

Тема 2.3. Внебюджетное финансирование образования

2.3.1. Общие вопросы внебюджетного финансирования образования.

2.3.2. Развитие внебюджетного финансирования.

2.3.3. Организация внебюджетного финансирования образовательного процесса.

2.3.1. Общие вопросы внебюджетного финансирования образования.

Понятие "внебюджетная деятельность" применительно к сфере образования сложилось достаточно давно.

Средства, поступающие от осуществления такой деятельности, принято называть внебюджетным финансированием, внебюджетными поступлениями, доходами от самостоятельной деятельности образовательного учреждения. Термины эти также сложились давно, используются, в основном, как синонимы, хотя и отражают разные отношения.

Что такое бюджетное финансирование, всем, очевидно, понятно, хотя бы из предыдущих лекций. Кроме того, это понятие настолько плотно вошло в жизнь, что у каждого есть и свое представление о нем. Для рассмотрения экономических проблем образования удобно пользоваться этим термином, имея в виду, что это безвозмездное обеспечение деятельности образовательных учреждений средствами бюджета учредителя.

Можно ли в таком случае сказать, что внебюджетное (или небюджетное) финансирование – это все прочие поступления средств в учебное заведение? Обычно так и говорят.

Бюджетные средства, поступающие в учебное заведение в режиме финансирования, характеризуются двумя основными признаками:

- направлены на совершенно определенные расходы (в соответствии со сметой);
- поступают безвозмездно, т. е. взамен этих средств собственник не получает от учебного заведения эквивалента в виде товаров и (или) услуг.

Иногда говорят, правда, что государственный или муниципальный бюджет от имени общества оплачивает обучение молодежи, а общество получает эквивалент своих расходов в виде образованных людей. Но это вопрос, как минимум, дискуссионный.

Это вовсе не означает, что бюджетные средства не могут поступать в образовательное учреждение иначе. Могут, конечно. Государство может, например, приобретать (покупать по рыночным ценам) для своих нужд товары и услуги.

Конечно, можно подискутировать относительно средств спонсоров, отличающихся целевым характером и передающихся на безвозмездной основе (обычно). Поэтому их тоже можно неформально считать финансированием, хотя и не со стороны учредителя. Кроме того, известно понятие "самофинансирования", т. е. финансирования организацией своих собственных работ, выполняемых внутри организации, за счет средств, находящихся в собственности (распоряжении) этой организации. Результаты такой работы могут быть:

- потреблены этой же организацией, в этом случае самофинансирование представляется в виде возмещения собственных издержек по выполнению работы за собственный счет;
- получены в виде некоторого продукта, интеллектуального объекта и т. п., который может быть в дальнейшем реализован (продан, использован для производства товаров или услуг), что возместит (полностью, частично или с прибылью) понесенные издержки, или отложен "в запас, в задел", что должно увеличить активы организации.

Но поскольку оба эти варианта имеют в качестве конечного результата конкретный продукт, в том или ином виде использованный организацией, то, строго говоря, это финансированием не является. Скорее такой вариант следует отнести к приобретению организацией товаров, работ, услуг (хотя бы и у себя самой). Другой вопрос, если организация тратит свои средства на проведение, например, исследовательских работ, которые не приносят осязаемого результата (по крайней мере, на определенном отрезке времени), тогда это, наверное, можно считать самофинансированием.

И уж если быть еще более точным, следует указать, что на цели собственно финансирования могут быть использованы те средства организации, которые остаются у нее после погашения издержек, понесенных для получения этих средств, т. е. прибыль, да еще и после урегулирования отношений с налоговой системой.

Следовательно, для осуществления самофинансирования образовательное учреждение (по определению некоммерческая организация!) должно быть нацелено на получение прибыли, решать задачи коммерческой организации.

Основными источниками внебюджетных средств являются доходы от самостоятельной деятельности образовательного учреждения, осуществляемой за рамками той деятельности, которая финансируется из бюджета учредителя, а также различные пожертвования, не имеющие целевого характера.

Поэтому, когда говорят о внебюджетном финансировании, следует это понимать, как расходование прибыли, полученной в результате приносящей доходы деятельности, а также пожертвований, полученных от "неучредителей", на возмещение расходов по необходимым для деятельности организации видам деятельности.

2.3.2. Развитие внебюджетного финансирования.

Внебюджетные, или "специальные", средства являлись важным источником финансирования деятельности образовательных учреждений буквально с момента их создания.

В Российской Империи наряду с ассигнованиями государственного казначейства (бюджетные средства) образовательные учреждения получали проценты с капиталов, принадлежащих учебным заведениям, переданных или пожертвованных им, плату за обучение и содержание учащихся (воспитанников), доходы от "привилегий", предоставленных в пользу учебных заведений (воспитательных домов), доходы от специально созданных предприятий, доходы от продажи имущества (имений) учебных заведений.

В начале XX в. специальные средства составляли существенную часть финансовых поступлений российских университетов, а их расходование регламентировалось соответствующими сметами.

Формализованное определение содержания термина "специальные средства" было дано, например, в постановлении СНК СССР "О специальных средствах учреждений, состоящих на государственном бюджете" от 13 декабря 1930 г. Специальными средствами были названы суммы, образующиеся из тех доходов учреждений, состоящих на государственном бюджете, которые на основании особых постановлений законодательных органов могут расходоваться учреждениями на специальные цели без проведения их по доходной и расходной части единого государственного бюджета СССР.

Это определение с точки зрения государственного бюджета можно рассматривать, с одной стороны, как отнесение специальных средств все-таки к доходам (или средствам) бюджета, а с другой – как выделение средств из бюджета, поскольку формально в бюджет они не включаются. Такое понимание подчеркивает некоторую "особость" этих средств, определенное их отделение от бюджетных средств как в учете, так и в расходовании. Причем эта особенность специальных средств была установлена государством, т. е. по существу собственником этих средств.

Отнесение в наше время к неналоговым доходам бюджета доходов, полученных бюджетным учреждением от осуществления самостоятельной деятельности, представляется логичным, поскольку полностью соответствует давно заявленной позиции государства в этом вопросе.

Право иметь специальные средства предоставлялось не всем бюджетным учреждениям, т.е. имел место разрешительный принцип осуществления приносящей доходы деятельности, действовавший выборочно как по видам деятельности, так и по конкретным учебным заведениям.

Несмотря на то, что специальные средства не зачислялись в бюджет, по ним, как и по бюджетным средствам, составлялись сводные сметы по народным комиссариатам и ведомствам, представлявшиеся в соответствующий НКФ одновременно со сводными бюджетными сметами.

Планирование специальных средств осуществлялось централизованно, практически в том же порядке, что и планирование бюджетных средств.

Доходная часть сметы по специальным средствам составлялась с полным учетом всех ожидаемых к поступлению доходов и остатков специальных средств, а расходная – в соответствии с планом работ, на которые эти средства должны были расходоваться.

Передвижение кредитов из одной статьи в другую в пределах одной сметы специальных средств могло производиться в исключительных случаях в порядке, установленном для передвижения кредитов по бюджетным ассигнованиям.

Распорядителями специальных средств являлись руководители учебных заведений. В частности, например, в школах специальными средствами распоряжались директора или заведующие, которые вели также учет поступления и расходования этих средств.

Специальные средства бюджетных учреждений хранились на процентных текущих счетах в тех кредитных учреждениях, в которых имелись текущие счета по исполнению бюджетных смет этих учреждений. Специальные средства всех видов хранились на одном текущем счете. Выдача специальных средств с этих счетов осуществлялась кредитными учреждениями в пределах утвержденной сметы при представлении распорядителем кредитов по специальным средствам (руководителем бюджетного учреждения) справки об утверждении соответствующим органом управления сметы специальных средств. При отсутствии такой справки средства не выдавались, а осуществлялся только прием и зачисление доходных поступлений на текущие счета.

При поступлении доходов в размерах, превышающих смету, их расходование допускалось после утверждения дополнительной сметы, т. е. сметы на дополнительные доходы. При поступлении доходов в размерах, меньших, чем было предусмотрено сметой, должны были быть соответственно сокращены и расходы по смете.

Перечень специальных средств учреждений, состоящих на бюджетах автономных республик и местных бюджетах, содержал 23 вида специальных средств, но представлял собой закрытый перечень.

Наряду с указанными источниками, специальные средства могли формироваться за счет средств отдельных отраслей народного хозяйства. В частности, Наркомторгу СССР было разрешено с 1 апреля 1944 г. расходы по подготовке и переподготовке массовых кадров для торговли производить за счет издержек производства и обращения организаций этой отрасли, установив средние нормы отчислений на подготовку кадров в области торговли 0,02-0,3% от оборота, в области производства – 1% от фонда заработной платы, в области заготовок – 0,15% от суммы заготовок, и дифференцировать эти нормы по отдельным организациям и предприятиям, а часть средств обратить на образование централизованных фондов подготовки кадров.

Для учета и расходования этих средств бюджетным организациям открывались специальные текущие счета. Расходование средств осуществлялось на подготовку и переподготовку кадров системы Наркомторга, а также на обучение техминимуму и санминимуму в соответствии со сметами, которые утверждались территориальными органами управления системы наркомата в соответствии с Инструкцией "О порядке образования, расходования и учета средств на подготовку и переподготовку кадров в системе Наркомторга СССР" от 18 мая 1944 г. № 0153.

Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР "О мерах по улучшению подготовки специалистов и совершенствованию руководства высшим и средним специальным образованием в стране" от 3 сентября 1966 г. № 729 ректорам высших учебных заведений было предоставлено право использовать 75% суммы превышения доходов над расходами по научно-исследовательским работам, выполняемым по хозяйственным договорам, на расширение и укрепление материально-технической базы высших учебных заведений, сверх ассигнований по планам капитальных вложений.

Важным, хотя и не слишком существенным, источником средств для обеспечения деятельности образовательных учреждений выступала также и плата за обучение. Платность обучения, существовавшая в дореволюционной России, была отменена после 1917 г., но в дальнейшем ее элементы вновь постепенно возродились.

Плата за обучение должна была вноситься в соответствующие учебные заведения равными долями два раза в год: к 1 сентября и к 1 февраля. Ряд категорий учащихся был освобожден от платы за обучение: инвалиды, дети пенсионеров, дети военнослужащих действующей Армии, дети погибших и др. Контроль за внесением платы осуществлялся очень строго.

Практически все подходы в части формирования специальных (внебюджетных) средств сохранялись до конца 1980-х гг., претерпевая незначительные изменения.

Серьезные изменения в сферу экономики образования были привнесены в 1992 г. Законом "Об образовании" и другими законодательными и нормативными актами. основополагающим положением в этой части можно считать закрепление за образовательным учреждением права собственности:

- на денежные средства, имущество и иные объекты собственности, переданные ему физическими и юридическими лицами в форме дара, пожертвования или по завещанию;
- на продукты интеллектуального и творческого труда, являющиеся результатом его деятельности;
- на доходы от собственной деятельности образовательного учреждения и приобретенные на эти доходы объекты собственности.

Несмотря на противоречивость этого положения в связи с некоммерческим статусом образовательного учреждения, оно явилось серьезным стимулом для развития в сфере образования приносящей доходы деятельности. Следует отметить сохранение бюджетного финансирования, объемы которого не ставились в какую-либо зависимость от получаемых доходов из внебюджетных источников. Одновременно был существенно расширен диапазон видов деятельности, которую могли осуществлять образовательные учреждения для получения доходов.

Государственные и муниципальные образовательные учреждения получили право оказывать населению, предприятиям, учреждениям и организациям платные дополнительные образовательные услуги, куда были отнесены обучение по дополнительным образовательным программам, преподавание специальных курсов и циклов дисциплин, репетиторство, занятия с учащимися углубленным изучением предметов и другие услуги, за рамками соответствующих образовательных программ и государственных образовательных стандартов.

Образовательные учреждения получили право вести регулируемую соответствующим законодательством предпринимательскую деятельность, к которой была отнесена любая деятельность образовательного учреждения:

- по реализации и сдаче в аренду основных фондов и имущества образовательного учреждения;
- по торговле покупными товарами, оборудованием;
- по оказанию посреднических услуг;
- по долевному участию в деятельности других учреждений (в том числе образовательных), предприятий и организаций;
- по приобретению акций, облигаций, иных ценных бумаг и получению доходов (дивидендов, процентов) по ним;
- по ведению приносящих доход иных внереализационных операций, непосредственно не связанных с собственным производством предусмотренных уставом продукции, работ, услуг и их реализацией.

Для стимулирования развития такой деятельности законодательством были установлены налоговые льготы. В случае полного инвестирования доходов от осуществления всех видов деятельности на цели обеспечения образовательного процесса и его развития в данном образовательном учреждении такая деятельность считалась непредпринимательской и освобождалась от налогообложения.

Несмотря на формальное разделение деятельности на непредпринимательскую и предпринимательскую, наличие ряда ограничений, общее состояние образовательного учреждения было в значительной степени приближено к состоянию коммерческой организации.

2.3.3. Организация внебюджетного финансирования образовательного процесса.

Первоначально набор источников формирования специальных средств носил достаточно ограниченный характер.

Принятие Бюджетного кодекса и отнесение внебюджетных средств к неналоговым доходам бюджета потребовало изменений в организации их движения, т.е. во внебюджетном финансировании. Одним из главных требований была передача учета внебюджетных средств на лицевые счета в систему казначейства, включая закрытие расчетных счетов бюджетных учреждений в банках.

По существу, требование об оформлении разрешения на открытие лицевых счетов по учету внебюджетных средств поставило точку на обсуждавшийся в течение нескольких лет проблеме

видов внебюджетной деятельности, которые может осуществлять образовательное учреждение, поскольку заставило разработать и постоянно пополнять перечень всех доступных источников получения доходов и, соответственно, видов деятельности, которые позволяют их привлечь.

Если же говорить, что называется, в целом, то особой необходимости вводить такую организацию внебюджетного финансирования как-то не видится.

Одновременно с этим были определены все направления расходования доходов, получаемых образовательными учреждениями из внебюджетных источников, с привязкой их к конкретным источникам. Для примера можно сослаться на Генеральное разрешение на открытие лицевых счетов по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доходы деятельности, в органах Федерального казначейства, выданное Минфином России Минобразования и науки в 2001 г. и предусматривавшее получение доходов из двух основных источников:

- доходы, получаемые находящимися в ведении Минобразования и науки и учреждениями, от платной образовательной деятельности, оказания платных образовательных услуг, предпринимательской деятельности и других видов разрешенной деятельности (всего 7 основных видов деятельности);

- добровольные отчисления учреждений и организаций на формирование отраслевого фонда финансирования научных исследований и экспериментальных разработок Минобразования и науки (централизация внутриотраслевых средств).

Практика дальнейшей работы показала необходимость его существенного расширения, что и было последовательно реализовано. Генеральное разрешение, выданное Федеральному агентству по образованию в 2005 г., содержало уже 10 основных источников дохода, имеющих внутреннюю детализацию. В частности, источниками дохода подведомственных Минобразования и науки учебных заведений и их обособленных структурных подразделений были указаны 39 видов образовательной и иной деятельности.

Изменения в условиях привлечения образовательными учреждениями внебюджетных средств показывают общую направленность на усиление централизованного государственного управления этим процессом и постепенное и последовательное преобразование внебюджетных средств в бюджетные. Логическим завершением этого процесса может стать учет доходов от разрешенной самостоятельной деятельности образовательных учреждений в составе доходов бюджета и, соответственно, проведение этих средств через бюджетную систему.

Наиболее широкие возможности предоставляет осуществление образовательным учреждением различных видов деятельности, в рамках которых можно получать доходы от:

- предоставления платных образовательных услуг;
- предоставления платных дополнительных образовательных услуг, не предусмотренных соответствующими образовательными программами и государственными образовательными стандартами;

- реализации услуг и продукции, изготовленной учащимися и студентами в период практики, реализации услуг и собственной продукции структурных подразделений и территориально обособленных подразделений, наделенных в соответствии с положениями об этих подразделениях правом ведения бухгалтерского учета и собственной сметой доходов и расходов по внебюджетным средствам;

- торговли покупными товарами, оборудованием;
- оказания посреднических услуг;
- приобретенных ранее акций, облигаций и иных ценных бумаг (дивиденды, проценты);
- медицинской, санаторно-курортной деятельности;
- спортивной, физкультурно-оздоровительной деятельности;
- экскурсионной, туристской деятельности;
- консультационных (консалтинговых) услуг;
- услуг по маркетингу;
- аудиторской деятельности;
- экспертной деятельности;
- деятельности библиотек, архивов;
- юридических услуг;

- транспортных услуг, в том числе перевозок населения и грузов собственным транспортом;
- услуг связи, включая услуг в областях информационно-теле-коммуникационных систем, телематических служб, услуг передачи данных, услуг местной телефонной связи;
- производства и реализации продукции (услуг) общественного питания;
- деятельности в области метрологии, стандартизации, сертификации, экологической паспортизации;
- проведения испытаний, обслуживания и ремонта приборов, оборудования и иной техники;
- организации ярмарок, аукционов, выставок, культурно-массовых и других мероприятий и т.

д.

Приведенный перечень не является исчерпывающим, поскольку конкретные образовательные учреждения могут осуществлять какие-то свои специфические виды внебюджетной деятельности.