

**Финансирование образования: организационно-правовые проблемы. Сборник статей / Под ред. А.Н. Козырина.**

(фрагмент)

## СОДЕРЖАНИЕ

<i>Козырин А.Н.</i>	Финансово-правовая проблематика регионального законодательства об образовании.....5
<i>Трошкина Т.Н.</i>	Актуальные проблемы правового регулирования инвестиций в сферу образования.....24
<i>Ялбулганов А.А.</i>	Вузовская наука как объект финансирования.....31
<i>Емельянов А.С.</i>	Проблемы финансирования научной деятельности в системе высшего и послевузовского профессионального образования.....38
<i>Боженок С.Я.</i>	Правовые основы платной деятельности образовательных учреждений МВД России.....57

А.Н. Козырин  
доктор юрид. наук, профессор

**ФИНАНСОВО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМАТИКА РЕГИОНАЛЬНОГО  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОБРАЗОВАНИИ**

Право на образование — одно из наиболее важных социально-экономических прав, реализация которого на практике во многом зависит от наличия соответствующих финансовых возможностей и гарантий.

Образование, являясь одним из приоритетных направлений государственной деятельности, требует выделения на его нужды значительных финансовых ресурсов.

Разворачиваемая в образовательной сфере финансовая деятельность государства представляет собой процесс планового собирания, распределения и использования денежных фондов с целью практической реализации образовательной функции государства. основополагающим принципом финансовой деятельности является законность, обеспечивающая планомерное движение денежных средств в строгом соответствии с утвержденными бюджетными назначениями.

Поддержание законности в финансовой сфере предполагает строгое соблюдение финансовой дисциплины — обязательного для всех организаций, учреждений, должностных лиц порядка осуществления финансовой деятельности.

В этой связи особое значение приобретает проблема четкого закрепления нормативно-правовой базы финансовых правоотношений в образовательной сфере. Нормы, регулирующие отношения финансового характера, содержатся в источниках финансового права — Бюджетном кодексе РФ, Федеральном законе "О бюджетной классификации Российской Федерации", Налоговом кодексе РФ, Законе РФ "О валютном регулировании и валютном контроле", других федеральных законах, а также принятых в соответствии с ними указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, нормативных правовых актах Минфина России, МНС России и др. Кроме этого, в отдельных случаях финансово-правовые нормы могут содержаться в источниках образовательного права (например, ст. 28 Федерального закона "О высшем и послевузовском профессиональном образовании", ст. 40-42 Закона РФ "Об образовании" и др.).

Такая "рассредоточенность" финансово-правовых предписаний нередко приводит к возникновению ситуаций, когда норма, содержащаяся в акте законодательства об образовании, расходится с соответствующими положениями финансовых законов. В первую очередь это касается вопроса налоговых льгот. Часто налоговые льготы закрепляются в неналоговых законах и при этом в налоговое законодательство не вносятся необходимые изменения и дополнения. В результате возникающие расхождения между "общим" и "специальным" законом становятся предметом судебных разбирательств.

Так, например, в соответствии с п. 3 ст. 40 Федерального закона "Об образовании" все образовательные учреждения "независимо от их организационно-правовых форм в части непредпринимательской деятельности, предусмотренной уставом этих образовательных учреждений, освобождаются от уплаты всех видов налогов, в том числе платы за землю". В то же время Закон РФ "О плате за землю" предусмотрено полное освобождение от уплаты земельного налога только тех учреждений образования, которые финансируются "за счет соответствующих бюджетов" (п. 4 ст. 12), а также высших учебных заведений, в том числе вузов министерств и ведомств Российской Федерации по перечню, утвержденному Правительством РФ (п. 11 ст. 12).

Одним из вариантов выхода из сложившейся ситуации с многовариантностью законодательных положений мог бы стать перенос центра тяжести правового регулирования финансовой деятельности из сферы образовательного права в область финансового законодательства. Это не означает, что акты образовательного права не могут или не должны содержать нормы, регулирующие финансовые отношения. Комплексный характер правового регулирования, присущий образовательному праву, неизбежно затрагивает и финансово-экономический блок вопросов, связанных с деятельностью образовательных учреждений. Однако в тех случаях, когда законодатель идет на включение новой финансово-правовой нормы в текст нормативного правового акта об образовании, соответствующие изменения и дополнения должны быть внесены и в финансовое законодательство. В противном случае неизбежно появление коллизий норм "общего" и "специального" законов, что в конечном счете снижает эффективность правового регулирования данного спектра общественных отношений.

Особое место в механизме правового регулирования финансовой деятельности в сфере образования занимает региональное и местное законодательство. Как известно, Конституция РФ относит к ведению Российской Федерации (ст. 71) финансовое, валютное и кредитное регулирование. Вопросы общих принципов налогообложения отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72). В соответствии с Законом РФ "Об образовании" к компетенции субъектов Российской Федерации отнесены следующие направления финансовой деятельности в сфере образования:

- определение особенностей порядка финансирования образовательных учреждений (п. 3 ст. 29);
- финансовое подкрепление государственных гарантий доступности и обязательности основного общего образования путем выделения субвенций местным бюджетам (п. 4 ст. 29);

- формирование бюджетов субъектов Российской Федерации в части расходов на образование и соответствующих фондов развития образования (п. 9 ст. 29);
- установление местных налогов и сборов на цели образования (п. 10 ст. 29);
- установление республиканских, региональных нормативов финансирования образования (п. 11 ст. 29);
- организация финансирования местных органов управления образованием и образовательных учреждений, оказание им посреднических услуг в части материально-технического обеспечения (п. 12 ст. 29);
- установление дополнительных к федеральным льгот обучающимся, воспитанникам и педагогическим работникам образовательных учреждений, а также видов и норм материального обеспечения указанных категорий лиц (п. 14 ст. 29).

Реализуя на практике полномочия, субъекты Российской Федерации принимают многочисленные нормативные правовые акты, которые, с известной долей условности, могут быть сгруппированы по следующим основным направлениям:

- акты регионального законодательства, учреждающие налоги и сборы на нужды образования: Закон Ярославской области от 30 сентября 1996 г. N 13-з "О сборе на нужды образовательных учреждений", Закон Республики Карелия от 27 февраля 1992 г. N XII-12/326 "О целевом сборе районного (городского) Совета народных депутатов на создание Фонда дошкольного воспитания", решение малого совета Красноярского краевого Совета народных депутатов от 1 апреля 1993 г. N 94-М "Об установлении сбора на нужды образовательных учреждений, взимаемого с юридических лиц" (в ред. Закона Красноярского края от 24 декабря 1999 г. N 9-611) и др.;
- акты регионального законодательства, устанавливающие налоговые и иные финансово-экономические льготы образовательным учреждениям, а также организациям, оказывающим поддержку сфере образования: Закон Республики Алтай от 27 мая 1998 г. N 4-21 "О предоставлении льгот учреждениям образования Республики Алтай", Постановление Главы администрации Амурской области от 15 июля 1997 г. N 646 "О предоставлении льгот по налогам и сборам негосударственным образовательным учреждениям области", Постановление Главы администрации Владимирской области от 24 февраля 1994 г. N 61 "О предоставлении льгот предприятиям, реализующим школьные учебники по заказам Управления образования Администрации области", Постановление Губернатора Ярославской области от 16 сентября 1994 г. N 463 "О налоговых льготах для предприятий общественного питания при образовательных учреждениях" и др.;

- акты регионального законодательства, которые устанавливают минимальные нормы и финансовые нормативы, применяемые в сфере образования: Постановление Губернатора Вологодской области от 30 апреля 1999 г. N 273 "О нормах расходования средств при проведении внешкольных мероприятий", Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 10 февраля 2000 г. N 68 "Об утверждении нормативов затрат на содержание детей в дошкольных учреждениях Республики Татарстан" и др.;
- акты, регламентирующие порядок оплаты за содержание детей в государственных образовательных учреждениях: Постановление Губернатора Приморского края от 12 февраля 1997 г. N 48 "О временном порядке исчисления и взимания с родителей платы за содержание детей в интернатных учреждениях", распоряжение Премьера Правительства Москвы от 6 августа 1992 г. N 1948-РП "Об упорядочении платы за содержание детей в детских дошкольных учреждениях" и др.

Эти и другие предметы финансово-правового регулирования на региональном уровне находят свое отражение и в общих законах субъектов Российской Федерации. Так, в Законе Саратовской области от 15 июня 1999 г. N 30-ЗСО "Об образовании" этим вопросам посвящена статья 19 "Финансирование системы образования области", а в Законе Магаданской области от 18 февраля 1998 г. N 40-ОЗ "Об образовании в Магаданской области" финансово — экономическим проблемам образования посвящена отдельная глава (глава V "Экономика системы образования", ст. 20 — 24).

Знакомство с механизмом правового регулирования финансовых отношений, возникающих в образовательной сфере, позволяет сразу же заметить такой его существенный недостаток, как отсутствие каких-либо закономерностей в выборе конкретной формы нормативного правового акта. Вопросы финансовой деятельности, урегулированные на территории одного субъекта Российской Федерации на уровне регионального закона, на территории другого субъекта Российской Федерации будут регламентированы актом органа исполнительной власти (например, Закон Республики Алтай от 27 мая 1998 г. N 4-21 "О предоставлении льгот учреждениям образования Республики Алтай" и Постановление Главы администрации Воронежской области от 25 августа 1995 г. N 912 "О введении льготного тарифа на оплату электроэнергии для профессиональных училищ и лицеев"). Иногда сходные финансовые проблемы в сфере образования на территории одного субъекта Российской Федерации решаются различными ветвями власти (распоряжение администрации Новгородской области от 27 мая 1997 г. N 423-р "Об освобождении от уплаты лицензионного сбора образовательных учреждений, финансируемых из областного бюджета" и Постановление Новгородской

областной думы от 29 апреля 1999 г. N 278-ОД "О налоговых льготах физическим лицам, получившим именную стипендию "Господин Великий Новгород"). Причину сложившейся ситуации следует искать в ст. 30 (п. 4) Закона РФ "Об образовании", в соответствии с которой разграничение компетенции в области образования между органами законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации регулируется законодательством субъекта Российской Федерации. Это положение федерального законодательства и заложило, как справедливо замечает Г.Т. Ермошин, основу раздробления единства правового регулирования образовательной деятельности на региональном уровне.<sup>1</sup>

Аналогичная ситуация складывается и на муниципальном уровне. Решение одного и того же вопроса на территории одного субъекта Российской Федерации, но в границах разных муниципалитетов получает различное правовое оформление: Постановление Главы Чагодощенского района Вологодской области от 31 декабря 1999 г. N 396 "О размере родительской платы за содержание детей в дошкольных учреждениях района" и решение Совета самоуправления г. Вологды (городской Думы) от 16 февраля 1995 г. N 15 "Об изменении платы за содержание детей в музыкальных и художественных школах".

И уж совсем недопустимы случаи, когда такая "небрежность" в выборе соответствующей правовой формы приводит к грубым нарушениям принципов финансового права. Так, в Вологодской области учреждение специального сбора на нужды образовательных учреждений было оформлено через принятие инструкции Госналогинспекции (Инструкция ГНИ по Вологодской области от 22 января 1996 г. N 2 "О порядке исчисления и уплаты сбора на нужды образовательных учреждений").

Для того чтобы упорядочить региональную и муниципальную составляющие финансового образовательного права, необходимы, во-первых, корректировка федерального законодательства по вопросу о распределении нормотворческих полномочий в субъектах Российской Федерации, а во-вторых, приведение локальных нормативных правовых актов в соответствие с изменениями, произошедшими в федеральном финансовом законодательстве (принятие Бюджетного кодекса РФ, двух частей Налогового кодекса РФ и др.).

Финансовая деятельность в сфере образования на региональном и местном уровнях осуществляется путем мобилизации, распределения и перераспределения фондов денежных средств.

---

<sup>1</sup> Ермошин Г.Т. Как формируется законодательство субъектов Российской Федерации в сфере образования // Журнал российского права. 2000. N 8. С. 53.

Наиболее эффективным инструментом мобилизации финансовых ресурсов, безусловно, является налоговый метод. Активно используется он и в образовательном секторе. Во-первых, государство может учреждать специализированные налоги для финансирования образовательных учреждений, а во-вторых, устанавливать различные налоговые льготы в связи с образовательной деятельностью.

Целевые налоги на нужды образования могут устанавливаться как на региональном, так и на местном уровне. В соответствии с Законом РФ от 22 декабря 1992 г. N 4178-1 "О внесении изменений и дополнений в отдельные законы Российской Федерации о налогах"<sup>2</sup> перечень региональных налогов, которые могут учреждаться на территории Российской Федерации, пополнился сбором на нужды образовательных учреждений, взимаемым с юридических лиц. Суммы платежей по этому сбору зачисляются в бюджеты субъектов Российской Федерации и используются целевым назначением на дополнительное финансирование образовательных учреждений.

Тем же Законом был дополнен и список местных налогов. Среди местных налогов появились "целевые сборы с граждан и предприятий, учреждений, организаций независимо от их организационно-правовых форм на содержание милиции, на благоустройство территорий, на нужды образования и другие цели". Устанавливалось, что ставка таких сборов не может превышать размера 3 процентов от 12 установленных законом размеров минимальной месячной оплаты труда для физического лица, а для юридического лица — размера 3 процентов от годового фонда заработной платы, рассчитанного исходя из установленного законом размера минимальной месячной оплаты труда. При этом ставки сбора на нужды образования в городах и районах устанавливаются соответствующими представительными органами, а в поселках и сельских населенных пунктах — на собраниях и сходах жителей (п. 1 пп. "ж" ст. 21 Закона РФ "Об основах налоговой системы в Российской Федерации").<sup>3</sup>

Действующее в настоящий момент законодательство о системе налогов имеет переходный характер. С момента вступления в силу ст. 13-15 Налогового кодекса РФ прекратится действие норм Закона РФ "Об основах налоговой системы в Российской Федерации", в том числе и норм, устанавливающих региональные и местные целевые сборы на нужды образования. Что же касается Налогового кодекса РФ, то он не предусматривает взимание таких целевых сборов в дальнейшем. Они не значатся ни в статье 14 "Региональные налоги и сборы", ни в статье 15 "Местные налоги и сборы", а

---

<sup>2</sup> *Ведомости* Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. N 4. Ст. 118.

<sup>3</sup> *Ведомости* Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. N 11. Ст. 527; 1992. N 34. Ст. 1976.

статья 12 (п. 5) содержит прямой запрет на установление региональных или местных налогов и сборов, не предусмотренных Налоговым кодексом РФ.

В подобной ситуации следует ожидать, что акцент в налоговом регулировании будет перенесен на налоговые льготы. Они станут основным и, пожалуй, единственным эффективным инструментом налоговой политики в сфере образования.

Как уже отмечалось, в соответствии с п. 3 ст. 40 Закона РФ "Об образовании" образовательные учреждения независимо от их организационно-правовых форм в части непредпринимательской деятельности, предусмотренной их уставом, освобождаются от уплаты всех видов налогов. Эта законодательная норма стала предметом многочисленных судебных разбирательств. Налоговые органы в ряде случаев применяют к образовательным учреждениям финансовые санкции в связи с неуплатой налогов. Они считают, что ст. 40 Закона РФ "Об образовании" не является нормой прямого действия в вопросах налогового регулирования, что она противоречит действующему налоговому законодательству. В своих решениях арбитражные суды занимают, как правило, прямо противоположную позицию, подтверждая правомерность применения налоговых льгот, закрепленных в ст. 40 Закона "Об образовании". Так, например, в Постановлении Федерального арбитражного суда Московского округа от 6 марта 2000 г. N КА-А40/737-00 по делу об использовании налоговых льгот автономной некоммерческой организацией "Заочная школа МИФИ" значит следующее: "На основании ст. 1 Налогового кодекса РФ законодательство Российской Федерации о налогах и сборах состоит из Налогового кодекса и принятых в соответствии с ним федеральных законов о налогах и сборах. Закон об образовании не противоречит части 1 Налогового кодекса, действует на территории Российской Федерации, относится к нормативным актам прямого действия и применяется независимо от других норм Налогового кодекса". Аналогичный подход встречается и в целом ряде других решений арбитражных судов: Постановление Федерального арбитражного суда от 28 июня 2000 г. N КА-А40/2564-00 Московского округа по делу о налоговой проверке Московского государственного университета путей сообщения, Постановление Федерального арбитражного суда от 24 мая 1999 г. N КА-А40/1478-99 по делу о применении финансовых санкций к Московскому государственному социальному университету и др.

Образовательное учреждение, осуществляя платную образовательную деятельность, сохраняет за собой право на налоговые льготы при соблюдении следующих условий:

- доходы от указанной деятельности государственного или муниципального образовательного учреждения за вычетом доли учредителя (собственника)



реинвестируются в данное учреждение, в том числе на увеличение расходов на заработную плату (п. 2 ст. 45 Закона РФ "Об образовании");

- доход от указанной деятельности негосударственного образовательного учреждения полностью идет на возмещение затрат на обеспечение образовательного процесса (в том числе на заработную плату), его развитие и совершенствование в данном образовательном учреждении (п. 2 ст. 46).

В этом случае платная образовательная деятельность не рассматривается как предпринимательская, а, следовательно, может быть применена норма ст. 40 о предоставлении налоговых льгот.

Следует отметить, что правовые нормы, регулирующие предпринимательскую деятельность образовательного учреждения, нуждаются в совершенствовании, поскольку из-за нечеткости этих предписаний часто возникают споры по поводу права образовательного учреждения на налоговые льготы (см., например, Постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 24 августа 1999 г. N А14-1436-98/46/22 по делу о применении финансовых санкций в отношении негосударственного образовательного учреждения "Научно-производственный информационно-обучающий центр", г. Воронеж, Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 16 сентября 1998 г. N КА-А40/2164-98 по делу Московского приборостроительного техникума и др.).

В соответствии с п. 2 ст. 47 Закона "Об образовании" к предпринимательской деятельности образовательного учреждения относятся:

- реализация и сдача в аренду основных фондов и имущества образовательного учреждения;
- торговля покупными товарами, оборудованием;
- оказание посреднических услуг;
- долевое участие в деятельности других учреждений (в том числе образовательных) и организаций;
- приобретение акций, иных ценных бумаг и получение доходов (дивидендов, процентов) по ним;
- ведение приносящих доход иных внереализационных операций, непосредственно не связанных с собственным производством предусмотренных уставом продукции, работ, услуг и с их реализацией.

При этом деятельность образовательного учреждения по реализации предусмотренных его уставом продукции, работ и услуг относится к предпринимательской лишь в той части, в которой получаемый от этой деятельности

доход не реинвестируется непосредственно в данное образовательное учреждение или на непосредственные нужды обеспечения, развития и совершенствования образовательного процесса (в том числе на заработную плату).

Несмотря на то, что список видов деятельности образовательного учреждения, которые в соответствии с законом отнесены к предпринимательской, является исчерпывающим и не подлежит расширительному толкованию, отличия между предпринимательской и сопутствующей деятельностью в ряде случаев весьма незначительны. В июле 1999 года был уточнен порядок бухгалтерского учета средств, поступающих от деятельности бюджетных учреждений, которая по действующему законодательству не может быть отнесена к предпринимательской (речь идет о Приказе Минфина России от 10 июля 2000 г. N 65н,<sup>4</sup> которым были внесены изменения в Приказ Минфина России от 30 декабря 1999 г. N 107н,<sup>5</sup> утвердивший Инструкцию по бухгалтерскому учету в бюджетных учреждениях). Однако этих поправок оказалось недостаточно, необходимы дополнительные официальные разъяснения по отнесению тех или иных услуг, оказываемых образовательными учреждениями, к предпринимательской деятельности, в противном случае неизбежны новые споры с налоговыми органами на предмет правомерности использования налоговых льгот.

Налоговые льготы могут устанавливаться не только на федеральном, но и на региональном, а также местном уровнях. В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 9 июля 1999 г. N 154-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации"<sup>6</sup> индивидуальные налоговые льготы, предоставленные представительными органами власти субъектов Российской Федерации и представительными органами местного самоуправления в период с 1 января 1999 года до дня вступления в силу Федерального закона от 9 июля 1999 г. N 154-ФЗ, действуют в течение того срока, на который эти льготы были предоставлены. Если при установлении индивидуальных налоговых льгот не был определен период времени, в течение которого эти льготы могут использоваться, то указанные индивидуальные льготы прекращают свое действие с 1 января 2000 года.

Что же касается неиндивидуальных налоговых льгот, то их действие сохраняется. Они могут применяться как в отношении самих образовательных учреждений, так и организаций, учреждений, оказывающих содействие и поддержку сфере образования. Так, например, в соответствии со ст. 2 (п. "ж") Закона Тюменской области от 20 апреля 1998 г.

---

<sup>4</sup> *Бюллетень* нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2000. N 32.

<sup>5</sup> *Бюллетень* нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2000. N 7, N 8.

<sup>6</sup> *Собрание* законодательства Российской Федерации. 1999. N 28. Ст. 3487.

№ 12 от уплаты сбора на нужды образовательных учреждений в части платежей, поступающих в областной бюджет, освобождаются предприятия, учреждения и организации, входящие в состав попечительских советов и общественные фонды вузов (филиалов, факультетов вузов) и оказывающие материальную поддержку. Решением муниципалитета города Ярославля от 18 июня 1999 г. № 272 "О предоставлении льготы по уплате налога на имущество" предприятия общественного питания, осуществляющие городской заказ по обеспечению горячим питанием учащихся общеобразовательных школ города, были освобождены от уплаты налога на имущество в 1999 году в размере 100% средств, зачисляемых в городской бюджет, при условии направления предприятиями высвободившихся средств на покрытие убытков, которые образуются у них от обслуживания столовых общеобразовательных школ.

Кроме мобилизации денежных ресурсов, при осуществлении финансовой деятельности государства используется метод распределения и перераспределения фондов денежных средств (финансирование, кредитование, расчеты и др.). Не будет преувеличением сказать, что от результатов финансовой деятельности государства на этом направлении во многом зависит будущее реформ в области образования.

Как отмечается в Федеральной программе развития образования (утверждена Федеральным законом от 10 апреля 2000 г. № 51-ФЗ,<sup>7</sup> средства бюджетов всех уровней, выделяемые на образование в настоящий период, не позволяют полностью финансировать расходы на социально защищенные статьи (выплата заработной платы) и не обеспечивают покрытие значительной части затрат на питание, оплату коммунальных услуг, текущее содержание зданий и сооружений, принадлежащих образовательным учреждениям. Средств на развитие образовательных учреждений, укрепление их учебно-материальной базы в бюджете практически не предусмотрено. Выделяемое финансирование не позволяет выполнять положения законодательства в области образования по обеспечению образовательного процесса на уровне современных требований, реализации социальных норм и нормативов, предоставлению государственных гарантий педагогическим и другим работникам системы образования, обучающимся.

В современных условиях финансовое обеспечение системы образования необходимо осуществлять по двум основным направлениям:

- увеличивать бюджетное финансирование при условии повышения эффективности использования выделяемых образовательным учреждениям и другим организациям системы образования бюджетных средств;

---

<sup>7</sup> *Собрание законодательства РФ*. 2000. № 16. Ст. 1639.

— создавать условия для привлечения дополнительных внебюджетных источников финансирования образования без снижения норм, нормативов и абсолютных размеров бюджетного финансирования.

В свою очередь привлечение дополнительных источников на цели образования может осуществляться как через предпринимательскую деятельность самого образовательного учреждения, так и путем взаимодействия с юридическими и физическими лицами, способными выступать спонсорами в пользу образовательного учреждения.

Образовательные учреждения заинтересованы в расширении внебюджетных источников, поскольку основной объем получаемых из этих источников средств направляется на выплату заработной платы и улучшение условий труда. Закон "Об образовании" (ст. 45) закрепляет важное ограничение рыночной деятельности образовательного учреждения: платными могут быть только те образовательные услуги, которые не предусмотрены основными для данного учреждения программами, финансируемыми из бюджета.

Кроме дополнительных платных образовательных услуг, формами привлечения внебюджетных средств могут быть:

- подготовка, переподготовка и повышение квалификации персонала сверх государственного заказа по договорам с органами государственной власти и местного самоуправления, предприятиями и организациями всех форм собственности, другими юридическими и физическими лицами;
- научно-исследовательская, производственная, консалтинговая, сертификационная деятельность, оказание экспертных, информационных и иных услуг;
- формирование эффективной и доходной системы обучения иностранных студентов, аспирантов и стажеров;
- поэтапный переход к платному пользованию объектами социальной инфраструктуры учебных заведений.<sup>8</sup>

К числу долговременных источников внебюджетного финансирования следует отнести доходы от сдачи в аренду свободных помещений. Как уже отмечалось, сдача в аренду государственным или муниципальным образовательным учреждением закрепленных за ним объектов собственности, а также земельных участков осуществляется без права выкупа с согласия совета образовательного учреждения по ценам, которые не могут быть ниже цен, сложившихся в данном регионе (п. 11 ст. 39 Закона РФ "Об образовании"). При этом необходимыми условиями для заключения

---

<sup>8</sup> *Бюджетная система Российской Федерации*, М.: Юрайт. 1999. С. 384 — 385.

арендного договора должны быть подтверждение платежеспособности арендатора, а также неухудшение условий для осуществления образовательной деятельности.

Порядок привлечения внешних источников (благотворительные средства, инвестиции в образование, помощь по международным программам сотрудничества и т.п.) внебюджетного финансирования определен в нормах Закона РФ "Об образовании", а также в ряде иных Федеральных законов — от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях",<sup>9</sup> от 11 августа 1995 г. N 135-ФЗ "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях".<sup>10</sup> В целях привлечения инвестиций в образование государство предусматривает специальную систему налоговых льгот предприятиям, учреждениям и организациям независимо от их организационно — правовых форм, а также физическим лицам, в том числе иностранным гражданам, вкладывающим свои средства в денежной и натуральной форме в развитие системы образования Российской Федерации (ст. 40 Закона РФ "Об образовании").

Развитие международного сотрудничества расширяет возможности привлечения такого источника финансирования, как средства международных организаций (фондов), которые могут передаваться образовательным учреждениям на безвозмездной основе, а также на реализацию различных международных образовательных программ и проектов.

В связи с внебюджетными источниками финансирования образовательных учреждений, поступающими по каналам благотворительной деятельности, следует отметить, что порядок и цели использования таких средств, как правило, определяются благотворителем, а не благополучателем. Что же касается дохода от самостоятельной предпринимательской деятельности, то его образовательное учреждение использует по своему усмотрению.

Наметившаяся в последнее время тенденция активизации заметного оживления внебюджетного финансирования не может ни в коей мере изменить того определяющего значения, которое имеет для образовательной системы финансирование за счет бюджетных средств. Именно государственное и муниципальное финансирование образования закреплены в качестве "основы государственных гарантий получения гражданами Российской Федерации образования в пределах государственных образовательных стандартов" (п. 1 ст. 40 Закона РФ "Об образовании").

Деятельность образовательного учреждения финансируется его учредителем в соответствии с договором между ними. Таким договором может быть предусмотрено функционирование образовательного учреждения и на условиях самофинансирования.

---

<sup>9</sup> *Собрание законодательства РФ*. 1996. N 3. Ст. 145.

<sup>10</sup> *Собрание законодательства РФ*. 1995. N 33. Ст. 3340.

Договор о взаимоотношениях образовательного учреждения и его учредителя представляет собой двусторонний правовой акт. При оформлении договорных отношений по разделению финансовых полномочий подробно излагаются обязанности сторон, их права и ответственность, четко регламентируются все основные вопросы деятельности образовательного учреждения. В таком договоре обычно определяются виды образовательных программ (основных и дополнительных), которые будут финансироваться за счет бюджета и без согласия учредителя не могут быть изменены; устанавливаются минимальные нормы наполненности для комплектования классов и групп, при снижении которых учредитель вправе уменьшить финансирование.<sup>11</sup>

Обобщая практику заключения учредительных договоров, следует отметить следующее. Учредитель берет обязательства по финансированию образовательного учреждения в соответствии с утвержденной сметой расходов. Он обязуется также осуществлять финансово-бухгалтерское обслуживание деятельности образовательного учреждения через централизованную бухгалтерию, если учреждение не имеет самостоятельного расчетного счета. Кроме того, учредитель регулярно контролирует соблюдение договора и анализирует финансово-хозяйственную деятельность образовательного учреждения.

В свою очередь образовательное учреждение обязано своевременно представить учредителю программы развития, обоснование потребностей в бюджетных средствах, информацию об объемах предполагаемого поступления внебюджетных источников финансирования. На него возлагается обязанность расходовать бюджетные средства по целевому назначению и эффективно использовать объекты собственности, закрепленные за учреждением.

Другим правовым актом, в котором могут регулироваться финансовые отношения образовательного учреждения и его учредителя, является устав образовательного учреждения. В соответствии с п. 6 ст. 13 Закона РФ "Об образовании" в уставе образовательного учреждения в обязательном порядке указывается структура финансовой и хозяйственной деятельности образовательного учреждения, в том числе:

- использования объектов собственности, закрепленных учредителем за образовательным учреждением;
- финансирования и материально-технического обеспечения деятельности образовательного учреждения;
- источников и порядка формирования собственности образовательного учреждения;
- осуществления предпринимательской деятельности.

---

<sup>11</sup> *Бюджетная система Российской Федерации*. М.: Юрайт. 1999. С. 398.

Уставы разрабатываются на основе типовых положений об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов. Так, например, в Типовом положении об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении) Российской Федерации, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 26 июня 1993 г. N 597,<sup>12</sup> вопросы финансирования вузов урегулированы в разделе X "Экономика системы высшего и послевузовского профессионального образования" (п. 92 — 111).

Так, например, в уставе Финансовой академии при Правительстве РФ, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 11 января 1993 г. N 23,<sup>13</sup> закреплено (п. 42): "Финансирование Академии осуществляется в соответствии с типовым положением об образовательном учреждении высшего профессионального образования за счет средств республиканского бюджета Российской Федерации на основе государственных нормативов финансирования (с учетом отношения: один преподаватель — на 8 студентов дневной формы обучения), а также за счет иных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации".

В уставе Академии народного хозяйства (утвержден Постановлением Правительства РФ от 24 июня 1998 г. N 649)<sup>14</sup> в разделе, посвященном финансово-хозяйственной деятельности, перечислены основные источники финансирования Академии (п. 25):

- средства федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации;
- средства, поступающие от федеральных органов исполнительной власти в порядке возмещения затрат на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих;
- средства, полученные за проведение научно-исследовательских работ;
- добровольные пожертвования и целевые взносы юридических и физических лиц, в том числе иностранных;
- средства, получаемые от осуществления собственной деятельности;
- кредиты и ссуды банков и иных кредитных учреждений;
- средства специальных фондов Академии, образуемые в соответствии с ее уставом за счет доходов от собственной деятельности.

Закрепляется также, что финансирование образовательной деятельности Академии за счет средств федерального бюджета осуществляется в соответствии с заседаниями

---

<sup>12</sup> *Собрание актов Президента и Правительства РФ.* 1993. N 28. Ст. 2594.

<sup>13</sup> *Собрание актов Президента и Правительства РФ.* 1993. N 3. Ст. 258.

<sup>14</sup> *Собрание законодательства РФ.* 1998. 327. Ст. 3177.

(контрольными цифрами) на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих, подготовку в сфере высшего профессионального образования (п. 26 Устава).

Обобщая практику финансирования образовательных учреждений, следует отметить, что в этой области допускается как многоканальное, так и многоуровневое финансирование. Первая разновидность механизма финансирования (многоканальное финансирование), что источниками финансирования являются не только бюджетные ассигнования, но и различного рода внебюджетные ассигнования. Понятие многоуровневого финансирования характеризует структуру финансовых потоков, выделяемых на содержание образовательных учреждений. Федеральный уровень охватывает следующие направления выделения средств: на содержание образовательных учреждений федерального ведения; на реализацию федеральных образовательных учреждений федерального ведения; на реализацию федеральных образовательных программ, а также на образовательные субвенции в рамках трансфертов регионам, нуждающимся в финансовой помощи. Региональный и муниципальный уровни предусматривают ассигнования на содержание образовательных учреждений соответственно регионального и муниципального ведения и реализацию собственных образовательных учреждений. Допускается финансирование образовательных учреждений и программ из бюджетов различных уровней; в этом случае и происходит многоуровневое финансирование.

В Законе РФ "Об образовании" (п. 2 ст. 41) закрепляется: "Финансирование образовательных учреждений осуществляется на основе государственных (в том числе ведомственных) и местных нормативов финансирования, определяемым в расчете на одного обучающегося, воспитанника по каждому типу, виду и категории образовательного учреждения. Для малокомплектных сельских и рассматриваемых в качестве таковых органами государственной власти и органами управления образованием образовательных учреждений норматив их финансирования должен учитывать затраты, не зависящие от количества обучающихся".

Предполагается установление федеральных нормативов, которые ежегодно принимались бы одновременно с законом о федеральном бюджете на очередной год и являлись бы минимально допустимыми, а также региональных и местных нормативов финансирования, которые должны учитывать специфику образовательного учреждения и быть достаточными для покрытия средних по данной территории текущих расходов, связанных с образовательным процессом и эксплуатацией зданий, сооружений и штатного оборудования образовательного учреждения. При этом нормативы финансирования



негосударственных образовательных учреждений не могут быть ниже нормативов финансирования аналогичных государственных и муниципальных образовательных учреждений на данной территории.<sup>15</sup>

Однако до сих пор система нормативов финансирования отсутствует. Это, пожалуй, один из самых существенных пробелов механизма финансово-правового регулирования деятельности образовательных учреждений.

В настоящее время в качестве основы для исчисления величины расходов муниципальных, региональных и федерального бюджетов на нужды образования берется количество образовательных учреждений и предполагаемое их развитие в планируемом году, а также показатели по контингентам детей, учащихся, воспитанников. Следует также учитывать, что финансированию подлежит не только образовательная деятельность как таковая, но и некоторые "сопутствующие" социальные функции (например, питание школьников, воспитанников).

При расчете бюджетных ассигнований используется целый ряд социальных нормативов, таких как наполняемость классов и групп, нормы питания детей и воспитанников по дошкольным, интернатным учреждениям, перечень одежды и обуви, выдаваемой детям-сиротам, Единая тарифная сетка по оплате труда работников бюджетной сферы и т.д.

Особую роль в планировании бюджетных расходов на образование играет содержание подлежащего финансированию образовательного стандарта для различных типов учреждений (нормы, определяющие обязательный минимум содержания основных образовательных программ, максимальный объем нагрузки обучающихся, требования к уровню подготовки выпускников и т.д.).

Бюджетные расходы, выделяемые на нужды образования, в соответствии с действующей бюджетной классификацией<sup>16</sup> распределяются по разделам, подразделам, целевым и экономическим статьям.

Бюджетные средства для конкретного образовательного учреждения выделяются на основе сметно-финансового обоснования или сметы расходов.

---

<sup>15</sup> В соответствии с п. 7 ст. 41 Закона РФ "Об образовании" негосударственные образовательные учреждения получают право на государственное и (или) муниципальное финансирование с момента их государственной аккредитации в случае реализации ими основных общеобразовательных программ.

<sup>16</sup> *Федеральный закон "О бюджетной классификации Российской Федерации"* от 15 августа 1996 г. N 115-ФЗ (в редакции Федерального закона от 5 августа 2000 г. N 115-ФЗ) / *Собрание законодательства РФ*. 2000. N 32. Ст. 3338.

Смета — основной документ финансового планирования, а также эффективный инструмент анализа финансово-хозяйственной деятельности образовательного учреждения (как бюджетной, так и внебюджетной), незаменимое средство внутреннего финансового контроля в каждом конкретном учреждении.

Традиционный способ финансирования образовательных учреждений предполагает перечисление финансовым органом средств на счета государственного органа управления образованием, который является главным распорядителем кредитов (Статус Министерства образования РФ как главного распорядителя кредитов закреплён в ст. 158, 160 и др. Бюджетного кодекса РФ). Государственный орган управления образованием самостоятельно принимает решение о том, как эффективнее использовать выделяемые бюджетные средства, по какому принципу их распределять между образовательными учреждениями, как контролировать целевое расходование бюджетных средств. В связи с хроническим недофинансированием образования распределение средств производится исходя из удельного веса финансирования по отношению к утвержденной на данный период сумме. В ряде случаев практика идет по пути открытия банковских счетов, предназначенных только для финансирования средств на оплату труда и начислений на нее.

В связи с переходом на казначейскую систему исполнения бюджета появился иной способ финансирования образовательных учреждений. При финансировании через органы казначейства главный распорядитель кредитов (Министерство образования РФ) отстраняется от процедуры собственно финансовых перечислений. Он определяет суммы, подлежащие перечислению, составляет реестр (заявку на финансирование) по каждому образовательному учреждению с указанием идентификационного номера, видов расходов, дат финансирования. Бюджетные средства в этом случае перечисляются финансирующим органом напрямую на банковские счета образовательных учреждений, минуя промежуточное звено — орган государственного управления образованием. Тем самым сокращаются сроки прохождения средств от бюджетодателя к бюджетополучателю, а также усиливается контроль за целенаправленным финансированием "защищенных" расходов.<sup>17</sup>

Известные проблемы с дефицитом финансовых ресурсов порождают нетрадиционные способы финансирования образовательных учреждений — передача учреждениям в счет финансирования векселей, осуществление взаимных зачетов по налоговым платежам и ассигнованиям из бюджета.

---

<sup>17</sup> *Бюджетная система Российской Федерации*. М.: Юрайт, 2000. С. 403.

Вексельный способ финансирования предполагает, что финансовый орган передает главному распорядителю кредитов векселя, который тот в свою очередь может передать подведомственному учреждению для оплаты выполненных работ и услуг, продать на рынке ценных бумаг, заложить в кредитном учреждении для получения ссуды, предъявить на погашение по истечении срока его обращения и т.д. Заметим, что данный способ финансирования образовательных учреждений не получил широкого распространения.

Другой нетрадиционный способ финансирования — взаимозачеты — напротив, получил достаточное распространение в образовательной сфере. При этом способе финансирования зачитываются, как правило, следующие виды задолженности:

- организаций-неплательщиков по уплате в бюджет налогов, включая штрафы и пени;
- финансовых органов по финансированию главных распорядителей кредитов или образовательных учреждений;
- главных распорядителей кредитов и образовательных учреждений поставщикам услуг и подрядным организациям за выполненные работы.

Например, образовательное учреждение по причине недофинансирования имеет кредиторскую задолженность за выполненные ремонтные работы. Проводившая эти ремонтные работы строительная организация в свою очередь является должником по уплате налогов и сборов в бюджет, из которого финансируется данное образовательное учреждение. В этом случае обе стороны могут подписать акт о взаимозачете, являющийся юридическим основанием для прекращения взаимных требований. Взаимозачет позволяет строительной организации не платить налоги, финансовому органу не перечислять на счет главного распорядителя кредитов или образовательного соответствующие суммы, самому образовательному учреждению не оплачивать ремонтные работы.

Очевидно, что использование подобных нетрадиционных способов финансирования не отвечает духу проводимых экономических реформ и не должно стать нормой, оно является вынужденной реакцией на неполное и нестабильное финансирование образования.

Особую актуальность приобретают в последнее время проблемы эффективного использования бюджетных ресурсов и повышение финансовой (бюджетной) дисциплины.

Эффективное использование бюджетных ресурсов предполагает в первую очередь оптимизацию расходов образовательного учреждения, позволяющую ему достигать желаемых результатов с меньшими затратами бюджетных средств. Одним из способов решения данной проблемы может стать внедрение практики конкурсного отбора при

заключении договоров на ремонтно-строительные работы, коммунальное обслуживание, закупку материальных ценностей и т.д.

Что же касается проблемы финансовой (бюджетной) дисциплины, то она получила несколько иное звучание после принятия новой, более детализированной бюджетной классификации. Как известно, бюджетные средства должны быть израсходованы на заранее установленные цели, при этом любой случай нецелевого расходования рассматривается как грубое нарушение финансовой дисциплины и предусматривает привлечение к ответственности за нарушение финансовой дисциплины и предусматривает привлечение к ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Однако в современных условиях, когда выделяемых из бюджета средств едва хватает для выплаты заработной платы и стипендий, образовательные учреждения буквально вынуждены производить перераспределения бюджетных средств в связи с изменением условий функционирования; они маневрируют финансовыми ресурсами, соединяют в едином потоке бюджетные и внебюджетные средства, самостоятельно перебрасывают средства из одной сметной статьи в другую. И все это на фоне жестких санкций законодательства за нецелевое расходование бюджетных средств и постоянных проверок многочисленных контролирующих органов.

В этой связи все чаще раздаются требования законодательно закрепить само понятие "целевое расходование" для того, чтобы, с одной стороны, обеспечить реализацию прав, предоставленных образовательным учреждениям действующим законодательством, а с другой — оградить от субъективизма при проверке их финансовой деятельности. Необходимо найти рациональное сочетание централизованного управления и самостоятельности образовательных учреждений в финансовой сфере.<sup>18</sup>

Согласно ст. 12 Закона РФ "Об образовании" образовательным процессом признается реализация одной или нескольких образовательных программ, содержание, воспитание обучающихся, воспитанников. В соответствии с этим определением целевым расходованием средств, выделяемых государством на нужды образования, может считаться их расходование на реализацию одной или нескольких образовательных программ, содержание, воспитание обучающихся, воспитанников. Расходы, осуществляемые образовательными учреждениями в этих целях, следовало бы считать целевыми.

Противоречие, наметившееся в настоящий момент между образовательным и финансовым законодательством по вопросу о финансовых полномочиях образовательных

---

<sup>18</sup> Воронин А.А., Беляков С.А. Проблемы расходования бюджетных средств в сфере образования. / Финансы. 2000. N 1. С. 21.

учреждений, могло бы быть снято внесением следующих изменений в сложившуюся сейчас систему финансирования:

- установление для образовательных учреждений объема бюджетного финансирования одним показателем без разбивки по статьям экономической классификации;
- в случае реализации такого перехода отчет об исполнении сметы расходов должен предоставляться образовательным учреждением в разрезе действующей экономической классификации;
- предоставление образовательным учреждениям права самостоятельного утверждения сметы в разрезе экономических статей в пределах установочного объема годового бюджетного финансирования и внесения в нее необходимых корректировок без согласования с вышестоящими органами.<sup>19</sup>

Многочисленные проблемы, возникающие при регулировании финансовых отношений в области образования, требуют своего скорейшего разрешения. Стабильное и в полном объеме финансирование образовательных учреждений есть неременное условие эффективного функционирования всей образовательной системы. Вот почему совершенствование "финансовой составляющей" образовательного законодательства предоставляет собой важную гарантию реализации конституционного права на образование.

---

<sup>19</sup> Воронин А.А., Беляков С.А. Проблемы расходования бюджетных средств в сфере образования. / Финансы. 2000. N 1. С. 24.