факты, когда в нарушение данного положения в опубликованном сообщении указывался меньший срок заявления требований кредиторов (менее двух месяцев).

2.2. Удовлетворение требований кредиторов

Статья 64 Гражданского кодекса Российской Федерации устанавливает очередность и порядок удовлетворения требований кредиторов ликвидируемого юридического лица.

По информации, представленной Рособразованием, претензии к ликвидируемым учреждениям на момент проверки не предъявлялись.

3. Источники и объемы финансирования мероприятий, направленных на ликвидацию подведомственных Рособразованию федеральных государственных учреждений

В письме Минфина России от 16 июня 2003 года № 03-01-01/08-176 «О порядке проведения реорганизации и ликвидации федеральных органов исполнительной власти и федеральных учреждений» указывается, что источник финансирования расходов, связанных с проведением указанной процедуры, должен отражаться в решениях учредителя о ее проведении.

Источники и объемы финансирования мероприятий, направленных на ликвидацию подведомственных Рособразованию федеральных государственных учреждений, Рособразованием не определены. Процедура производится за счет средств ликвидируемых учреждений.

В 2006 году из средств федерального бюджета на основе утвержденных смет доходов и расходов Рособразованием финансировались 14 учреждений, подлежащих ликвидации, на общую сумму 17070,1 тыс. рублей.

В 2007 году финансируется из средств федерального бюджета на основе утвержденных смет доходов и расходов 1 учреждение - государственное научное учреждение «Аналитический центр мониторинга научных ресурсов Министерства образования Российской Федерации» (профинансировано на I квартал в сумме 1007,7 тыс. рублей). Данное учреждение является исполнителем научно-исследовательских работ, производимых в рамках аналитической ведомственной программы «Развитие научного потенциала высшей школы (2006-2008 годы)».

В 2007 году также запланировано выделение бюджетных средств 14 учреждениям на общую сумму 10577,7 тыс. рублей.

4. Использование федерального имущества, оставшегося после ликвидации федеральных государственных учреждений, подведомственных Рособразованию

Пункт 7 статьи 63 Гражданского кодекса Российской Федерации устанавливает принципы определения судьбы имущества, оставшегося после удовлетворения требований кредиторов.

На 1 января 2007 года основные средства учитывались на балансах 6 учреждений.

В результате выборочной проверки представленных ликвидируемыми учреждениями документов в части использования, учета и списания основных средств установлено следующее.

Согласно выписке из Реестра федерального имущества (письмо территориального управления Федерального агентства по управлению федеральным имуществом (Росимущество) по Воронежской области от 18 мая 2006 года № 6-2610), в оперативном управлении государственного учреждения «Научно-производственный центр «Восмодрев» (далее - ГУ «НППЦ «Восмодрев») при Воронежской государственной лесотехнической академии находится административно-бытовой корпус общей площадью 1115,4 кв. метра.

Руководство Воронежской государственной лесотехнической академии обратилось в Рособразованию с просьбой дать согласие на реорганизацию ГУ «НППЦ «Восмодрев» путем его присоединения как структурного подразделения к Воронежской государственной лесотехнической академии.

В ответ на указанную просьбу Рособразованию письмом от 11 октября 2006 года № 12173/12-16 сообщило, что принятое учредителем решение о ликвидации центра подлежит обязательному исполнению с соблюдением ликвидационных процедур, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Одновременно было сообщено, что Рособразование представит в Росимущество свои предложения по дальнейшему использованию оставшегося после ликвидации учреждения имущества только после удовлетворения ликвидационной комиссией требований кредиторов и утверждения Рособразованием ликвидационного баланса.

В соответствии с пунктом 7 статьи 63 Гражданского кодекса Российской Федерации оставшееся после удовлетворения требований кредиторов имущество юридического лица передается его учредителям (участникам), имеющим вещные права на это имущество, если иное не предусмотрено законом, иными правовыми актами или учредительными документами.

Вместе с тем согласно акту приема-передачи материальных ценностей имущество ГУ «НПЦ «Восмоддрев» первоначальной стоимостью 1803,7 тыс. рублей было передано на баланс Воронежской государственной лесотехнической академии.

В числе переданных объектов основных средств указано здание административно-бытового корпуса первоначальной стоимостью 1145,8 тыс. рублей.

При этом от Рособразования согласия на передачу указанных в акте материальных ценностей (имущества) получено не было.

Передача административно-бытового корпуса осуществлена на основании распоряжений территориального управления Росимущества по Воронежской области от 17 ноября 2006 года № 383-р и от 8 февраля 2007 года № 18-р.

Кроме того, в результате контрольного мероприятия также выявлено

В нарушение Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» при увольнении 3 марта 2006 года директора Исполнительной дирекции Э. А. Шакарова не была проведена инвентаризация имущества. Передача учетных документов, регистров бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности вновь назначенному директору С. А. Шупицкому также не производилась.

Между тем Федеральный закон от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ (статья 12) определяет, что для обеспечения достоверности данных бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности организации обязаны проводить инвентаризацию имущества и обязательств, в ходе которой проверяются и документально подтверждаются их наличие, состояние и оценка.

Порядок и сроки проведения инвентаризации определяются руководителем организации за исключением случаев, когда проведение инвентаризации обязательно - при смене материально ответственных лиц.

Обязательное проведение инвентаризации при смене материально ответственных лиц, а также при реорганизации или ликвидации организации предусматривает также пункт 27 Положения по ведению бухгалтерского учета и отчетности в Российской Федерации, утвержденного приказом Минфина России от 29 июля 1998 года № 34н.

Следует отметить, что проверки финансово-хозяйственной деятельности Исполнительной дирекции ее учредителем (Рособразование) ни разу за весь период ее деятельности не проводились.

Исследовать причины, повлиявшие на уменьшение активов баланса за период с 1 января 2006 года по 1 февраля 2007 года, не представляется возможным в связи с тем, что инвентаризация не производилась.

При общей сумме задолженности в 1081,3 тыс. рублей отсутствует достоверная информация об организациях-дебиторах и о месте их нахождения.

Проверкой выявлено наличие в структуре пассива баланса кредиторской задолженности, числящейся по расчетам с Санкт-Петербургским государственным университе-

том, в сумме 1016,4 тыс. рублей, при этом документально подтвержденные требования кредиторов к Исполнительной дирекции отсутствуют.

В проверяемый период Исполнительная дирекция из федерального бюджета не финансировалась.

На момент проверки промежуточный ликвидационный баланс, подлежащий утверждению Рособразованием, не представлен.

Выводы

1. В нарушение статьи 62 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьи 23 Налогового кодекса Российской Федерации сообщения о ликвидации юридического лица были направлены в соответствующие налоговые органы по месту учета юридического лица как налогоплательщика с нарушением сроков (от 3 до 9 месяцев) в отношении 12 учреждений, а в отношении других 16 учреждений - вообще не направлялись.

Также в нарушение статьи 62 Гражданского кодекса Российской Федерации, распоряжения Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 года № 217-р и приказа Рособразования от 5 апреля 2006 года № 254 был подписан приказ «О ликвидации государственного учреждения «Исполнительная дирекция «Дети России» его директором только 25 июля 2006 года, а сообщение в печати опубликовано 2 августа 2006 года.

2. В нарушение Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» и Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной бюджетной отчетности 6 учреждений, подлежащих ликвидации, не представляют годовую бухгалтерскую отчетность по результатам своей деятельности в Рособразовании уже более 5 лет.

3. Имели место случаи, когда в нарушение статьи 63 Гражданского кодекса Российской Федерации в опубликованном сообщении указывался меньший срок заявления требований кредиторов - менее 2 месяцев с момента публикации о ликвидации юридического лица.

4. Источники и объемы финансирования мероприятий, направленных на ликвидацию подведомственных Рособразованию федеральных государственных учреждений, не определены.

Предусмотренные приказом Рособразования от 5 апреля 2006 года № 254 порядок и сроки проведения ликвидационных процедур ликвидационными комиссиями не соблюдены.

5. В нарушение пункта 7 статьи 63 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно акту приема-передачи материальных ценностей, имущество ГУ «НПЦ «Восмодрев» первоначальной стоимостью 1803,7 тыс. рублей было передано на баланс Воронежской государственной лесотехнической академии. При этом согласия от Рособразования на передачу указанных в акте материальных ценностей (имущества) получено не было.

6. В нарушение Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» при увольнении 3 марта 2006 года директора Исполнительной дирекции Э. А. Шакарова не была проведена инвентаризация имущества. Передача учетных документов, регистров бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности вновь назначенному директору С. А. Шупицкому также не произведена.

Отсутствует достоверная информация об организациях-дебиторах и кредиторах, о месте их нахождения при общей сумме задолженности в 1081,3 тыс. рублей и 1016,4 тыс. рублей, соответственно.

Проверки финансово-хозяйственной деятельности Исполнительной дирекции ее учредителем (Рособразованием) за весь период деятельности (с 1997 года) не проводились.

Предложения

В целях устранения выявленных в ходе проверки нарушений и недостатков в работе Рособразования по ликвидации подведомственных ему федеральных государственных учреждений предлагается:

1. Направить представление Счетной палаты Министру образования и науки Российской Федерации и руководителю Федерального агентства по образованию в целях:

- приведения процедуры ликвидации подведомственных Рособразованию государственных учреждений, указанных в распоряжении Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 года № 217-р «О ликвидации федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Рособразования», в соответствие с нормами Гражданского кодекса Российской Федерации (статьи 61-64);

- проведения инвентаризации имущества подлежащих ликвидации учреждений, подведомственных Рособразованию, в соответствии с требованиями Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете».

2. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А. В. НАЗАРОВ