

Особенности перехода от сметы к плану

Т.Н. Шевченко

В соответствии с Федеральным законом от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты государственных (муниципальных) учреждений» (далее 83-ФЗ) с 1 января 2011 года в Российской Федерации действуют три типа государственных (муниципальных) образовательных учреждений — казённые, бюджетные (новые) и автономные. Для каждого из них предусмотрен свой порядок финансового обеспечения из бюджетов различных уровней.

• порядок финансового обеспечения • структура плана финансово-хозяйственной деятельности • образец плана

Новый порядок

Начиная с 1 января 2011 года финансовое обеспечение деятельности *казённых учреждений* осуществляется за счёт средств из бюджета на основе бюджетной сметы. Требования к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет утверждены приказом Минфина России от 20 ноября 2007 года № 112 и приказом Минфина от 30 июля 2010 г. № 84н: внесены изменения в эти требования, которые касаются только казённых образовательных учреждений.

Государственные (муниципальные) бюджетные и автономные образовательные учреждения вправе использовать бюджетную смету до 1 июля 2012 года (это так называемый переходный период от финансирования по смете к субсидиям в соответствии с планом финансово-хозяйственной деятельности этих учреждений).

Казённое образовательное учреждение должно составлять проект сметы на очередной финансовый год по рекомендуемому образцу (приложение 2 к приказу Минфина России от 20 ноября 2007 года № 112н).

Теперь рассмотрим новый порядок финансирования *бюджетных* (нового типа) и *автономных* образовательных учреждений. С 1 января 2012 г. вступает в силу Приказ Министерства финансов РФ от 28.07.2010 г. № 81н (далее приказ № 81н) «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения».

В соответствии с приказом Минфина РФ от 28.07.2010 № 81н и Постановлением Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 537 «О порядке осуществления федеральными органами исполнительного государственного учреждения», Министерство образования и науки РФ издало приказ от 1 ноября 2010 № 1095 «Об утверждении Порядка составления и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации».

Положения этих приказов распространяются как на бюджетные (нового типа) так и автономные образовательные учреждения, в отношении которых федеральными органами исполнительной власти, законами субъектов РФ, нормативно-правовыми актами уполномоченных органов местного самоуправления в переходный период (до 1 июля 2012 г.) принято решение о предоставлении им субсидий из соответствующего бюджета.

«Перевод» бюджетного образовательного учреждения на режим функционирования в рамках муниципального задания с финансовым обеспечением в виде субсидии осуществляется в соответствии с пунктом 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса; это положение применимо и к автономным образовательным учреждениям.

Обращаем внимание руководителей школ на то, что из положений статьи 33 Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ следует, что в установленном порядке бюджетные образовательные учреждения могли перейти на финансовое обеспечение за счёт субсидии до 1 января 2012 года.

В качестве планового документа школы могут использовать документ, аналогичный плану финансово-хозяйственной деятельности, утверждённый органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, в соответствии с Требованиями Письма Минфина России от 28.04.2011 «02-03-10\1603.

Приказ 81н устанавливает требования к плану финансово-хозяйственной деятельности бюджетных (нового типа) и автономных образовательных учреждений, но не определяет его форму. Порядок составления этого плана должен быть установлен органом исполнительной власти (органом местного самоуправления), осуществляющим функции и полномочия учредителя школы. Разрабатывая план, надо не забывать о том, что учредитель может предусмотреть дополнительную детализацию различных показателей, а также не только ежегодный, но и поквартальный и даже поквартальный и даже поквартальный план.

В соответствии с Приказом Минфина РФ от 28.07.2010 г. № 81н план финансово-хозяйственной деятельности составляется на финансовый год, если закон о бюджете утверждается на один финансовый год, либо на финансовый год и плановый период, если закон о бюджете утверждается на финансовый год и плановый период.

Органы власти и органы, осуществляющие функции и полномочия учредителя, вправе утвердить единую форму плана финансово-хозяйственной деятельности для государственного (муниципального) бюджетного (нового типа) и автономного образовательного учреждения, либо две отдельные формы для каждого типа образовательного учреждения. План даёт возможность органу, осуществляющему функции и полномочия учредителя, с любой степенью детализации регулировать финансовую деятельность школы. В отличие от бюджетной сметы в плане финансово-хозяйственной деятельности отражаются операции как с субсидиями, планируемыми к получению из бюджета, так и со средствами от иной приносящей доходы деятельности. Основой для предоставления субсидии на выполнение задания будет государственное (муниципальное) задание, план финансово-хозяйственной деятельности, где отражаются показатели, связанные с выполнением этого задания.

Переход от бюджетного (традиционного) планирования к плану финансово-хозяйственной деятельности вызывает опасения и тревогу у руководителей школ: могут ли органы местного самоуправления (их структурные подразделения) контролировать финансово-хозяйственную деятельность? Могут ли применяться санкции к бюджетным и автономным учреждениям и (или) их руководителям за несоблюдение порядка составления Плана, а если да, то какими нормативно-правовыми документами это запрещено?

В соответствии со статьёй 32 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в редакции от 18.07.2011 г.) контроль за финансово-хозяйственной деятельностью автономного учреждения осуществляется в порядке, установленном местной администрацией. Таким правовым актом может устанавливаться *только порядок контроля за целевым использованием средств (субсидий), но не за планом финансово-хозяйственной деятельности*. В федеральном законе от 03.11.2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» не предусмотрено право учредителя осуществлять контроль за этой деятельностью, но вместе с тем в 7-ФЗ в редакции 83-ФЗ (подпункта 6 пункта 3.3–3.5 статьи 32 государственное (муниципальное) учреждение обеспечивает открытость и доступность плана финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения, составляемого и утверждаемого в порядке, определённом соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, и в соответствии с требованиями, установленными Министерством финансов РФ. План финансово-хозяйственной деятельности автономного и бюджетного образовательного учреждения размещается в сети Интернет, что обеспечивает его доступность и открытость (заметим, что согласно пункту 6 статьи 33 Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ эта норма вступает в силу с 01.01.2012 г.).

Особенность плана финансово-хозяйственной деятельности — необходимость определить порядок отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества. Этот порядок определён Постановлением Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 558 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества». Перечни особо ценного движимого имущества автономных учреждений определяются федеральными государственными органами, органами государственной власти субъекта РФ, местной администрацией в зависимости от того, в чьей собственности находится данное имущество.

Перечни особо ценного движимого имущества бюджетных учреждений определяются соответствующими органами, осуществляющими функции и полномочия учредителя. Перечень особо ценного движимого имущества бюджетное или автономное образовательное учреждение ведёт на основании сведений бухгалтерского учёта государственных (муниципальных) учреждений в полном наименовании объекта, отнесённого в установленном порядке к особо ценному движимому имуществу, его балансовой стоимости и об инвентарном (учётном) номере (при его наличии).

Порядок представления отчётности автономных и бюджетных учреждений, а также её состав определены Приказом Минфина России от 25 марта 2011 г. № 33н «Об утверждении Инструкции о порядке составления, представления годовой, квартальной бухгалтерской отчётности государственных (муниципальных) бюджетных и автономных учреждений».

Поскольку в плановых показателях плана финансово-хозяйственной деятельности учреждений отражаются не только целевые субсидии, но и поступления от приносящей доход деятельности, законодательство не запрещает при определении стоимости платных услуг исходить из себестоимости и необходимого уровня рентабельности, устанавливаемого по результатам оценки стоимости аналогичных услуг на ранге образовательных услуг.

Структура плана

Рассмотрим структуру плана финансово-хозяйственной деятельности в соответствии с Приказом Минфина от 28.07.2010 № 81н «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения».

Школа составляет план в рублях с точностью до двух знаков после запятой по форме, утверждённой органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, который включает три части: заголовочную, содержательную и оформляющую.

Заголовочная часть

В заголовочной части отражают идентификационные данные школы, плановый период, на который представляются сведения, и наименование единиц измерения показателей.

Содержательная часть

Содержательная часть плана состоит из текстовой и табличной частей. В текстовой части плана следует указывать:

- цели деятельности школы в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами субъектов Федерации, органов местного самоуправления;
- виды деятельности школы, являющиеся основными видами деятельности в соответствии с уставом школы;
- перечень услуг (работ), относящихся в соответствии с уставом к основным видам деятельности школы, а также платных образовательных услуг и иных видов деятельности, приносящих доход, предоставляемых для физических лиц за плату;
- общую балансовую стоимость недвижимого государственного (муниципального) имущества на дату составления плана (стоимость имущества, закреплённого его собственником за школой на праве оперативного управления; приобретённого школой за счёт выделенных собственником средств или за счёт доходов от иной приносящей доход деятельности);
- общую балансовую стоимость движимого государственного (муниципального) имущества на дату составления плана, в том числе балансовую стоимость особо ценного движимого имущества;
- иную информацию по решению органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя.

Табличная часть

Табличная часть плана должна содержать информацию о финансовом состоянии школы — данные о нефинансовых и финансовых активах, обязательства на последнюю отчётную дату, предшествующую дате составления плана (включая просроченную кредиторскую задолженность), плановые показатели по поступлениям и выплатам школы и иную информацию по решению органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя.

В плановых показателях школы по поступлениям отражаются:

- субсидии на выполнение государственного (муниципального) задания;
- целевые субсидии;
- бюджетные инвестиции (перечисленные три пункта формируют на основании информации, полученной от учредителя);
- поступления от оказания школой услуг (выполнения работ), относящихся в соответствии с уставом к её основным видам деятельности, которые для физических лиц предоставляются на платной основе, а также поступлений от иной приносящей доход деятельности (рассчитываются самой школой, исходя из планируемого объёма оказания услуг (выполнения работ) и планируемой стоимости их реализации);
- поступлений от реализации ценных бумаг (для государственных (муниципальных) автономных учреждений, а также государственных (муниципальных) бюджетных учреждений) в случаях, установленных федеральными законами.

Плановые показатели по выплатам школа формирует с учётом: оплаты труда и начислений на выплаты по оплате труда; услуг связи; транспортных услуг; коммунальных услуг; арендной платы за пользование имуществом; услуг по содержанию имущества; прочих услуг: пособий по социальной помощи населению; приобретения основных средств, материальных запасов, ценных бумаг (в случаях, установленных законодательством); прочих расходов; иных выплат, не запрещённых законодательством РФ.

Оформляющая часть

Оформляющая часть плана должна содержать подписи должностных лиц, ответственных за содержащиеся в плане данные — руководителя школы, (уполномоченного им лица), руководителя финансово-экономической службы или иного уполномоченного лица.

Утверждение и реализация плана финансово-хозяйственной деятельности школы

Содержание требований к плану финансово-хозяйственной деятельности показывает, что основные затраты, связанные с его разработкой, будет нести сама школа. Учредитель наделён правом устанавливать множество дополнительных правил (начиная с детализации плановых показателей по выплатам до уровня групп и статей классификации операции сектора государственного управления бюджетной классификации РФ и заканчивая утверждением единой формы плана для подведомственных учреждений, правил его заполнения).

План муниципального автономного учреждения утверждается его руководителем. План государственного (муниципального) бюджетного учреждения утверждает учредитель, однако он может делегировать это самой школе (её руководителю). План может уточняться после утверждения закона (решения) о бюджете и по мере выполнения государственного (муниципального) задания.

Показатели плана финансово-хозяйственной деятельности изменяются путём внесения корректировок, что позволит исполнить его в следующем периоде наиболее эффективно. Анализ плана финансово-хозяйственной деятельности необходим для определения направлений использования денежных средств, их целевого расходования, эффективного ведения финансово-хозяйственной деятельности.

Рассмотрим уже действующие планы, по которым работают многие образовательные учреждения (как бюджетные, так и автономные) в отдельных регионах РФ. Можно использовать приведённый ниже образец плана.

Образец плана финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) автономного образовательного учреждения

1. Краткое содержание плана финансово-хозяйственной деятельности.
2. Учётная карта автономного образовательного учреждения.
3. Общее описание ситуации.
4. Анализ существующего положения и перспектив развития автономного образовательного учреждения.
5. Маркетинг.
6. Характеристика оказываемых услуг.
7. План основных параметров деятельности.
8. План доходов.
9. План обеспечения средствами труда.
10. План по трудовым ресурсам.
11. Оценка риска.
12. Финансово-экономический план.
13. Источники финансирования деятельности школы.
14. Расчёт точки безубыточности — нет.
15. Перечень мероприятий по повышению эффективности деятельности на ближайшие годы.

Перевод образовательных учреждений в новый статус бюджетных (нового типа) и автономных открывает целый ряд новых возможностей, среди которых: развитие материальной базы школы; повышение эффективности расходования бюджетных средств (т.е. финансирование в форме субсидий); более гибкое реагирование на запросы родителей и общественности; возможность распоряжаться заработанными средствами (поступлениями от платных услуг); в автономных учреждениях — возможность перейти на упрощённую систему налогообложения.

Однако целесообразность этого перехода будет эффективной, если есть определённые условия деятельности образовательных бюджетных и автономных учреждений:

- качество менеджмента и управления финансами в школе (активный грамотный директор, налаженная система бухгалтерского и налогового учётов, наличие платных услуг);
- возможности расширить сектор платных услуг в доходах школы;
- привлечение благотворительных взносов, грантовых средств;
- конкурентные преимущества школы, выраженные в специализации, инновациях, уникальных технологиях;
- налаженные (хорошие) отношения с заинтересованными сторонами (органами местной администрации, бизнес-структурами, благотворителями, общественными организациями);
- наличие команды единомышленников, гибкость в управлении коллективом.

Эти условия (критерии) эффективности деятельности школы, отсутствие опыта, незавершённость законодательной базы функционирования бюджетных и автономных образовательных учреждений требуют оценить не только преимущества, но и возможные риски.

При оказании платных образовательных услуг бюджетными и автономными образовательными учреждениями необходимо учитывать изменения в лицензировании образовательной деятельности. В соответствии с законом РФ № 99-ФЗ от 22.04.2011 г. «О лицензировании отдельных видов деятельности» и Постановлением Правительства РФ от 16 марта 2011 г.

№ 174 «Об утверждении положения о лицензировании образовательной деятельности» не подлежит лицензированию индивидуальная педагогическая деятельность, проведение разовых занятий. Соответственно этой логике платные образовательные услуги подлежат лицензированию.

Риски

В плане финансово-хозяйственной деятельности (содержательная часть) необходимо ввести раздел (пункт) «оценка риска». Возможная классификация рисков:

- риск сокращения финансирования со стороны государственного заказчика (так как государственный заказ финансируется из бюджетов разного уровня, государственные структуры могут не соблюдать платёжную дисциплину. Риск утраты гарантированного бюджетно-сметного финансирования заключается в том, что государство, по сути, предлагает автономным образовательным учреждениям попробовать себя «в свободном плавании» в рыночных условиях, в конкурентной образовательной среде, при сохранении минимального финансирования «по заказу» на основе задания учредителя;
- риск сокращения доходов, получаемых на платной основе;
- кадровые риски (неподготовленность коллективов школ к работе в новых организационно-правовых и хозяйственно-финансовых условиях);
- риск ухудшения финансовых результатов.

В то же время перечисленные сложности, возможные риски могут быть преодолены, если заблаговременно проанализировать пути и способы организации финансово-хозяйственной деятельности как бюджетного, так и автономного образовательного учреждения.

Для минимизации рисков необходимо организовать службу внутреннего аудита (определить регламент формирования, анализа и контроля за ключевыми показателями финансово-хозяйственной деятельности). Для обеспечения «экономической», «административной», «трудовой», «налоговой» безопасности финансово-хозяйственной деятельности используются положения Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ (в редакции от 30.07.2010 г.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Впервые в законодательстве РФ в законе введён перечень нарушений со стороны должностных лиц контролирующих органов, при наличии которых результаты проверки признаются недействительными и подлежат отмене вышестоящим органом государственного контроля (надзора) или судом на основании заявления юридического лица (статья 3 ФЗ-294 «Принципы защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля»).

Тамара Николаевна Шевченко,
профессор кафедры экономики и менеджмента Московского городского педагогического университета, кандидат экономических наук