

НОВЫЙ ЗАКОН – НОВЫЕ ТРЕБОВАНИЯ: изменения в правилах оказания платных образовательных услуг



Галина Константиновна Лапушинская,
*заведующая кафедрой государственного управления
Тверского государственного университета,
профессор, доктор экономических наук*

В новом Федеральном законе «Об образовании в РФ» регламентировано и унифицировано предоставление образовательных услуг (приняты федеральные государственные образовательные стандарты и требования), зафиксирован запрет на оказание платных образовательных услуг вместо образовательной деятельности, финансовое обеспечение которой осуществляется за счёт бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов (часть 2 статьи 101 Закона).

- перечень услуг
- правовое регулирование
- платные образовательные услуги
- школьные локальные акты
- оформление договоров
- информационная открытость

Правовое регулирование

Закон расширил перечень гарантированных бесплатных услуг населению, включив в него, в частности, итоговую и промежуточную аттестацию в случае обучения по программе общего образования вне школы, а также психолого-педагогическую, медицинскую и социальную помощь учащимся, испытывающим трудности в освоении основных общеобразовательных программ, своём развитии и социальной адаптации.

Эти изменения предопределили и правовое регулирование платных образовательных услуг, которое имеет достаточно сложный харак-

тер и определяется не только нормами законодательства об образовании (необходимо учитывать, по меньшей мере, федеральные законы «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.; «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ, в ред. от 01.09.2013; «О защите прав потребителей» от 07.02.1992 № 2300-1, в ред. от 01.09.2013; «Об автономных учреждениях» от 03.11.2006 № 174-ФЗ в ред. от 03.12.2012 № 240-ФЗ).

Правила

Кроме того, с 1 сентября 2013 года вступили в силу Правила оказания платных образовательных услуг (далее — Правила), утверждённые Постановлением Правительства РФ 15.08.2013 г. № 706.

Правила выступают подзаконным актом для Закона и детализируют его основные положения. Так, Правила очень чётко определяют понятие платных образовательных услуг — это «осуществление образовательной деятельности по заданиям и за счёт средств физических и (или) юридических лиц по договорам об образовании, заключаемым при приёме на обучение» (пункт 2 Правил).

При этом платные образовательные услуги чётко отделяются от государственных/муниципальных услуг, осуществляемых школой в рамках государственного (муниципального) задания, либо соглашения о предоставлении субсидии на возмещение затрат. Кроме того, школа не может подменять один вид образовательных услуг другим (т.е. подменить платной образовательной услугой образовательную услугу, финансовое обеспечение которой осуществляется за счёт бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов). Платные услуги оказываются только на добровольной основе и по желанию ученика и (или) его родителей (законных представителей) несовершеннолетних учащихся.

В качестве платных образовательных услуг могут выступать дополнительные общеобразовательные программы при наличии их в лицензии школы (пункт 2 части 4 статьи 23 Закона), так как законодательно (ни Конституцией РФ, ни Законом) их получение детьми не отнесено к числу государственных гарантий в сфере образования, и объёмы услуг по дополнительному образованию, финансируемых за счёт средств бюджетов бюджетной системы РФ, не определяются законодательно. Однако обеспечение дополнительного образования детей

в муниципальных общеобразовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам отнесено, согласно пункту 3 части 1 статьи 8 Закона (а также подпункта 13 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 02.07.2013 г. № 185-ФЗ) к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в сфере образования. В результате решение о финансовом обеспечении реализации дополнительных общеобразовательных программ вне рамок федеральных государственных образовательных стандартов соответствующих уровней общего образования принимаются органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления соответственно.

Таким образом, в муниципальное задание муниципального общеобразовательного учреждения, например, может быть включено оказание не только услуг общего образования, но и услуг дополнительного образования. Если учредителем будет принято такое решение, то эти услуги могут финансироваться из бюджета субъекта РФ (будут предоставлены субвенции местному бюджету) и к категории платных не относятся.

Школьные локальные акты

Общие требования к приёму на обучение в образовательную организацию на места с оплатой стоимости обучения физически и (или) юридическими лицами определяются локальными нормативными актами таких организаций в соответствии с законодательством России (часть 5 статьи 55 Закона).

Школа в связи с вступлением в силу Закона и Правил должна привести в соответствие с действующим законодательством

собственные локальные акты, регламентирующие предоставление платных образовательных услуг:

- внести соответствующие изменения в Устав (если не все виды платных образовательных услуг, которые школа планирует, указаны как виды уставной деятельности; вопросы организации образовательной деятельности за счёт физических и (или) юридических лиц и т.п.);
- скорректировать Правила приёма учащихся в школу с учётом новых требований по заключению договоров об образовании;
- может быть сформирован как отдельный локальный акт с учётом новаций Порядок оформления возникновения, приостановления и прекращения отношений между школой и учащимися и (или) родителями (законными представителями);
- корректируется и утверждается Перечень платных образовательных услуг, исходя из ресурсных возможностей школы (имущественный комплекс и его загрузка, кадры, учебные/игровые и прочие материалы) и основываясь на запросах/потребностях учащихся и их родителей (законных представителей);
- корректируется с учётом новаций Положение и Договор об оказании платных образовательных услуг, Порядок ценообразования и расчёта за эти услуги;
- утверждаются учебный план, учебные программы и требования к реализации по каждой платной образовательной услуге;
- приказом руководителя школы оформляются ответственные за реализацию каждой образовательной программы, состав участников, расписание занятий, режим работы и т.п., преподавательский состав.

Часть перечисленных локальных нормативных актов, которые необходимо скорректировать с учётом новаций законодательства, затрагивают права как учащихся, так и работников школы (например, Порядок ценообразования и расчёта за оказание платных образовательных услуг и т.п.). При этом согласно части 3 статьи 30 Закона должно учитываться «мнение

советов учащихся, советов родителей, представительных органов учащихся, а также в порядке и в случаях, которые предусмотрены трудовым законодательством, представительных органов работников (при наличии таких представительных органов)», т.е. до их принятия необходимо провести общественное обсуждение этих локальных актов и обеспечить участие представителей заинтересованных сторон в процедуре их утверждения (например, утверждение на расширенном заседании педагогического совета с представителями родительских комитетов и т.п.).

Договор

Заключение договора об образовании (в форме договора об оказании платных образовательных услуг) в случае, когда обучение осуществляется за счёт физических и (или) юридических лиц — реализуется платные образовательные услуги — процедура обязательная (часть 2 статьи 53 Закона). Кроме того, Законом чётко определён порядок оформления возникающих в этом случае образовательных отношений — изданию приказа о приёме на обучение в школу предшествует заключение договора об оказании платных образовательных услуг, т.е. нельзя сначала зачислить ученика, а потом заключить договор с ним или с его родителями (законными представителями).

Требования к заключаемому в простой письменной форме договору и его содержанию чётко определены и в статье 54 Закона и в пункте 12 Правил. При этом обращает на себя внимание:

- необходимость указать в договоре полную стоимость платных образовательных услуг и порядок их оплаты. Если услуга реализуется с течение всего учебного года — с сентября по июнь, то должна быть указана стоимость реализации за весь этот период, а порядок оплаты может быть введён помесечный;

- часть 3 статьи 54 вводит чёткий запрет на увеличение школой стоимости платных образовательных услуг после заключения договора об их оказании, за исключением увеличения стоимости с учётом уровня инфляции, предусмотренного основными характеристиками федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период. Пункт о возможности корректировать стоимость услуги в случае, если её сроки затрагивают период, входящий, как минимум, в два финансовых года, должен быть отражён в тексте договора. Важно и то, что используется показатель корректировки (уровень инфляции), определённый на федеральном уровне;

- в договоре должны быть указаны реквизиты документа, удостоверяющего полномочия представителя исполнителя, который подписывает договор (подпункт «д» пункта 12 Правил); если договор будет подписывать руководитель школы, он будет действовать на основании её Устава, а если подписывает не руководитель, то должно быть указано, на основании какого документа, наделяющего его этими полномочиями, он будет действовать;

- если повышение стоимости платных образовательных услуг по договору об образовании запрещено (с исключением инфляционной корректировки), то часть 5 статьи 54 Закона и пункт 7 Правил предоставляют школе возможность «снизить стоимость платных образовательных услуг по договору». Однако снижение стоимости образовательной услуги, которое школа может осуществить, не меняет принципы определения цены товаров, работ или услуг для целей налогообложения (статья 40 Налогового Кодекса РФ), так как не является колебанием цены на одну и ту же образовательную услугу, а фактически связано с изменением источников финансирования её получения. Снижение должно быть покрыто либо за счёт собственных средств школы, в том числе средств, полученных от приносящей доход деятельности, либо за счёт добровольных пожертвований и целевых взносов физических и (или) юридических лиц.

Порядок снижения стоимости

Для процедур снижения стоимости платной образовательной услуги школа разрабатывает и утверждает Порядок снижения стоимости платных образовательных услуг. Такое снижение по договору для заказчика (и/или получателя образовательной услуги) не означает, что заключённый договор об оказании платных образовательных услуг должен расторгаться или изменяться стоимость реализуемой услуги, т.е. заключаться дополнительное соглашение к договору с новой стоимостью. Эти действия приведут к тому, что в школе стоимость одной и той же услуги будет различаться между собой, что (особенно в условиях колебания больше 20%) будет, согласно Налоговому Кодексу РФ, восприниматься как заложенная в стоимость прибыль. Именно поэтому снижение стоимости образовательной услуги должно возмещаться как оплата части стоимости договора (в чётком соответствии с величиной снижения) третьей стороной за заказчика (и/или получателя услуги). В этом случае для плательщика (юридического или физического лица) платёж будет осуществляться с чистой прибыли как добровольное пожертвование и/или целевой взнос.

Информационная открытость

Ориентация на повышение информационной открытости школы (статья 29 Закона и детализирующее её Постановление Правительства РФ от 10 июля 2013 г. № 582) распространяется и на процесс предоставления платных услуг, информация о котором, также как и об услугах, реализуемых в рамках государственного/муниципального задания должна размещаться в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе на официальном сайте школы в Интернете. В частности, должна быть обеспечена доступность и открытость информации:

- о численности учащихся по образовательным программам по договорам

об образовании за счёт средств физических и (или) юридических лиц (подпункт «г» части 1 статьи 29);

- о персональном составе педагогических работников с указанием уровня образования, квалификации и опыта работы (подпункт «з» части 1 статьи 29);
- а также о локальных нормативных актах школы, определяющих (часть 4 статьи 29): Порядок оказания платных образовательных услуг, в том числе образец договора об оказании платных образовательных услуг, документ об утверждении стоимости обучения по каждой образовательной программе.

Сведения, которые указываются в договоре об образовании, должны соответствовать информации, размещённой на официальном сайте школы в Интернете в день заключения договора. Недопустима ситуация, когда ученик или его родители видят на сайте школы одну информацию (например, о стоимости обучения), а при заключении договора оказывается, что информация на сайте уже давно «устарела».

Размещение на официальном сайте школы информации о педагогических работниках позволяет обеспечить информационную открытость, как того требует Закон, учесть при продвижении к пользователю специфику образовательной услуги как «товара на доверии» («credence goods»), аспекты качества которого трудно проверяемы даже после их потребления.

Гарантии

Это свойство платной образовательной услуги приводит к определённой специфике заключения сделок между школой и физическими и (или) юридическими лицами — форвардность операции связана не только с авансированием потребителем (его законными представителями) процесса предоставления образовательной услуги (реализации образовательной программы), но и с тем, что он, имея собственное мнение и представление об объекте покупки, покупает «кота в мешке».

Вопрос о том, как потребители узнают о качестве образовательной услуги в этом случае,

становится основным и в силу особого социального значения образовательной услуги и желания минимизировать для потребителей риск приобретения услуги низкого качества, государство (а оно выступает и одним из потребителей — через установление государственного задания) устанавливает определённую и заранее известную школе систему гарантий. К этой системе гарантий можно отнести не только федеральные государственные стандарты и требования (в данном случае это система неполных гарантий), но и информирование потребителя о квалификации тех, кто их будет оказывать. В результате размещённая на сайте школы информация о персональном составе педагогических работников с указанием уровня их образования, квалификации и опыта работы (предусмотренная подпунктом «з» пункта 1 части 2 статьи 29 Закона), входит в систему государственного контроля гарантий качества образовательной услуги. При этом размещаемую информацию можно отнести, в соответствии с пунктом 3 статьи 3 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных», к обработке персональных данных, которая в соответствии с пунктом 11 части 1 статьи 6 этого Федерального закона допускается, так как «подлежит опубликованию или обязательному раскрытию в соответствии с федеральным законом».

Таким образом, требования Закона о размещении на сайте школы информации о персональном составе педагогических работников с указанием уровня образования, квалификации и опыта работы не нарушают нормы Федерального закона «О персональных данных», а также не требуют согласия педагогических работников на такое размещение.

Персонал

Для оказания платных образовательных услуг могут привлекаться как основные

сотрудники школы, так и другие специалисты. При подборе персонала необходимо учитывать, что реализация Распоряжения Правительства РФ от 26 ноября 2012 г. № 2190-р «О программе поэтапного совершенствования системы оплаты труда при оказании государственных (муниципальных) услуг на 2013—2018 годы» требует, чтобы не был снижен фактический уровень средней заработной платы отдельных категорий работников. Этот показатель рассчитывается по утверждённой Программой № 2190-р методике по отдельным категориям работников. Проводится мониторинг заработной платы, начисленной педагогическим работникам (информация о заработной плате представляется в территориальные органы Федеральной службы государственной статистики в соответствующем субъекте РФ и в соответствующий орган управления по принадлежности).

В расчёте учитывается лишь осуществлённая оплата работникам списочного состава (привлечённый к реализации платных образовательных услуг педагогический персонал учитываться не будет) и помимо оплаты по основной работе в расчёт включается ещё оплата труда по внутреннему совместительству, а также вознаграждения по договорам гражданско-правового характера, заключённым работниками списочного состава со своей школой. Таким образом, формируемая оплата труда педагогическому персоналу школы (списочный состав) за реализацию платных образовательных услуг входит в расчёт средней заработной платы, что позволяет не снижать объём платных образовательных услуг и создаёт мотивацию к вовлечению в процесс их реализации сотрудников из списочного состава школы.

Недостатки

Предоставляемые заказчику платные образовательные услуги должны быть исполнены в полном объёме, качественно и в установленные сроки. Не случайно Правила вводят

такое понятие, как «недостаток платных образовательных услуг» (пункт 2 Правил) — это несоответствие платных образовательных услуг

- обязательным требованиям, предусмотренным законом либо в установленном им порядке;
- условиям договора (при их отсутствии или неполноте условий обычно предъявляемым требованиям);
- целям, для которых платные образовательные услуги обычно используются;
- целям, о которых исполнитель был поставлен в известность заказчиком при заключении договора, в том числе оказания их не в полном объёме, предусмотренном образовательными программами (частью образовательной программы).

Недостатком платных образовательных услуг можно считать и реализацию образовательной программы не тем педагогическим составом, который был заявлен на сайте школы (фактически это нарушение подпункта «з» части 2 статьи 29 Закона). Законом предусмотрено право заказчика при выявлении (обнаружении) недостатка платных образовательных услуг (в том числе оказания их не в полном объёме, предусмотренном образовательными программами или её частью) по своему выбору потребовать (пункт 17 Правил):

- безвозмездного оказания образовательных услуг;
- соразмерного уменьшения стоимости оказанных платных образовательных услуг;
- возмещения понесённых им расходов по устранению недостатков оказанных платных образовательных услуг своими силами или третьими лицами.

Кроме того, пункт 18 Правил позволяет заказчику полностью отказаться от исполнения договора и потребовать полного возмещения убытков, если в установленный договором срок недостатки платных образовательных услуг не устранены исполнителем. Также «заказчик вправе отказаться от исполнения договора,

если им обнаружен существенный недостаток оказанных платных образовательных услуг или иные существенные отступления от условий договора».

Риски школы

Согласно закону № 83-ФЗ оказание школой платных образовательных услуг рассматривается как приносящая доход деятельность, а плата за услуги — как выручка от реализации этих услуг, которая должна быть включена в налогооблагаемую базу. «Безвозмездное оказание образовательных услуг» для заказчика означает дополнительные расходы школы на перераспределение полученных финансовых средств. Риски для школы, связанные с этим процессом, следующие:

- как некоммерческая организация, согласно Гражданскому кодексу РФ, школа не закладывает прибыль в стоимость платных образовательных услуг. Если есть возможность реализовать образовательную услугу за счёт перераспределения средств в рамках полученных школой доходов от приносящей доход деятельности, то это можно сделать только за счёт формируемой прибыли, т.е. формируя её на одной программе и используя на другой; или на той же самой программе, но реализуя её большему числу учащихся (а значит, в стоимости услуги была заложена прибыль, которую и используют для покрытия расходов по большей по наполняемости группе). В результате при налоговой проверке школе может быть доначислен налог на прибыль;

- если школа формирует прибыль в доходах, полученных от приносящей доход деятельности, а данный вид доходов не отражён в структуре цены платной образовательной услуги и эта возможность не прописана в принятом школой Порядке ценообразования и расчёта за оказание платных образовательных услуг, то заказчик может считать при использовании его средств на другие (не заложенные в себестоимость образовательной услуги цели), что он был умышленно дезинформирован и тогда опять таки возникает ситуация выявления заказчиком «недостатка платных образовательных услуг».

Стоимость

Порядок установления стоимости и оплаты этих услуг регламентируется документами субъекта РФ. Обычно их стоимость экономически обосновывается школой и согласуется с учредителем (так, например, муниципальная школа согласовывает перечень и стоимость платных образовательных услуг с муниципальным органом управления образованием; потом они утверждаются постановлением администрации муниципального образования). Федеральный закон № 83-ФЗ определил необходимость установить 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 № 83-ФЗ). Это должно быть чётко отражено в региональных нормативно-правовых документах — в противном случае руководитель школы будет либо нарушать методические рекомендации по определению платы за выполненные работы, оказанные образовательные услуги для граждан и юридических лиц, либо положения Федерального закона № 83-ФЗ.

Расторжение договора

Законом существенно расширены возможности школы расторгнуть договор об оказании платных образовательных услуг: в одностороннем порядке по инициативе школы этот договор может быть расторгнут в следующих случаях:

- отчисление ученика, достигшего возраста 15 лет, как меры дисциплинарного взыскания в соответствии с частями 3–12 статьи 43 Закона. При этом у школы должны быть приняты Правила внутреннего распорядка учащихся,

разрабатываемые в соответствии с Законом и Порядком применения и снятия с учащихся мер дисциплинарного взыскания, утверждённым приказом Министерства образования и науки РФ от 15 марта 2013 г. № 185, уставом школы, с учётом мнения совета учащихся, а также совета родителей для общеобразовательных организаций различных видов;

- просрочки оплаты стоимости платных образовательных услуг, которая может быть выражена как в неоплате ранее оказанных услуг, так и в отсутствии предусмотренной договором об образовании предоплаты за образовательные услуги;

- невозможность надлежащего исполнения обязательств по оказанию платных образовательных услуг вследствие действий (бездействия) учащегося (часть 7 статьи 54 Закона), в частности, непосещение занятий. Это основание может быть применено по отношению к договору, предусматривающему обучение любого учащегося, в том числе и не достигшего возраста пятнадцати лет. Факты, подтверждающие действия (бездействия) учащегося, должны быть документально подтверждены в порядке, предусмотренном локальным актом школы.

По инициативе заказчика договор об оказании платных образовательных услуг может быть расторгнут по следующим основаниям:

- прекращение образовательных отношений (например, в случае перевода ученика в другую школу, переезда на другую территорию и т.п.);
- соглашение сторон, когда такие случаи допускаются самим договором об образовании;

- заказчик вправе отказаться от исполнения договора, если обнаружены недостатки исполнения договора и они не устранены в установленный договором срок, если им обнаружен существенный недостаток оказанных платных образовательных услуг или другие существенные отступления от условий договора; если исполнитель нарушил сроки оказания платных образовательных услуг либо стало очевидным, что они не будут осуществлены в срок.

Условия расторжения в обязательном порядке должны быть перечислены в договоре, но школа использует примерные формы договоров об образовании, которые «утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования» (часть 10 статьи 54 Закона).

Договор расторгается на основании письменного заявления заказчика. При этом договор об оказании платных образовательных услуг при досрочном прекращении образовательных отношений расторгается на основании распорядительного акта школы (приказа) об отчислении ученика (часть 4 статьи 61 Закона).

Таким образом:

Изменения в законе требуют от школы корректировки и совершенствования собственной нормативно-правовой базы предоставления платных образовательных услуг, стратегического выбора в направлении их реализации собственными силами, выстраивания системы контроля качества их реализации сотрудниками списочного состава школы и приглашёнными работниками. **НО**