

ПОЛУЧЕНИЕ ДОХОДА и управление имуществом: как справиться со сложностями



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

Внебюджетная деятельность, которую называли «предпринимательская и иная приносящая доход деятельность», в соответствии с Федеральным законом № 83-ФЗ стала называться «приносящая доход деятельность» (внесены изменения в статью 47 Федерального закона «Об образовании») — т.е. соотнесения деятельности с предпринимательской не происходит. Однако сложностей при оказании платных услуг у некоммерческих и неориентированных на получение прибыли образовательных учреждений не стало меньше.

- платные образовательные услуги • заключение договора • защита прав потребителя • оплата образовательных услуг • виды имущества
- налог на имущество • ответственность школы • крупная сделка

Платные услуги

В соответствии с пунктом 1 статьи 45 Закона РФ «Об образовании» (в действующей редакции от 27.12.2009 г. № 374-ФЗ) государственные и муниципальные образовательные учреждения вправе оказывать платные дополнительные образовательные услуги, не предусмотренные соответствующими образовательными программами и государственными образовательными стандартами.

Платные услуги могут быть оказаны школой населению, предприятиям, учреждениям и организациям «постольку, поскольку это служит до-

стижению целей, ради которых они созданы, и соответствует указанным целям» (подпункт б пункта 11 статьи 3 Федерального закона от 8.05.2010 г. № 83-ФЗ). Они предоставляются для всестороннего удовлетворения потребности населения, улучшения качества услуг, привлечения дополнительных финансовых средств для обеспечения, развития и совершенствования услуг, расширения материально-технической базы школы, организации занятий по месту жительства.

Платные услуги школ являются частью их хозяйственной деятельности и регулируются Налоговым кодексом РФ,

Гражданским кодексом РФ с учётом изменений, вносимых Федеральным законом № 83-ФЗ, уставом школы, нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также субъекта Федерации и муниципального образования, на территории которых школа функционирует. Однако законодательно уточнено, что осуществление приносящей доход деятельности государственными и муниципальными образовательными учреждениями допускается, если это не противоречит федеральным законам (подпункт б пункта 3 статьи 11 № 83-ФЗ).

Виды платных услуг, которые может оказывать школа, регламентируются различными нормативными актами. При этом школа, даже оказывая широкий спектр платных услуг, не может осуществлять *деятельность, противоречащую своему уставу*. А, следовательно, в уставах государственных и муниципальных школ, также как негосударственных образовательных организаций, в обязательном порядке должен быть указан перечень платных образовательных услуг и порядок их предоставления. Таким образом, и для автономного учреждения (подпункт 2 пункта 5 статьи 5 № 83-ФЗ), и для бюджетного учреждения (подпункт 3 пункта 5 статьи 5 № 83-ФЗ) приносящая доход деятельность должна быть указана в его учредительных документах.

Если порядком предоставления средств не установлено иное, государственные и муниципальные образовательные учреждения, за исключением образовательных учреждений, созданных в форме казённых учреждений, самостоятельно определяют направления и порядок использования своих средств, в том числе их долю, направляемую на оплату труда и материальное стимулирование работников (согласно пункту 5 статьи 42 Федерального закона «Об образовании» с изменениями Федерального закона № 83-ФЗ)

Однако в соответствии с пунктом 3 статьи 45 Закона РФ «Об образовании» (в редакции от 27.12.2009 № 374-ФЗ)

платные образовательные услуги не могут быть оказаны вместо образовательной деятельности, финансируемой за счёт средств бюджета. В противном случае *средства, заработанные такой деятельностью, изымаются учредителем в его бюджет и школа вправе оспорить это только в суде*.

Пункт 4 «Правил оказания платных образовательных услуг в сфере дошкольного и общего образования» (далее Правила), утверждённых Постановлением Правительства РФ от 05.07.2001 № 505 (в редакции Постановлений Правительства РФ от 01.04.2003, № 181, от 28.12.2005 № 815, от 15.09.2008 № 682), конкретизирует те виды услуг, которые не могут быть оказаны как платные и привлечение средств потребителей на которые не допускается. Это

- снижение установленной наполняемости классов (групп), деление их на подгруппы при реализации основных образовательных программ;
- реализация основных общеобразовательных, общеобразовательных программ повышенного уровня и направленности общеобразовательными школами (классами) с углублённым изучением отдельных предметов, гимназиями, лицеями, дошкольными образовательными учреждениями в соответствии с их статусом;
- факультативные, индивидуальные и групповые занятия, курсы по выбору за счёт часов, отведённых в основных общеобразовательных программах.

Не могут быть оказаны как платные услуги и дополнительные занятия с неуспевающими, сдача экзаменов в порядке экстерната (пункт 1 Письма Министерства образования РФ от 21 июля 1995 г. № 52-М).

Если деятельность государственных и муниципальных образовательных учреждений, оказывающих платные дополнительные образовательные услуги, не сопровождающаяся итоговой аттестацией и выдачей документов об образовании и (или)

квалификации, то согласно Письму Министерства образования РФ от 25 декабря 2002 г. № 31-52-122/31-15 «О лицензировании платных дополнительных образовательных услуг, предоставляемых образовательными учреждениями общего образования» она не подлежит лицензированию.

Если же при оказании платных дополнительных образовательных услуг осуществляется итоговая аттестация и по завершении обучения выдаётся документ об образовании и (или) квалификации, то на данный вид платных услуг распространяется действие порядка лицензирования деятельности, установленного «Положением о лицензировании образовательной деятельности», утверждённым Постановлением Правительства РФ от 31.03.2009 № 277.

Информация

Платные услуги школа оказывает на основании заключённых договоров. До заключения договора школа обязана предоставить родителям (иным законным представителям) потребителя услуги достоверную информацию о школе и оказываемых ею образовательных услугах (пункт 7 Правил).

Способ доведения информации до потребителя, в соответствии с Письмом Министерства образования РФ от 1 октября 2002 г. № 31ю-31инн-40/31-09, определяющего «Методические рекомендации по заключению договоров для оказания платных образовательных услуг в сфере образования», устанавливается исполнителем самостоятельно, за исключением случаев, когда он определяется законодательством Российской Федерации. При этом исполнитель обязан обеспечить доступность ознакомления с информацией, используя объявления, буклеты, проспекты, информацию на стендах, предоставление информации по требованию заказчика. Эту информацию школа должна подготовить (следовательно, на её изготовление потребуется потратить средства), причём необходимо разместить информацию в удобном для обозрения месте.

Кроме того, пункт 8 Правил детализирует вид информации, которую школа обязана довести до потребителя:

- наименование и место нахождения (адрес), сведения о наличии лицензии на право вести образовательную деятельность и свидетельства о государственной аккредитации с указанием регистрационного номера и срока действия, а также наименования, адреса и телефона органа, их выдавшего;
- уровень и направленность реализуемых основных и дополнительных образовательных программ, формы и сроки их освоения;
- перечень образовательных услуг, стоимость которых включена в основную плату по договору, и перечень дополнительных образовательных услуг, оказываемых с согласия потребителя, порядок их предоставления;
- стоимость образовательных услуг, оказываемых за основную плату по договору, а также стоимость образовательных услуг, оказываемых за дополнительную плату, и порядок их оплаты;
- порядок приёма и требования к поступающим;
- форма документа, выдаваемого по окончании обучения.

Помимо этого согласно пункту 3.3 статьи 32 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», внесённого Федеральным законом № 83-ФЗ, школа должна обеспечить открытость и доступность следующих документов:

- учредительные документы государственного (муниципального) учреждения, в том числе внесённые в них изменения;
- свидетельство о государственной регистрации государственного (муниципального) учреждения;
- решение учредителя о создании государственного (муниципального) учреждения;
- решение учредителя о назначении руководителя государственного (муниципального) учреждения;
- положения о филиалах, представительствах государственного (муниципального) учреждения;

- план финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения, составляемый и утверждаемый в порядке, определённом соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, и в соответствии с требованиями, установленными Министерством финансов РФ;
- годовая бухгалтерская отчётность государственного (муниципального) учреждения;
- сведения о проведённых в отношении государственного (муниципального) учреждения контрольных мероприятиях и их результатах;
- государственное (муниципальное) задание на оказание услуг (выполнение работ);
- отчёт о результатах своей деятельности и об использовании закреплённого за школой государственного (муниципального) имущества, составляемый и утверждаемый в порядке, определённом соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, и в соответствии с общими требованиями, установленными федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности. Однако открытость этой информации должна учитывать требования законодательства о защите государственной тайны.

Эти сведения о школе (определённые пунктом 3.3 статьи 32) согласно пункту 3.5 размещаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, на официальном сайте в сети Интернет на основании информации, предоставляемой школой. А значит в самой школе должна быть для потребителей услуг визуально доступна информация об интернет-сайте, где представлена наиболее полная информация об организационных и финансовых аспектах её деятельности.

Защита прав потребителей

Также при заключении договоров на оказание платных образовательных услуг необходимо учесть требования Письма Минобрнауки России от 19.01.2000 № 14-51-59ин/04 «О соблюдении законодательства о защите прав потребителей при оказании платных образовательных услуг». В частности, необходимо учесть, что к условиям, противоречащим законодательству, относятся:

- включение в договоры в одностороннем порядке право *расторгнуть договор в случаях неоплаты, просрочки оплаты образовательных услуг*, а также в случаях, когда учащийся отчисляется в связи с невыполнением учебного плана (противоречит в вопросах оплаты услуг за обучение статье 310 Гражданского кодекса РФ);
- ограничение права потребителей на отказ от исполнения договора возмездного оказания услуг в любое время и без обоснования причин, предоставленное статьёй 782 ГК РФ;
- *условие о невозврате сумм, уплаченных за образовательные услуги, либо об их возврате со значительными удержаниями при отказе от исполнения договора по инициативе потребителя на основании статьи 782 ГК РФ, а также установление штрафа за такой отказ*;
- установление отдельной оплаты за передачу экзаменов, контрольных работ, зачётов, итоговую аттестацию (запрещено статьёй 16 Закона РФ «О защите прав потребителей»);
- установление в договорах помимо платы за обучение «безвозмездных единовременных сумм на содержание образовательного учреждения» (противоречит пункту 8 статьи 41 Закона РФ «Об образовании»);
- установление исключительной подсудности по месту нахождения школы (противоречит

статье 17 Закона РФ «О защите прав потребителей»).

Так как руководит деятельностью школы по оказанию платных услуг населению директор школы, он и несёт в установленном порядке ответственность за качество оказания платных услуг населению, а также контролирует и несёт ответственность за финансово-хозяйственную деятельность, соблюдение сметной (смета составляется как финансовый план школы по приносящей доход деятельности или отдельно по каждой её образовательной программе), финансовой и трудовой дисциплины, сохранность собственности, материальных и других ценностей.

По каждому виду платных дополнительных услуг разрабатывается и утверждается образовательная программа и учебные планы платных дополнительных образовательных услуг. Количество часов, предлагаемых школой в качестве дополнительной образовательной услуги, должно соответствовать возрастным и индивидуальным особенностям потребителя.

Оплата образовательных услуг

Оплата образовательных услуг производится в школе при наличии кассового аппарата или в учреждениях банка. При расчётах с населением школы должны использовать бланк (документ строгой отчётности, утверждаемый в установленном порядке) и выдавать копию документа, подтверждающего приём наличных денег. Приём денег за образовательные услуги производится в этом случае в специально выделенном кабинете материально ответственными лицами, назначенными приказом директора школы.

Безналичные расчёты производятся через банковские учреждения и (или) отделения почтовой связи на лицевой счёт школы, открытый в органах казначейства (для бюджетного учреждения это обязательно; для автономного допустимо — хотя может использоваться и расчётный счёт в кредитном учреждении).

Если расчёт производится в безналичной форме, то школа должна получить от заказчика (потребителя) квитанцию об оплате с отметкой банка либо копию платёжного поручения с отметкой банка.

Федеральный закон № 83-ФЗ определил, что порядок определения платы за образовательные услуги устанавливается соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя школы, если иное не предусмотрено федеральным законом (подпункт 4 пункта 5 статьи 6 № 83-ФЗ).

Кроме того, плата и условия при оказании одних и тех же услуг должны быть одинаковы¹. А расходы на приобретение оборудования, текущий ремонт зданий и сооружений в затраты на реализацию конкретного государственного задания, получаемого школой, не включаются: их учитывают отдельно.

Имущество школы

Имущество школы вне зависимости от выбранного типа (бюджетное, автономное или казённое) учреждения будет принадлежать ему на праве оперативного управления в соответствии с Гражданским кодексом РФ. Собственником имущества бюджетного учреждения является соответственно РФ, субъект Российской Федерации, муниципальное образование. А земельный участок, необходимый для выполнения бюджетным учреждением своих уставных задач, согласно пункту 9 статьи 9.2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» в редакции Федерального закона № 83-ФЗ предоставляется ему на праве постоянного (бессрочного) пользования.

¹ Порядок определения платы для граждан и юридических лиц за образовательные услуги, реализуемые образовательным учреждением сверх государственного задания, устанавливается соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, если иное не предусмотрено федеральным законом и реализация происходит на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях (согласно изменениям в пункте 4 статьи 9.2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», вносимым Федеральным законом № 83-ФЗ).

В этом случае образовательное учреждение вне зависимости от выбранного типа будет *обязано уплачивать налог на имущество и земельный налог.*

Как для бюджетного, так и для автономного образовательного учреждения расходы на уплату налога на недвижимое и особо ценное движимое имущество будут включены *в сумму субсидии* из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, обеспечивающей выполнение государственного (муниципального) задания на реализацию образовательных программ различного уровня.

Так, пунктом 6 статьи 9.2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» в редакции Федерального закона № 83-ФЗ определяется, что выполнение государственного (муниципального) задания финансово обеспечивается с учётом расходов на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества, закреплённых за бюджетным учреждением учредителем или приобретённых бюджетным учреждением за счёт средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признаётся соответствующее имущество, в том числе земельные участки. Это не означает обязательность введения унифицированного нормирования затрат на имущество без учёта специфики образовательного учреждения (введения в нормативно-подушевое финансирование реализации образовательной программы норматива затрат на имущественный комплекс, приходящихся на одного учащегося). У одной школы здания и сооружения выстроены из кирпича, у другого — панельная застройка, у одной школы — централизованное теплоснабжение, у другого — собственная котельная на балансе и т.п. В результате субсидия школе на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания состоит из двух частей: финансовое обеспечение реализации государственной (муниципальной)

образовательной услуги учащемуся и финансирование имущественного обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания.

Под особо ценным движимым имуществом понимается движимое имущество, без которого выполнение уставной деятельности будет существенно затруднено (пункт 11 статьи 9.2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» в редакции Федерального закона № 83-ФЗ). Перечни особо ценного движимого имущества определяются соответствующими органами (федеральными органами исполнительной власти, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местными администрациями), осуществляющими функции и полномочия учредителя. Однако если выбран лишь один критерий отнесения имущества к особо ценному — стоимость, то однозначное применение нормативного акта будет затруднено. В этом случае не конкретизировано, что считать движимым имуществом, без которого осуществление основной деятельности школы будет существенно затруднено, кто будет это определять и как действовать в случаях переоценки и уменьшения балансовой стоимости имущества ниже установленной границы.

При этом изменения статьи 298 первой части Гражданского кодекса РФ определяют, что данными видами имущества (недвижимым и особо ценным движимым имуществом, закреплённым за автономным или бюджетным образовательным учреждением собственником или приобретённым им за счёт средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества) школа *не вправе распоряжаться без согласия собственника.* А значит, должен быть некий регламент, определяющий порядок получения такого согласия.

Остальным имуществом, находящимся у школы на праве оперативного управления, она вправе распоряжаться самостоятельно

(если иное не установлено законом).

Но и *гарантированных средств на уплату налогов за этот вид имущества (в форме субсидии) школа получать не будет*, а, следовательно, должна, таким образом вести приносящую доход деятельность, чтобы своевременно и в полном объёме выплачивать налог на имущество. При этом не только доходы, полученные от приносящей доход деятельности, но и приобретённое за счёт этих доходов имущество (за исключением недвижимого имущества для бюджетных учреждений) поступают в самостоятельное распоряжение школы; в отличие от автономного бюджетного учреждения без согласия собственника не вправе распоряжаться *любым недвижимым имуществом*.

Ответственность школы

Повышение самостоятельности при управлении имущественным комплексом для бюджетного образовательного учреждения связано с усилением ответственности его руководства за принимаемые решения. Бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам только имеющимися в его распоряжении денежными средствами, но изменения, вносимые Федеральным законом № 83-ФЗ в подпункт д пункта 2 статьи 120 части первой Гражданского кодекса РФ, определили, что бюджетное образовательное учреждение будет *отвечать по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом*, как закреплённым за ним собственником имущества, так и приобретённым за счёт доходов, полученных от приносящей доход деятельности, за исключением особо ценного движимого имущества, закреплённого за бюджетным учреждением собственником этого имущества или приобретённого бюджетным учреждением за счёт выделенных собственником имущества бюджетного учреждения средств, а также недвижимого имущества. При этом собственник имущества бюджетного учреждения *не несёт ответственности* по обязательствам бюджетного учреждения, однако если правоотношение с участием бюджетного учреждения возникло до 1 января 2011 года, то государство продолжает нести субсидиарную ответственность по всем обязательствам, вытекающим из такого правоотношения (пункт 9 статьи 31 83-ФЗ).

Эта новация в правовом регулировании в отношении бюджетных образовательных учреждений усиливает риски их функционирования, но повышает требования к финансовой стабильности их деятельности и к их финансовому менеджменту. Руководству как бюджетных, так и автономных образовательных учреждений необходимо повышать эффективность использования их имущественного комплекса и, в частности:

- осуществить имущественный аудит (в первую очередь собственными силами), чтобы выявить уровень использования каждого объекта имущественного комплекса и соотнести расходы на данный объект с получаемым от его использования доходом;
- реализовать программы ресурсосбережения, позволяющие снизить затраты на содержание имущественного комплекса (финансироваться такие программы могут в рамках реализуемых органами власти целевых программ или в форме грантовой поддержки развития школы);
- рассмотреть возможность получать дополнительный доход от имущественного комплекса за счёт диверсификации оказываемых услуг (спортивные кружки могут быть организованы не только для учащихся, но в вечернее время и для их родителей);
- проанализировать с учредителем возможность интеграционных взаимодействий образовательных учреждений, способных повысить доходность имущественного комплекса и распределить затраты на его содержание;
- проанализировать возможность получать дополнительный доход от имущественного комплекса за счёт аренды (школа, в соответствии с пунктом 11 статьи 39 Закона РФ «Об образовании» вправе выступать в качестве арендодателя имущества).

Крупная сделка

Кроме того, в соответствии с пунктом 13 статьи 9.2 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» в редакции Федерального закона №83-ФЗ вводятся ограничения на осуществление бюджетными учреждениями крупных сделок (в том числе имущественных). Крупная сделка может быть совершена бюджетным учреждением только с предварительного согласия соответствующего органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя бюджетного учреждения.

Крупной сделкой признаётся сделка или несколько взаимосвязанных сделок, связанных с распоряжением денежными средствами, отчуждением иного имущества (которым в соответствии с федеральным законом бюджетное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно), а также с передачей такого имущества в пользование или в залог при условии, что цена такой сделки либо стоимость отчуждаемого или передаваемого имущества превышает 10 процентов балансовой стоимости активов бюджетного учреждения, определяемой по данным его бухгалтерской отчётности на последнюю отчётную дату, если уставом бюджетного учреждения не предусмотрен меньший размер крупной сделки.

Крупная сделка, совершённая с нарушением установленных требований, может быть признана недействительной *по иску* бюджетного учреждения или его учредителя, *если будет доказано*, что другая сторона в сделке знала или должна была знать об отсутствии предварительного согласия учредителя бюджетного учреждения.

Однако руководитель бюджетного учреждения несёт перед бюджетным учреждением *ответственность в размере убытков*, при-

чинённых бюджетному учреждению в результате совершения крупной сделки с нарушением требований, независимо от того, была ли эта сделка признана недействительной.

Также необходимо обратить внимание на то, что в соответствии с пунктом 4 статьи 24 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» в редакции Федерального закона № 83-ФЗ бюджетное образовательное учреждение вправе с согласия собственника передавать некоммерческим организациям в качестве их учредителя или участника денежные средства (если иное не установлено условиями их предоставления) и иное имущество, за исключением особо ценного движимого имущества, закреплённого за ним собственником или приобретённого бюджетным учреждением за счёт средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимого имущества. Бюджетное учреждение *вправе внести такое имущество в уставный (складочный) капитал* хозяйственных обществ или иным образом передавать им это имущество в качестве их учредителя или участника.

* * *

Ответственность руководителя школ повышается, а незнание законов не освобождает от ответственности. Поэтому представляется необходимым создать *территориальные общества администраторов школ*: обмениваясь опытом, совместно анализируя проблемы, вырабатывая решения; разрабатывая собственную нормативную документацию в области финансового менеджмента учебного заведения, усилив взаимодействие с финансовыми структурами территориальных органов власти и т.д., они смогут избежать ошибок и трудностей, неизбежно связанных с введением новых законодательных норм. **НО**