

ПЛАТНЫЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ образовательные услуги



Александр Александрович Седельников,
исполнительный директор Благотворительного фонда попечительства об образовании Советского района г. Красноярска, председатель управляющего совета школы № 143 г. Красноярска, председатель совета по образованию Советского района г. Красноярска

Традиционная практика организации платных дополнительных образовательных услуг опирается сегодня на логически и юридически обоснованный коммерческий подход к реализации платных услуг. Последней точкой в придании завершённого коммерческого характера этой деятельности стало исключение из действующего законодательства льгот по налогообложению прибыли от реализации платных образовательных услуг и частичному обложению доходов от этой деятельности налогом на добавленную стоимость в случаях, когда реализуемый вид образовательных услуг не включён в Приложение 1 к лицензии образовательного учреждения на право вести образовательную деятельность.

- коммерческий подход
- организационные модели
- некоммерческие организации
- некоммерческое партнёрство
- правовые нормы
- доходы
- общественные объединения
- перспективы развития

Коммерческий подход выявил новую для образовательных учреждений правовую проблему: кроме ответственности за платную образовательную деятельность, её результаты, предусмотренной Законом РФ «Об образовании», образовательное учреждение несёт также ответственность за реализуемые платные услуги по Закону РФ «О защите прав потребителей».

Но, в отличие от коммерческих организаций, школа не вполне свободна в использовании доходов от своей коммерческой деятельности: попадая в школу, сегодня эти

доходы не составляют её «внебюджетных средств», они становятся достоянием бюджета. С переходом системы образования на казначейскую систему исполнения бюджета мобильность этого заработанного школой ресурса утрачена, порядок его использования и расходования мало отличается от порядка использования бюджетных ассигнований.

Организационные модели

В системе образования Советского района г. Красноярска апробированы другие эффективные модели организации дополнительных (платных) образовательных услуг

в рамках существующей федеральной нормативной правовой базы.

Идеологически они выдержаны в русле декларации статьи 2 Закона РФ «Об образовании» о государственно-общественном характере управления образованием. Реализовать этот принцип в управлении образованием можно, не только создав в школе различные органы и формы самоуправления, предусмотренные статьёй 35 Закона РФ «Об образовании». Можно также вынести дополнительную образовательную деятельность (ту или иную её часть) за пределы школы, например, в негосударственную образовательную организацию, которая, согласно статье 11¹ Закона РФ «Об образовании», учреждается исключительно в организационно-правовой форме некоммерческой организации. Если использовать организационно-правовую форму некоммерческого партнёрства — это единственная форма некоммерческой организации, предусматривающая фиксированное членство в ней, то статья 29 Федерального закона «О некоммерческих организациях» определяет, что высший орган управления такой организации — общее собрание членов некоммерческого партнёрства. Общественный характер управления не отменяет государственного контроля, влияния и управления образовательной деятельностью в рамках, определённых законодательством, государственными стандартами и требованиями. Таким образом, если некоммерческая организация занимается образовательной деятельностью, то характер управления такой деятельностью имеет государственно-общественный характер.

Часть деятельности школы, в том числе связанная с привлечением денежных средств, получением доходов от деятельности, может быть вынесена также и в некоммерческую организацию, не являющуюся негосударственной образовательной организацией. Кроме некоммерческого партнёрства, в данном случае можно использовать организационно-правовую форму общественной организации из перечня организационно-правовых форм общественных объединений, являющихся одновременно формой некоммерческой организации в соответствии со статьёй 6 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

Общественная организация также предполагает фиксированное членство (в отличие от других форм общественных объединений), и высшим органом управления здесь является общее собрание членов общественной организации либо их съезд (конференция) (статья 8 Федерального закона «Об общественных объединениях»). Общественный характер управления не исключает контроль, влияние и управление со стороны государства вопросами, связанными с образовательной деятельностью, которую ведёт общественная организация по договорённости со школой. Непосредственно это реализуется при контроле и участии в управлении со стороны школы, доверившей общественной организации реализовать свою деятельность в той или иной её части, т.е. это также разновидность государственно-общественного управления в образовании.

Правовые нормы

Взаимодействовать с общественной организацией, доверять ей выполнение отдельных видов деятельности на тех или иных договорных условиях школа может на основе следующих норм федерального законодательства:

В соответствии с пунктом 8 статьи 12 Закона РФ «Об образовании»: «Образовательные учреждения вправе образовывать образовательные объединения (ассоциации и союзы), в том числе с участием учреждений, предприятий и общественных организаций (объединений). Указанные образовательные объединения создаются в целях развития и совершенствования образования...». Здесь важно отметить, что для создания союза (ассоциации) достаточно двух юридических лиц, например образовательного учреждения и общественной организации.

Пункт 2 статьи 32 ФЗ «Об образовании» относит к компетенции образовательного учреждения:

«20) содействие деятельности учительских (педагогических) организаций (объединений) и методических объединений;

21) координацию в образовательном учреждении деятельности общественных (в том числе детских и молодёжных) организаций (объединений), не запрещённой законом».

Содействие деятельности учительских организаций и, следовательно, их общественных организаций, координация деятельности детских и молодёжных общественных организаций в школе отнесены законом к её самостоятельной компетенции. Важно отметить также следующее обстоятельство. Всё, что Закон РФ «Об образовании», принятый в 1992 г. и с тех пор не подвергавшийся коррекции в своей терминологии относительно общественных объединений и некоммерческих организаций (а Федеральный закон «О некоммерческих организациях» был принят в 1996 г.), говорит об общественных объединениях, справедливо и для некоммерческих организаций — на том основании, что общественное объединение — одна из форм некоммерческой организации. Кроме того, в этом случае правомерно и можно воспользоваться нормой статьи 6 Гражданского кодекса РФ об использовании правовых норм по аналогии в случаях, предусмотренных законодательством.

Красноярский опыт

В красноярской системе образования оказание услуг становится самостоятельной, самоорганизованной, самоуправляемой деятельностью граждан, осуществляемой под их ответственность. Дополнительная образовательная деятельность ведётся с участием самих граждан, под их управлением, но при взаимодействии со школой. Таким гражданским институтом может быть негосударственная образовательная организация в организационно-правовой форме некоммерческой организации с фиксированным членством.

Первая из используемых при этом некоммерческом подходе моделей представляет собой негосударственную образовательную организацию в организационно-правовой форме некоммерческого партнёрства. Возможны также и другие организационно-правовые формы, но предпочтительнее использовать именно организацию с фиксированным членством. Она имеет лицензию на оказание дополнительных платных образовательных услуг по экономике, праву, иностранным языкам, информатике. Некоммерческая организация обладает всеми правами юридического лица, имеет своё руководство, баланс, бухгалтерию, педагогический персонал частично из педагогов школы, частично — из привлечённых преподавателей вузов. Взаимоотношения с родителями (законными представителями) учеников, получающих в рамках этой негосударственной образовательной организации дополнительное образование, строятся на двух разных правовых основаниях.

Платные образовательные услуги реализуются на основе соответствующих договоров таким же образом, как и в образовательном учреждении. Часть родителей учащихся вступают в члены некоммерческой организации и берут на себя обязательство соблюдать устав организации и, как предусмотрено уставом, вносить членские взносы. Учредителями и членами такой организации могут быть и другие, кроме родителей, физические лица, например директор школы, педагоги, а также иные юридические лица, включая коммерческие организации.

Доходы

Структура доходов такой некоммерческой организации выглядит следующим образом:

- Ежемесячная плата за дополнительные образовательные услуги, которая вносится в размере, в порядке и в сроки, определённые договором организации с родителями (законными представителями) учащихся, которые не являются членами организации.

- Членские взносы членов некоммерческой организации (родители учащихся, другие физические и юридические лица): члены организации могут получать предусмотренные уставом для своих членов услуги организации, включая образовательные услуги, бесплатно; при этом членские взносы не могут быть признаны платой за такие услуги и не подвергаются налогообложению.

- Добровольные пожертвования и целевые взносы родителей, попечителей, спонсоров, привлекаемых администрацией негосударственной образовательной организации и педагогическим коллективом к попечительской деятельности. Эти доходы, не облагаемые налогами, также без всяких ограничений можно использовать для предоставления образовательных услуг членам организации, так как устав организации предусматривает оказание бесплатных, в том числе образовательных, услуг своим членам не только за счёт доходов от членских взносов, но также из всех других видов доходов организации.

Доходы, полученные согласно пункту 1, прямо инвестируются в образовательную деятельность. Эти доходы облагаются налогом на прибыль и при реализации образовательных программ, не включённых в приложение к лицензии негосударственной образовательной организации, облагаются налогом на добавленную стоимость. Поэтому необходим учёт затрат (издержек) на оказание дополнительных образовательных услуг (приобретение материалов и оборудования для дополнительных образовательных услуг, доля расходов на коммунальные платежи, за аренду и т.д.). Все доходы сверх «производственных» расходов рассматриваются как прибыль и подлежат налогообложению. Только после этого они могут быть использованы для оплаты дополнительного труда педагогов и других расходов.

Доходы, получаемые согласно пунктам 2 и 3, не подлежат налогообложению в соответствии с действующим в отношении некоммерческих организаций законодательством. Свобода выбора направлений расходования этой части доходов у руководства некоммерческой организации шире, так как не требуется обосновывать издержки и рассчитывать прибыль. Благодаря этому некоммерческая организация производит улучшенный текущий ремонт и дополнительное оборудование классных и иных используемых (арендуемых

и не только) помещений, инженерного и иного оборудования, развивает материально-техническую базу как дополнительного, так и основного образовательного процесса, оплачивает повышение квалификации педагогического персонала, самостоятельно разрабатывает и применяет систему оплаты труда, размеры заработной платы и фондов материального стимулирования качества образования.

Эта организационная модель в течение более 15 лет реализуется на базе муниципальной средней школы № 143 Советского района г. Красноярск. Снизить издержки налогообложения в этой модели можно, сокращая доходы по пункту 1 и переводу их в доходы по пункту 2. Для того, чтобы стимулировать родителей к вступлению в члены организации, достаточно заложить в цену образовательных услуг все издержки бухгалтерского и налогового учёта (вести, как это предусмотрено законодательством, два баланса — коммерческий и некоммерческий и общий баланс) и выплаты налогов. Тогда получение услуг членами организации станет несколько дешевле, чем оплата услуг по договору другим гражданам, что и сбалансирует ситуацию. Главные результаты и эффекты здесь не в объёмах доходов, их может освоить и школа. Основными результатами будут:

- сохранение правовым образом закреплённого внебюджетного характера этих доходов и расходов, исключение угроз «зачёта» учредителем этих доходов в общие объёмы бюджетного финансирования, означающего, в конечном итоге, угрозу снижения бюджетных доходов школы пропорционально росту её экономической активности;

- снижение издержек налогообложения, минимизация налогооблагаемой базы;

- мобильность в использовании денежных ресурсов, проходящих не через казначейскую систему;

- полная свобода в выборе системы и размеров оплаты труда педагогов, подходов к определению размеров стимулирующих выплат за профессиональные достижения, что существенным образом повлияет на профессиональный потенциал педагогических кадров и качество образовательных услуг, а значит, и на их цену, во многом зависящую от качества, и, в конечном итоге, на размер доходов от этого вида деятельности.

Общественные объединения

Другим типом гражданской организации в образовании могут быть молодёжные и детские общественные объединения, лучше с фиксированным членством — общественные организации на базе муниципального образовательного учреждения

Существует достаточно большой перечень дополнительных образовательных услуг, требующих привлечения финансовых средств, где получение документа об образовании (диплома, аттестата, сертификата, удостоверения) не становится целью и не представляет большого значения. Это различная профориентационная, досуговая, спортивная, культурная деятельность, творческие, художественные, технические, военно-патриотические и иные студии, кружки, клубы и объединения, дошкольная подготовка и подготовка к поступлению в вуз. Также в этой форме можно привлекать учащихся к добровольному труду, не предусмотренному образовательной программой школы. Такую работу с детьми и молодёжью можно вести на базе школы без лицензии на образовательную деятельность (согласно Положению о лицензировании образовательной деятельности) по основаниям Федерального закона «Об общественных объединениях».

Для этого учреждается детско-молодёжное общественное объединение в качестве юридического лица, имеющее различные, в том числе необособленные, структурные подразделения по выбранным разновидностям уставной деятельности в соответствии с инте-

ресами и предпочтениями учащихся, их родителей (законных представителей).

Такую организацию могут учредить и принимать участие в её деятельности родители, педагоги; можно также учредить отдельные детско-молодёжные общественные объединения по направлениям и видам деятельности, что несколько увеличивает издержки на учреждение и обеспечение деятельности отдельных самостоятельных юридических лиц со своей бухгалтерией, бухгалтерским и налоговым учётом и отчётностью.

Эту модель можно также использовать в работе муниципальных учреждений дополнительного образования. Хорошо себя зарекомендовала такая модель и для производства услуг необразовательного характера, например, для зарабатывания средств на расходные материалы, содержание и совершенствование компьютерного класса школы, приобретённого до этого на средства попечительского фонда развития школы, на создание кампусной школьной интрасети с участием родителей и представителей сообщества. Также эту форму можно использовать для аккумулирования и использования средств на разработку по заказам учащихся (родителей, законных представителей) индивидуальных учебных планов, индивидуальных образовательных программ, реализуемых в различных образовательных учреждениях и в различных формах получения образования (самообразование, семейное образование, экстернат).

Здесь предпочтительна организационно-правовая форма именно с фиксированным членством. В отношении детей и молодёжи членство допускается законом в детской (с 8 лет) или в молодёжной (с 14 лет) общественной организации. Если уставом ограничение возраста членов не предусмотрено, членами организации могут быть родители, педагоги, другие взрослые граждане. Для своих членов, вносящих взносы (и даже освобождённых от них по различным основаниям), общественная организация в соответствии

с Федеральным законом «Об общественных объединениях» вправе оказывать бесплатно любые услуги нематериального характера, к которым этим законом относятся и образовательные услуги. Такая организация вправе привлекать на свою уставную деятельность добровольные пожертвования и целевые взносы граждан и юридических лиц. Расходы на оказание нематериальных, в том числе дополнительных образовательных, услуг осуществляются общественной организацией для своих членов за счёт неналогооблагаемых доходов — членских взносов, целевых безвозмездных взносов, добровольных пожертвований. Можно также привлекать иностранные и отечественные благотворительные гранты, выполнять государственные или муниципальные заказы за счёт соответствующих целевых средств.

Помимо альтернативной схемы организации финансово-хозяйственного обеспечения дополнительного образования, такая модель прямо и непосредственно привлекает родителей и самих учеников к организации и управлению этими видами образовательной деятельности, вырабатывает у школьников навыки и ценности цивилизованной социальной самореализации и самоорганизации в правовом поле гражданского общества.

Модель с 1998 года используется в виде детско-молодёжной общественной организации на базе школы № 143 Советского района г. Красноярска для поддержки углублённого изучения информатики в специально выделённых на всех ступенях обучения классах с литерой «И». Учителя, школьники и их родители вступают в члены такой организации, родители вносят регулярные ежемесячные членские взносы. Эти внебюджетные доходы используются общественной организацией на поддержку функционирования и развитие технического оснащения компьютерного парка всей школы, на оплату самой общественной организацией дополнительного труда педагогов за уроки и часы дополнительного обучения.

Компьютерный класс, закупленный ранее попечительским школьным фондом и остающийся на его балансе, используется по разрешению фонда для досуговой и развивающей работы не только с учениками из классов «И», но и с другими учениками во внеурочное время и в каникулы.

Это — школьный открытый компьютерный клуб с членскими взносами, с выходом в Интернет, но под руководством и сопровождением педагогов, с собственными информационно-образовательными ресурсами, программами развивающих и познавательных мероприятий, игр, соревнований. Он сформировал и поддерживает микрорайонную кампусную и локальную школьную интрасеть, открытые в Интернете. Один из технических каналов связи интрасети — сеть местного коммерческого кабельного телевидения, с которой общественная организация находится в договорных партнёрских отношениях.

Общественная организация обеспечивает функционирование школьного сервера и размещённого на нём школьного портала. Сначала дети и родители из этой общественной организации освоили дистанционное общение со школой, с администрацией, с классными руководителями. Теперь их осваивают и другие ученики и родители с помощью и при поддержке членов этой детско-молодёжной организации: она неоднократно выигрывала грантовые конкурсы по информатизации образования и тем самым привлекала в школу дополнительные ресурсы.

Перспективы развития

Модель в последнее время становится всё более востребованной и имеет перспективы развития и распространения в системе образования. Одним из вариантов такого развития стала созданная в 2003 году в Советском районе г. Красноярска межшкольная детско-молодёжная спортивно-туристическая организация. Имея свои отделения на базе школ, она, за счёт членских взносов и других собственных доходов, предоставляет бесплатный для своих членов, уплативших членские взносы, прокат спортивного инвентаря для спортивных мероприятий, ведёт спортивную массовую работу, организует спортивные формы досуга, привлекает школьников —

членов организации к обустройству школьных спортивных площадок (заливке катка, ремонту спортивных сооружений, их уборке и т.п.), ведёт собственную, разрешённую законом предпринимательскую деятельность для зарабатывания средств на нужды и мероприятия организации (например, платный прокат спортивного инвентаря для тех, кто не состоит в организации), укрепляет материально-техническую базу основного и дополнительного образовательного процесса школ-партнёров.

Важны взаимоотношения некоммерческого партнёрства или общественной организации со школой в вопросах использования муниципального имущества. Аргумент, что такие взаимоотношения отнесены законом к самостоятельной компетенции школы, может быть убедительным для учредителя, особенно при использовании школьных помещений, оборудования и инвентаря. Оформление договорных отношений аренды — достаточно сложная и трудоёмкая процедура, а в некоторых муниципалитетах — дело практически безнадежное.

Следует использовать нормы главы 55 Гражданского кодекса РФ о договоре простого товарищества в его некоммерческом варианте. Это достаточно объёмный вопрос, требующий для рассмотрения специальной статьи. Здесь лишь укажем на следующее. Право школы заключить договор простого товарищества прямо вытекает из цитированной выше нормы Закона РФ «Об образовании» (пункт 8 статьи 12): «Образовательные учреждения вправе образовывать образовательные объединения (ассоциации и союзы), в том числе с участием учреждений, предприятий и общественных организаций (объединений)», потому что простое товарищество и есть объединение двух или более юридических лиц для совместной деятельности без образования юридического лица. И если у школы есть право объединиться в союз (ассоциацию), то тем более есть право ассоциироваться без образования юридического лица. В рамках такого объединения школа вправе выделить помещения для совместной деятельности с общественной организацией, принять от неё финансовые средства не в качестве оплаты за услуги или за аренду

помещений, а как вклад в совместное имущество товарищества, используемый для погашения убытков от совместной деятельности. Такой вклад денежных средств в общее имущество простого товарищества налогами не облагается, учитывается, используется и расходуется в соответствии с правилами ведения совместной деятельности, бухгалтерского и налогового учёта и отчётности.

Реализация дополнительных платных образовательных услуг на основаниях законодательства о некоммерческих организациях и общественных объединениях снимает проблему отношений школы с учениками, их родителями (законными представителями) как отношений продавца и покупателя платных услуг, т.е. исключает возможность правоотношений, вытекающих из Закона РФ «О защите прав потребителей». Услуги членской организации для своих членов бесплатны, несмотря на внесение членских взносов: они юридически никак не связаны с услугами, которые членская организация оказывает своим членам. Вопросы качества таких услуг могут обсуждаться только в органах управления общественной организации (некоммерческого партнёрства), оценка их качества — внутренняя компетенция органов управления такой гражданской организации. Именно поэтому контроль качества образовательных услуг здесь имеет непосредственно общественный характер, сопряжённый с существующим государственным контролем качества образовательной деятельности, т.е. имеет государственно-общественный характер.

Дополнительная образовательная деятельность при таком некоммерческом подходе — это совместная деятельность производителя образовательной услуги и его потребителя — ученика, его родителей (законных представителей), совместная и совместно управляемая образовательная деятельность как юридически, так и фактически. Это одна из форм непосредственной реализации принципа государственно-общественного управления дополнительным образованием. **НО**