



# Теория и практика проектирования

Сергей Анатольевич Беляков, кандидат экономических наук, доцент

## ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ СРЕДСТВА КАК ФАКТОР ФИНАНСОВОЙ УСТОЙЧИВОСТИ ВУЗА

Действующий организационно-финансовый механизм в образовании основывается на положениях ряда законодательных актов об образовании<sup>1</sup>, Гражданского, Бюджетного и Налогового кодексов Российской Федерации.

Поскольку тема статьи связана с внебюджетными средствами, поступающими в высшее учебное заведение, наиболее важными представляются положения указанных законов, связанные с определением:

- ♦ отношений собственности в сфере образования — предоставление права самостоятельного распоряжения доходами от самостоятельной деятельности и приобретёнными на эти доходы объектами собственности;

- ♦ возможности осуществления образовательными учреждениями не просто внебюджетной, но и предпринимательской де-

ятельности; права государственных высших учебных заведений осуществлять на платной основе обучение в рамках государственных образовательных программ и государственных образовательных стандартов.

Рассматривая общую схему движения финансовых ресурсов в высшем учебном заведении, нетрудно выделить в ней два основных потока:

- ♦ бюджетное финансирование;
- ♦ получение доходов от осуществления различных видов самостоятельной деятельности.

Поскольку финансирование является процессом обеспечения некоторой деятельности финансовыми ресурсами, то и анализировать этот процесс необходимо с использованием положений соответствующего стандарта<sup>2</sup>.

В рамках анализируемого процесса высшее учебное заведение можно рассматривать как систему, осуществляющую:

<sup>1</sup> Российская Федерация. Федеральное собрание. Об образовании: Закон Российской Федерации в редакции Федерального закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» от 13 января 1996 г. № 12 ФЗ (с учётом последующих изменений и дополнений); Российская Федерация. Федеральное собрание. О высшем и послевузовском профессиональном образовании: Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ.

<sup>2</sup> Методология функционального моделирования. Информационные технологии поддержки жизненного цикла продукции. Рекомендации по стандартизации. Р 50.1.028–2001. М.: Госстандарт России, 2001.

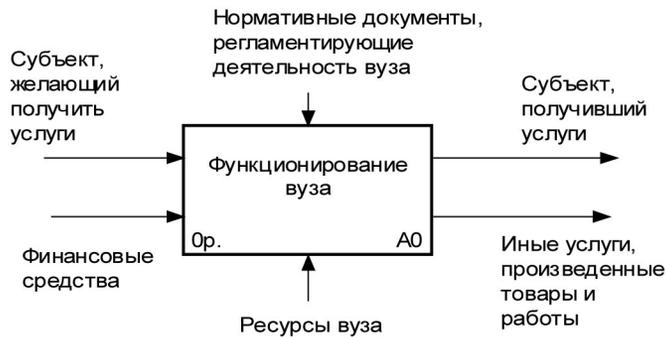


Рис. 1. Общая схема процесса функционирования вуза

1) образовательный процесс, который в данном случае можно представить как преобразование абитуриента в выпускника, т.е. в человека обученного;

2) иную деятельность, приносящую доход. Такое представление позволяет описать общую (и упрощённую) схему процесса функционирования вуза (рис.1).

На схеме видно, что учтены все виды деятельности вуза по оказанию услуг, производству товаров и проведению работ. Наличие на входе субъекта, желающего получить услуги, и на выходе субъекта, получившего услуги, отражает специфику образовательной деятельности, в которой участвует и сам обучающийся. Финансовые средства на входе указывают на предмет анализа — движение финансовых ресурсов в процессе функционирования вуза. Вуз функционирует в рамках положений, установленных законодательными и нормативными актами и представляющими собой условия осуществления его деятельности. В процессе функционирования вуза используются имеющиеся у него материальные, нематериальные, человеческие и финансовые ре-

сурсы, которыми вуз может распорядиться самостоятельно.

Представленная схема может быть детализирована с учётом установленных законодательством требований или условий движения финансовых ресурсов. В первую очередь это касается наличия двух основных источников поступления средств: бюджета и иных источников, а также разделения приносящей доходы деятельности вуза на непредпринимательскую и предпринимательскую. Детализация — декомпозиция — схемы с учётом этих обстоятельств представлена на рис.2.

На схеме показано, как финансовые ресурсы разделяются на три основных потока:

1) бюджетное финансирование на оказание образовательных услуг — обучение студентов по государственным образовательным программам и стандартам за счёт средств бюджета;

2) внебюджетные средства, получаемые в виде дохода от непредпринимательской деятельности и расходующиеся на её обеспечение;

3) внебюджетные средства, получаемые в виде дохода от предпринимательской деятельности и расходующиеся на её обеспечение.



Рис.2. Схема движения финансовых ресурсов в вузе

Блок бюджетного финансирования на схеме отражает процесс, в ходе которого бюджетные средства в соответствии со сметой и действующим порядком бюджетного финансирования выделяются образовательному учреждению для обеспечения образовательной деятельности, в ходе которой учащийся получает образовательные услуги и на обеспечение которой расходуются бюджетные средства.

В общем случае кроме субъекта, потребившего образовательные услуги, оказанные за счёт средств бюджета, результатом бюджетной деятельности вуза может стать финансовая составляющая в виде экономии или перерасхода бюджетных средств. Нулевой вариант является частным случаем такого результата и может рассматриваться в качестве одной из частных целей функционирования системы образования в целом или отдельного вуза, если ставить во главу угла принцип бесприбыльного функционирования в результате его деятельности.

Для анализа финансирования следует также более детально рассмотреть схему дви-

жения средств при осуществлении платной деятельности независимо от её содержания.

Внебюджетное финансирование образовательного учреждения, с одной стороны, организационно во многом повторяет бюджетное. Однако его главная особенность состоит в том, что оно может быть результатом как непредпринимательской, так и предпринимательской деятельности, по сути дела, одновременно. Кроме того, внебюджетная деятельность не обязательно является деятельностью образовательной, что существенно расширяет её содержание. В целом же внебюджетная деятельность образовательного учреждения может рассматриваться как обычная производственная деятельность по оказанию услуг, производству работ и товаров. Описание её содержания с точки зрения движения финансовых ресурсов в этом случае практически не отличается от описания производственной деятельности, что может быть проиллюстрировано схемой на рис.3.

На схеме представлена приносящая доходы деятельность, получение и распределе-



Рис.3. Движение финансовых ресурсов при осуществлении приносящей доходы деятельности

ние дохода. Поскольку в качестве частной цели деятельности образовательного учреждения как хозяйствующего субъекта цель извлечения прибыли прямо определяется условиями финансового обеспечения образовательного процесса, появляется, хотя и неявно, цель её максимизации, поскольку прибыль является дополнительным источником финан-

сового обеспечения деятельности системы образования. Формальных препятствий к этому ум законодательство не содержит.

С учётом перечисленных выше особенностей деятельности вуза в этой части процесс движения финансовых ресурсов в сфере внебюджетной деятельности представляется более сложным. Его структура может быть определена на основе декомпозиции общей схемы движения финансовых ресурсов в вузе, изображённой на рис. 2, и представлена в виде схемы на рис. 4. В основных своих чертах схема повторяет общую схему, изображённую на рис.3.

Можно рассматривать предложенное расположение блока «Получение и распределение дохода» как один из возможных вариантов, поскольку распределение дохода от внебюджетной деятельности должно осуществляться раньше самой деятельности на стадии составления финансового плана. Но в данном случае это не имеет значения, поскольку финансовый план в части внебюджетной деятельности (смета доходов и расходов) дол-

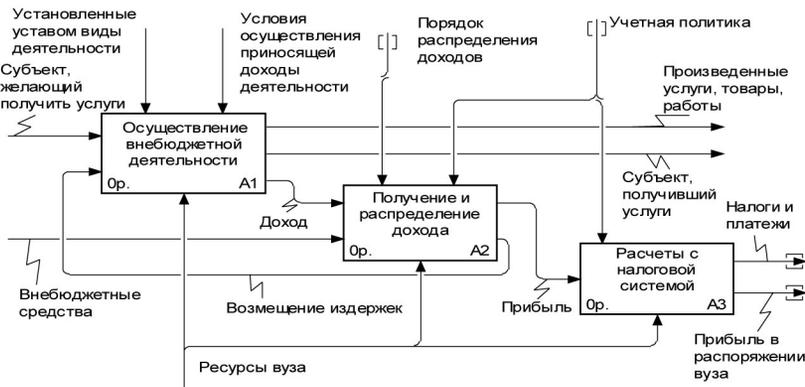


Рис. 4. Схема получения и распределения дохода при осуществлении вузом внебюджетной деятельности

жен корректироваться на фактическое поступление и расходование средств.

Схема позволяет выделить три основных составляющих процесса получения и распределения доходов вуза от внебюджетной деятельности. Результатами этого процесса выступают: товары, работы и услуги, произведённые вузом, а также прибыль, остающаяся в распоряжении вуза после проведения расчётов с налоговой системой. С точки зрения самого вуза в качестве результатов можно рассматривать также возмещение издержек по осуществлению внебюджетной деятельности, а с точки зрения государства — налоги, уплаченные вузом с полученных доходов.

Схема позволяет выделить ряд узловых моментов, важных для осуществления внебюджетной деятельности. К ним можно отнести наличие:

- ◆ нормативных документов, определяющих порядок всего процесса внебюджетной деятельности;
- ◆ системы получения и распределения дохода от внебюджетной деятельности, сопряжённого с действующим бюджетным процессом, поскольку внебюджетные средства, получаемые государственным вузом, являются неналоговыми доходами бюджета, т.е. формально бюджетными средствами;
- ◆ отношений с налоговой системой по поводу уплаты налогов на внебюджетную составляющую деятельности вуза.

Схема представлена в виде последовательного процесса получения и распределения доходов вуза и содержит известные допущения, которые позволяют более наглядно представить процесс в целом. Следует отметить, что получение прибыли от внебюджетной деятельности на схеме указывается в ка-

честве результата, что позволяет подчеркнуть содержание прибыли как категории, отражающей результат, итог деятельности, который может быть получен только после её завершения. Процесс распределения дохода в схеме выделен специально, поскольку имеет важное значение для анализа движения финансовых средств при внебюджетной деятельности. Расходы возмещаются непосредственно в ходе её осуществления (приобретение расходных материалов, например). Этот процесс на схеме отображён в виде обратной связи блока получения и распределения дохода к блоку осуществления внебюджетной деятельности.

Остановимся подробнее на общей характеристике блока расчётов с налоговой системой.

Нетрудно заметить, что одним из результатов внебюджетной деятельности вуза выступают налоги, уплачиваемые вузом. Этот результат следовало бы отразить на схемах процесса осуществления вузом приносящей доходы деятельности (рис. 1–4). Однако этого не сделано, поскольку можно представить этот результат деятельности вуза не как основной (вуз по определению является некоммерческой организацией), а государственный вуз создан не для того, чтобы обеспечить поступление дополнительных налоговых платежей в бюджеты. Поэтому такой результат можно рассматривать как возможный, если только не будет поставлена задача его максимизации, что, по существу, будет означать коммерциализацию высшего образования.

Прибыль, полученная в результате процесса внебюджетной деятельности, может использоваться по нескольким направлениям:

- ◆ для развития внебюджетной деятельности, т.е. расширения базы для её осуществ-

вления, что не показано на схеме в виде поступления прибыли для дальнейшего распределения в качестве внебюджетных средств, находящихся в самостоятельном распоряжении вуза (и может быть предусмотрено в виде второй обратной связи от блока расчётов с налоговой системой к блокам распределения доходов и осуществления внебюджетной деятельности);

- ◆ для восполнения недостатка бюджетного финансирования, что также не отражено на схеме, но может рассматриваться в качестве вложения средств в образовательный процесс данного учреждения;

- ◆ на цели, не связанные с деятельностью данного образовательного учреждения, например в качестве взноса в уставный фонд иной организации.

Обратившись к ст. 43 Закона «Об образовании», можно определить действия, которые вуз вправе осуществлять с финансовыми ресурсами. Деятельность в этой области можно представить в виде трёх групп действий:

- ◆ со всеми финансовыми ресурсами независимо от источника их получения;
- ◆ только с бюджетными средствами;
- ◆ только с внебюджетными средствами.

Образовательное учреждение по своему усмотрению в соответствии с уставом использует финансовые и материальные средства, закреплённые за ним учредителем или находящиеся в его распоряжении, т.е. все имеющиеся у него средства. При этом если бюджетные средства, не использованные в текущем году, изымаются, то внебюджетные средства могут оставаться у вуза и использоваться им в последующие периоды времени, но в этом случае остатки внебюджетных средств будут рассматриваться как прибыль и подпадут под дей-

ствие налогового законодательства. В идеальном варианте вуз должен израсходовать все бюджетные и внебюджетные средства в течение года. Кроме того, расходование средств должно осуществляться в законодательно установленном порядке:

- ◆ бюджетных — в соответствии с их целевым назначением, т.е. в соответствии со сметой, утверждённой учредителем;

- ◆ внебюджетных — в соответствии с договорами на проведение работ, производство товаров и оказание услуг, т.е. на возмещение издержек, понесённых вузом при их выполнении и в соответствии со сметами на исполнение этих договоров.

Вуз вправе с согласия собственника использовать закреплённые за ним финансовые средства и иные объекты собственности в осуществляемой им деятельности, связанной с получением дохода. На практике это означает предоставление вузу возможности использовать переданные ему материальные объекты и земельные участки, т.е. свои материальные ресурсы, для осуществления внебюджетной деятельности, приносящей доходы.

Особенностью внебюджетной деятельности в вузах, как и в других бюджетных учреждениях, является наличие разрешительного порядка в отношении её осуществления. Этот порядок характеризуется следующими основными факторами, касающимися финансовой стороны дела:

- ◆ все доходы от самостоятельной (внебюджетной) деятельности вуза зачисляются на его лицевой счёт, открытый в органах федерального казначейства;

- ◆ вуз может получать на лицевой счёт доходы от любой не запрещённой законодательством деятельности;

◆ расходование средств, полученных вузом от самостоятельной деятельности, может осуществляться только в том случае, если эта деятельность предусмотрена в разрешении на открытие лицевых счетов по учёту средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, в территориальных органах Федерального казначейства, выдаваемом вузу главным распорядителем средств федерального бюджета по ведомственной принадлежности, и соответствующим Генеральным разрешением, выдаваемым главному распорядителю бюджетных средств Минфином России (соответствующим финансовым органом);

◆ при поступлении дохода от вида деятельности, не предусмотренного соответствующим разрешением, средства зачисляются на лицевой счёт вуза, но не могут быть израсходованы до внесения дополнения в разрешение.

Например, Генеральное разрешение на открытие лицевых счетов по учёту средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, в территориальных органах Федерального казначейства главному распорядителю средств федерального бюджета и подведомственным ему учреждениям, выданное Рособразованию, предусматривало 10 основных источников поступления внебюджетных средств в образовательные учреждения. Одновременно Генеральным разрешением были установлены направления (расходные статьи), по которым могут расходоваться полученные вузами и другими образовательными учреждениями, находящимися в ведении Рособразования, доходы, причём в разрезе источников их получения.

Анализ содержания указанного Генерального разрешения позволяет сделать следующие выводы:

◆ подведомственным Рособразованию образовательным и иным учреждениям разрешено распоряжаться доходами практически от любой деятельности, которую они в принципе могут осуществлять в соответствии со своими возможностями;

◆ практика принятия и изменения генеральных разрешений свидетельствует, что каких-либо ограничений на осуществление «новых» видов деятельности, возникающих в ходе экономической деятельности образовательных и иных учреждений, не возникает, и необходимые изменения в разрешение вносятся;

◆ внебюджетные средства в соответствии с Генеральным разрешением поступают в вуз по нескольким каналам:

1) доходы от реализации товаров, работ и услуг;

2) доходы от вложения средств;

3) добровольные пожертвования;

4) доходы в виде арендных платежей;

5) средства от страховых компаний на возмещение вреда (по страховым случаям);

◆ доходы от реализации товаров, работ и услуг, а также доходы от вложения средств могут расходоваться практически по всем статьям экономической классификации в соответствии с утверждёнными в установленном порядке (т.е. самими вузами) сметами; добровольные пожертвования могут расходоваться в соответствии с условиями, установленными жертвователями или вузами самостоятельно;

◆ доходы в виде арендных платежей могут расходоваться на возмещение затрат

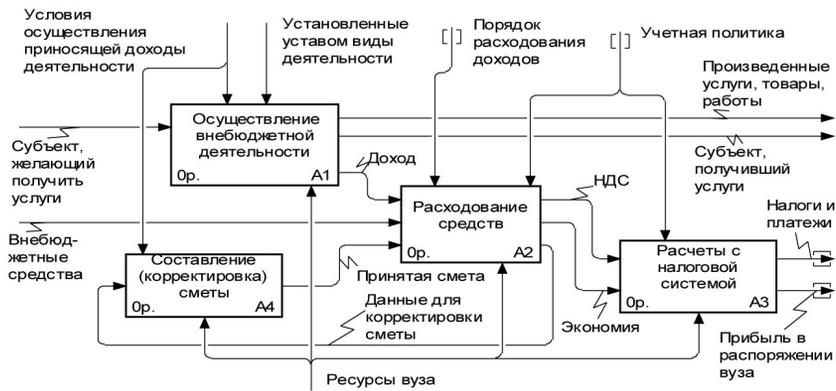


Рис. 5. Получение и расходование вузом внебюджетных средств

на эксплуатационные, коммунальные и необходимые административно-хозяйственные услуги;

- ♦ средства, получаемые от страховых компаний, могут расходоваться на возмещение ущерба по страховым случаям;
- ♦ основным направлением расходования получаемых в виде дохода от самостоятельной деятельности средств является возмещение расходов, связанных с получением этих доходов.

Основное условие расходования средств, полученных в виде доходов от внебюджетной деятельности, — наличие утверждённой в установленном порядке сметы.

С учётом особенностей получения и расходования внебюджетных средств, поступающих в вуз из различных источников, потоки финансовых ресурсов (в этой части) могут быть представлены в виде схемы на рис. 5.

Схема иллюстрирует сложный процесс, содержащий ряд этапов и связей между ними, включая и обратные (циклические). В основе описываемой последовательности действий

лежит внебюджетная деятельность, на входе которой с известными упрощениями находятся внебюджетные средства заказчиков и субъекты, желающие получить услуги вуза непосредственно (речь идёт об образовательных и иных услугах). Результатами этого процесса являются:

- ♦ субъект, получивший образовательные и (или) иные услуги;
- ♦ услуги, товары и работы, произведённые вузом;
- ♦ доход (выручка) от реализации вузом товаров, работ и услуг;
- ♦ задолженность вуза, сформировавшаяся в ходе осуществления внебюджетной деятельности.

Выход внебюджетной деятельности можно обозначить как хозяйственный результат.

Финансовые ресурсы обеспечивают получение этого результата в ходе внебюджетной деятельности и преобразуются из средств заказчика (на схеме — внебюджетные средства) в доход (выручку) вуза и (или) его задол-

женность. Ограничительным условием на внебюджетную деятельность выступает устав вуза, в котором эти виды деятельности должны быть указаны. Кроме того, внебюджетная деятельность регулируется законодательными и нормативными актами в этой сфере. Доход (выручка) вуза подлежит распределению и расходованию в соответствии с:

- ◆ разрешением на открытие лицевых счетов по учёту средств вуза, полученных в виде дохода от самостоятельной деятельности;
- ◆ порядком (условиями) распределения (расходования) доходов от внебюджетной деятельности, установленным вузом;
- ◆ утверждённой в установленном порядке сметой доходов и расходов внебюджетных средств вуза.

В рамках этих условий вуз не может направлять полученные доходы на возмещение издержек, не связанных с осуществлением приносящей доходы деятельности, до урегулирования отношений с налоговой системой. По сути дела — до формирования прибыли, остающейся в распоряжении вуза (см. рис. 3) и расходующейся в порядке, предус-

мотренном для расходования внебюджетных средств.

Отсюда можно сделать следующие важные, с нашей точки зрения, выводы относительно финансовой и экономической устойчивости вуза.

Финансовая устойчивость вуза должна оцениваться по бюджетным и внебюджетным средствам, поступающим в вуз. Основным направлением такой оценки можно считать степень соответствия получаемых доходов из этих источников тем издержкам, которые несёт вуз в своей деятельности.

Оценивать финансовую устойчивость можно по различным видам деятельности раздельно, поскольку возможности использования доходов для возмещения издержек, не связанных с получением именно этих доходов, имеют ограниченный характер.

Возможна интегральная оценка финансовой устойчивости путём объединения доходов и расходов по различным видам деятельности. Но полученный при этом результат может рассматриваться исключительно как оценочный.