

Процедуры формирования и использования плановой деятельности школы

Г.К. Лапушинская

Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» № 83-ФЗ от 08.05.2010 г. изменил не только типы образовательных учреждений, но и основные финансовые механизмы их функционирования, определив переход от финансирования школ к финансированию их услуг. В результате потребовались изменения в финансовом планировании школ.

• требования к плану • нормативно-правовая база • показатели плана • утверждение плана • ответственность руководителя школы

Подходы и принципы бюджетирования деятельности при разработке смет заменены на процесс формирования и использования плана финансово-хозяйственной деятельности (далее — план ФХД). Школа должна обеспечить 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 (в соответствии с изменениями, вносимыми Федеральным законом № 83-ФЗ в статью 32, дополняемую подпунктом 6 пункта 3.3 Федерального закона № 7 от 12 января 1996 г. «О некоммерческих организациях»).

Требования к плану

Так как определение порядка составления и утверждения планов ФХД было возложено на учредителя школы, то первоначально появилось постановление Правительства РФ № 537 от 26 июля 2010 г. «О порядке осуществления федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального государственного учреждения» и были сформулированы требования к плану ФХД Министерством финансов (приказ Министерства финансов РФ № 81н от 28 июля 2010 г. «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения»).

Приказ Минфина (далее — Требования) был направлен только на бюджетные учреждения, в отношении которых принято решение о предоставлении им субсидии из соответству-

ющего бюджета бюджетной системы РФ (бюджета РФ, бюджета субъекта РФ или местного бюджета). Кроме того, в пункте 2 Требований было определено право учредителя установить особенности составления и утверждения плана ФХД для отдельных учреждений.

В результате Министерство образования и науки РФ как учредитель федеральных государственных учреждений приняло Приказ Министерства образования и науки РФ № 1095 от 1 ноября 2010 г. «Об утверждении порядка составления и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации» (далее — Порядок), который вступил в силу с 1 января 2012 года. Действие этого приказа распространяется на те находящиеся в ведении Министерства образования и науки РФ структуры, которые должны при финансовом планировании собственной деятельности разрабатывать планы ФХД — государственные бюджетные и автономные учреждения, а также их обособленные (структурные) подразделения без прав юридического лица, имеющие полномочия по ведению бухгалтерского учёта. Таким образом, если у школы есть структурное подразделение, имеющее полномочия по ведению бухгалтерского учёта (например, филиал в другом муниципальном образовании), то это структурное подразделение также должно формировать план ФХД.

Также были изданы нормативно-правовые акты о порядке составления и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности государственных бюджетных учреждений, находящихся в ведении органов власти субъектов РФ: порядок, утверждённый на уровне субъектов РФ, за небольшим исключением повторяет требования федеральных органов власти.

План составляется на финансовый год в случае, если закон о бюджете утверждается на один финансовый год. Если будет применяться среднесрочное финансовое планирование и закон о бюджете будет утверждаться на три года (очередной финансовый год и плановый период), то и план ФХД школа должна разрабатывать также на финансовый год и плановый период (пункт 2 Порядка).

Проект плана ФХД составляется на этапе формирования проекта того бюджета, из которого будет в дальнейшем выплачиваться субсидия на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием школой государственных (муниципальных) услуг в соответствии с государственным (муниципальным) заданием.

План составляется в рублях с точностью до двух знаков после запятой (т.е. с учётом копеек). В структуре плана ФХД выделяют три части: *заголовочную* (её можно было бы назвать идентификационной, которая позволяет уточнить все основные информационные сведения о субъекте планирования, субъекте контроля за планированием от учредителя, а также плановой информации, положенной в основу процесса планирования, — временной горизонт планирования, единицы измерения); *содержательную* (определяющую плановые показатели в описательной и табличных формах) и *оформляющую* (связанную с процедурой детализации непосредственных участников процесса планирования, а значит — тех, кто будет нести ответственность за качество разработки документа для школы).

Требования к форме и информационному наполнению плана ФХД школы полностью соответствуют заложенным в Требованиях и в нормативно-правовых документах органов власти субъектов РФ не трансформированы.

В заголовочной части Плана ФХД указываются (пункт 5 Требований):

- гриф утверждения документа, содержащий наименование должности, подпись (и её расшифровку) лица, уполномоченного утверждать План, и дату утверждения;
- наименование документа;
- дату составления документа;
- наименование школы;
- наименование подразделения (в случае составления им Плана);
- наименование органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя;
- дополнительные реквизиты, идентифицирующие школу (адрес фактического местонахождения, идентификационный номер налогоплательщика (ИНН) и значение кода причины постановки на учёт (КПП));
- финансовый год (финансовый год и плановый период), на который представлены содержащиеся в документе сведения;
- наименование единиц измерения показателей, включаемых в План и их коды по Общероссийскому классификатору единиц измерения (ОКЕИ) и (или) Общероссийскому классификатору валют (ОКВ).

В содержательной части плана, представленной текстовой (описательной) и табличной частями, указываются (пункт 7 Требований):

- цели деятельности школы в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами и его уставом;
- основные виды деятельности в соответствии с уставом школы;
- перечень услуг (работ), относящихся в соответствии с уставом к основным видам деятельности школы, предоставление которых для физических и юридических лиц осуществляется за плату — отсутствие в уставе школы тех видов деятельности, которые она хотела бы и может реализовать в рамках собственной приносящей доход деятельности, требует первоначального изменения в уставе школы, и лишь потом планирования и реализации;
- общая балансовая стоимость недвижимого государственного имущества на дату составления Плана (в соответствии со стоимостью имущества, закреплённого его собственником за школой на праве оперативного управления; приобретённого школой за счёт выделенных собственником имущества средств; приобретённого школой за счёт доходов, полученных от иной приносящей доход деятельности);
- общая балансовая стоимость движимого государственного имущества на дату составления Плана, в том числе балансовая стоимость особо ценного движимого имущества.

Кроме того, Требованиями допускалось использование в описательной части Плана другой информации по решению органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя. В результате Министерство образования и науки РФ включило в описательную часть плана ФХД для федеральных образовательных учреждений, находящихся в его ведении, дополнительно ещё два вида информации (пункт 4 Порядка):

- показатели финансового состояния школы (данные о нефинансовых и финансовых активах, обязательствах на последнюю отчётную дату, предшествующую дате составления Плана) — по этим показателям можно оценить динамику в развитии школы;
- мероприятия стратегического развития школы.

В субъектах РФ

В нормативно-правовых актах субъектов РФ, регламентирующих порядок составления и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности государственных бюджетных учреждений, находящихся в ведении органов власти субъектов Федерации, перечень видов информации, включаемой в текстовую часть плана, также несколько различается:

- могут включаться виды информации, полностью повторяющие Порядок, определённый Министерством образования и науки РФ, включая мероприятия стратегического развития школы;
- могут включаться только цели и виды уставной деятельности школы, перечень платных услуг и показатели финансового состояния на последнюю отчётную дату, предшествующую дате составления Плана, но не включаться данные по имущественному комплексу — они будут отражены только в табличной части;
- в содержательную часть вносится информация в чётком соответствии с пунктом 7 Требований, а в табличной части Плана указываются: показатели финансового состояния школы (данные о нефинансовых и финансовых активах, обязательствах на последнюю отчётную дату, предшествующую дате составления Плана);
- могут включаться только цели и виды уставной деятельности школы и перечень платных услуг, не включаться данные по имущественному комплексу; показатели финансового состояния школы могут быть перенесены в табличную часть;
- может быть включён помимо видов информации, определённых Требованиями, пункт неоднозначной трактовки — «иная информация».

Показатели

Показатели Плана ФХД по поступлениям школа формирует, исходя из представленной учредителем информации о планируемых объёмах расходных обязательств и планируемого объёма поступлений от приносящей доход деятельности по следующей структуре (пункт 10 Требований):

- субсидий на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием школой в соответствии с государственным/муниципальным заданием государственных/муниципальных услуг (выполнением работ) (финансовые средства на реализацию государственного/муниципального задания);
- субсидий, предоставляемых в соответствии с проектом закона о бюджете на осуществление соответствующих целей (целевая субсидия);
- бюджетных инвестиций;
- публичных обязательств перед физическими лицами в денежной форме, полномочия по исполнению которых от имени учредителя планируется передать школе в установленном порядке;
- поступлений от оказания образовательным учреждением услуг (выполнения работ), относящихся в соответствии с уставом к её основным видам деятельности, предоставление которых осуществляется на платной основе, а также поступлений от иной приносящей доход деятельности;
- поступлений от реализации ценных бумаг (для автономных учреждений, а также бюджетных учреждений в случаях, установленных законодательством).

Плановые показатели по поступлениям указываются по видам услуг (работ). Если школе предоставляется несколько целевых субсидий, показатели Сведений формируются по каждой целевой субсидии без формирования группировочных итогов.

Плановые показатели по выплатам формируются школой в соответствии с выплатами, указанными в форме Плана (пункт 11 Требований): оплата труда и начисления на выплаты по оплате труда; услуги связи; транспортные; коммунальные

услуги; арендная плата за пользование имуществом; услуги по содержанию имущества; прочие услуги; пособия по социальной помощи населению; приобретение основных средств, нематериальных активов, материальных запасов, ценных бумаг (для государственных (муниципальных) автономных учреждений, а также государственных (муниципальных) бюджетных учреждений в случаях, установленных федеральными законами); прочие расходы; иные выплаты, не запрещённые законодательством РФ.

Кроме того, Требованиями установлено (пункт 11), что учредитель вправе при установлении порядка предусматривать детализацию плановых показателей по выплатам до уровня групп и статей классификации операций сектора государственного управления бюджетной классификации Российской Федерации, а по группе «Поступление нефинансовых активов» — с указанием кода группы классификации операций сектора государственного управления. Сегодня практически все учредители школ при формировании плана ФХД предусмотрели использование такой детализации.

Плановые объёмы выплат, связанные с выполнением школой государственного/муниципального задания, формируются с учётом нормативных затрат, определённых в порядке, установленном законодательством. Это связано со стандартизацией государственной/муниципальной услуги и применением методов нормативного подушевого финансирования данной услуги при определении размера выделяемой субсидии.

При этом и платные услуги бюджетных и автономных образовательных учреждений также должны быть отражены в плане ФХД, и учредитель вправе установить форму Плана (пункт 16 Требований) и особенности составления и утверждения Плана для отдельных учреждений (пункт 2 Требований).

Кроме того, учредитель имеет право определить для бюджетных образовательных учреждений величины формирования плановых поступлений и соответствующих им плановых выплат, в том числе по видам услуг (работ) (пункт 15 Требований), т.е. фактически установить плановое задание на реализацию платных услуг населению.

Даже при оказании школой в рамках уставной деятельности услуг для физических и юридических лиц на платной основе порядок определения платы за них также устанавливается учредителем (пункт 11 Порядка). Это связано с тем, что Федеральный закон № 83-ФЗ определил необходимость устанавливать одинаковую оплату и условия при оказании одних и тех же услуг вне зависимости от источника их финансирования (из бюджета в рамках реализации государственного/муниципального задания или из средств физических и юридических лиц при реализации платных услуг) (подпункт 4 пункта 5 статьи 6 ФЗ № 83).

Порядок утверждения плана

Право учредителя определять порядок утверждения плана ФХД школ привёл к различиям в нормативно-правовой базе субъектов РФ в сроках уточнения показателей, представления, процедурах согласования и утверждения Плана.

Таким образом:

Роль плана ФХД для школы (за исключением школ, функционирующих в форме казённых учреждений) изменилась. План перестал быть основанием для финансирования школы со стороны учредителя: теперь фактически финансируется то государственное/муниципальное задание,

Г.К. Лапушинская

Процедуры формирования и использования плановой деятельности школы

которое выполняется на базе школы. И если сметное финансирование осуществлялось ранее от фактически сложившихся расходов и в этом случае был смысл включать в смету в качестве требуемых к финансированию максимальные величины затрат, то теперь особенно важна обоснованность планируемых затрат по каждому виду образовательных услуг. Даже в условиях многоэтапного согласования план ФХД всё равно остаётся лишь тем документом, который позволяет руководству школы грамотно управлять при отсутствии субсидиарной ответственности учредителя за обязательства, возникающие у школы при выполнении уставной деятельности и государственного/муниципального задания. Не случайно в приказе № 9 от 1 марта 2011 г. Министерства образования Республики Карелия, утверждающем порядок составления и утверждения плана ФХД школ, содержится значимый пункт, поддерживающий понимание их руководителями уровня возложенной на них ответственности: «Министерство образования Республики Карелия вправе в установленном им порядке предоставить право утверждать план руководителю государственного бюджетного учреждения» (пункт 17 приказа).

Ответственность руководителя школы была Федеральным законом № 83-ФЗ изменена и связана сейчас с введением:

- персональной ответственности руководителя бюджетного образовательного учреждения за результаты его деятельности вплоть до увольнения;
- условия о расторжении трудового договора по инициативе работодателя в соответствии с Трудовым кодексом РФ при наличии у бюджетного учреждения просроченной кредиторской задолженности, превышающей предельно допустимые значения, установленные учредителем (часть 27 статьи 30);
- ответственности в размере убытков, причинённых в результате совершения крупной сделки, не получившей предварительного согласия учредителя, — для бюджетных учреждений, наблюдательного совета — для автономных учреждений (часть 13 статьи 9.2 Федерального закона № 7-ФЗ от 12 января 1996 г., статьи 14, 15 Федерального закона № 174-ФЗ от 3 ноября 2006 г.).

Понятно, что в этих условиях требования к качественной и обоснованной разработке плана ФХД существенно повышаются.

Галина Константиновна Лапушинская,

заведующая кафедрой государственного управления Тверского государственного университета, профессор, доктор экономических наук