

УДК 37.014.543:373
ББК 65.497.4:74.1

Ю. А. Скоробогатова

кандидат экономических наук, доцент,

Байкальский государственный университет экономики и права

А. В. Суворова

Байкальский государственный университет экономики и права

АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ОЦЕНКА СУЩЕСТВУЮЩЕЙ ПРАКТИКИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СИСТЕМЕ ДОШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

На основе анализа действующих и вновь принятых законодательных актов Российской Федерации в области образования дана оценка существующей практики и перспектив развития предпринимательской деятельности в системе дошкольного образования. Рассмотрены положительные стороны и недостатки изменений, вступающих в действие 1 сентября 2013 г. Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Сделан акцент на изменении правового статуса образовательных учреждений, показаны приоритеты политики государства. Отмечены особенности финансирования казенного, бюджетного, автономного образовательного учреждения. Детально рассмотрены возможности учреждений в предоставлении платных услуг и противоречивость законодательной базы. Представлен сводный анализ нормативно-правовых документов, регламентирующих организацию предпринимательской деятельности в системе дошкольного образования. На примере Иркутской области проанализированы источники внебюджетных доходов дошкольных образовательных учреждений. Выделены причины, замедляющие процесс развития предпринимательской деятельности в муниципальных детских садах, а также направления, способствующие расширению сети платных дополнительных образовательных услуг и развитию конкурентоспособности в дошкольных образовательных учреждениях области.

Ключевые слова: дошкольное образовательное учреждение; платные дополнительные образовательные услуги; Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»; предпринимательская деятельность; внебюджетная деятельность.

Yu. A. Skorobogatova

PhD in Economics, Associate Professor,

Baikal State University of Economics and Law

A. V. Suvorova

Baikal State University of Economics and Law

ANALYSIS OF THE LEGISLATION AND EVALUATION OF CURRENT BUSINESS PRACTICES IN PRESCHOOL EDUCATION

Basing on the analysis of current and newly devised legislative acts of the Russian Federation concerning education, the authors give an assessment to the practices and development prospects of entrepreneurship in the sphere of preschool education, and discuss pluses and minuses of the changes to the Federal Law «On Education in the Russian Federation» that are to be enacted on Sept. 1, 2013. The article emphasizes the changes in the legal status of educational institutions and points out the priorities of the government policy, describes peculiarities of financing state-owned, budgetary and self-sustaining educational institutions. A detailed study is given to the institutions' opportunities of providing commercial educational services and to contradictions in the legislative basis. The article also contains a comparative analysis of legal acts that regulate entrepreneurial activities in preschool education system. Sources of non-budgetary incomes of

preschool educational institutions are analyzed by the example of Irkutsk region. The authors point out hindrances for the development of business activities in municipal kindergartens (primary schools), and ways of expanding the network of commercial additional educational services and improving competitiveness of preschool educational institutions.

Keywords: preschool education; commercial additional educational services; the Federal Law «On Education in the Russian Federation»; business activities; non-budgetary activities.

Большинство специалистов отмечают, что начало XXI столетия для сферы образования в России обозначилось бурным развитием рыночных отношений. В настоящее время предпринимательская деятельность является необходимым условием существования и развития учреждений образования, а основной ее целью становится привлечение финансовых средств для повышения конкурентоспособности учреждения, улучшения его материально-технической базы, повышения квалификации педагогов, увеличения их заработной платы. Однако оказанием только платных образовательных услуг, в большинстве случаев, достичь необходимого уровня рентабельности образовательному учреждению не всегда удается. Данная проблема особенно актуальна для российских образовательных учреждений, поскольку уровень жизни большинства населения не позволяет в полной мере воспользоваться платными образовательными услугами.

Основы правового статуса образовательных учреждений определены нормами Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ), в соответствии с которыми учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично¹.

Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ изменен целый ряд нормативных документов: Гражданский и Бюджетный кодексы Российской Федерации, законы о некоммерческих организациях, об автономных учреждениях. Согласно Федеральному закону № 83-ФЗ государственные и муниципальные учреждения подразделяются на три типа: казенные, бюджетные и автономные. Учреждения разных типов существенно отличаются друг от друга по объему прав, обязанностей и ответственности.

Финансирование казенных учреждений осуществляется по смете. Казенное учреждение вправе осуществлять приносящую доход деятельность только с разрешения учредителя как собственника, что должно быть закреплено в учредительных документах (уставе) образовательного учреждения. Доход от данной деятельности поступает в консолидированный бюджет и расходуется учреждением согласно смете расходов. Учредитель (главный распорядитель бюджетных средств) казенного учреждения по своему усмотрению определяет дальнейшие направления использования полученных казенным учреждением доходов².

Для учреждений второго и третьего типов предусмотрена замена сметного финансирования субсидиями, выделяемыми под конкретные государственные (муниципальные) задания. Бюджетные учреждения могут самостоятельно распоряжаться средствами, полученными от оказания платных услуг. Размер платы за работы или услуги определяет учредитель бюджетного учреждения. Согласно ст. 298 Гражданского кодекса автономные и бюджетные образова-

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации.

² Там же. Ст. 298, п. 4.

тельные учреждения вправе осуществлять приносящую доходы деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано при условии, что такая деятельность указана в их учредительных документах. Доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение указанных учреждений.

С 1 сентября 2013 г. вступают в силу изменения Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ, которые направлены на обновление российской системы образования и должны заменить большое количество действующих на данный момент нормативных правовых актов в данной сфере.

Основной целью деятельности образовательного учреждения, как некоммерческой организации, является оказание образовательных услуг¹. Правомочия образовательных учреждений по осуществлению предпринимательской и иной приносящей доход деятельности ограничены и определяются федеральным законодательством, а также находятся в прямой зависимости от основной деятельности учреждения (для образовательного учреждения основной уставной деятельностью будет считаться исключительно реализация принятых в этом учреждении образовательных программ).

Гражданский кодекс Российской Федерации разделяет понятия «платные образовательные услуги» и «предпринимательская и иная приносящая доход деятельность». Приносящая доход деятельность может быть предпринимательской деятельностью, согласно определению, приведенному в ст. 2 ГК РФ, либо иной приносящей доход деятельностью, связанной с получением несистематических, т. е. разовых доходов. Иная приносящая доход деятельность — это деятельность, которая не обладает совокупностью юридически значимых признаков предпринимательской деятельности².

Практика показывает, что нормативно-правовая база, регулирующая предпринимательскую и иную приносящую доход деятельность образовательного учреждения, является противоречивой. Бюджетное и налоговое законодательство содержат множество ограничений образовательным учреждениям, реализующим платные дополнительные образовательные услуги. Если рассматривать вопрос о предоставлении платных услуг в масштабе развития учреждения и вести указанную деятельность в достаточном объеме, можно смело отождествлять понятие «предпринимательская деятельность» и «платные дополнительные услуги». Например, приобретая на ведение уставной деятельности оборудование из средств, полученных от оказания платных услуг стоимостью свыше 40 тыс. р., руководство образовательного учреждения обязано выплатить налог на прибыль (согласно приказа Минфина России «Об утверждении Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений и Инструкции по его применению» от 1 декабря 2010 г. № 157н (в редакции от 12 октября 2012 г.) с изменениями и дополнениями, вступающими в силу с 1 января 2013 г., ст. 92, 93). Поэтому, в нашем исследовании дополнительные платные образовательные услуги рассматриваются как сфера предпринимательской деятельности образовательного учреждения, оказываемая помимо государственного заказа.

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации. — Ст. 50.

² Предпринимательская и иная приносящая доход деятельность. — URL: <http://www.resobr.ru>.

Платные дополнительные образовательные услуги — наиболее популярный способ развития рыночных отношений в области образования. Правила предоставления услуг утверждены Правительством Российской Федерации¹. Статья 101 Закона «Об образовании в Российской Федерации» регламентирует особенности осуществления данного вида деятельности. Определяя, что организации, осуществляющие образовательную деятельность, вправе предоставлять платные услуги за счет средств физических и (или) юридических лиц по договорам об оказании платных образовательных услуг. Доход от оказания платных образовательных услуг используется указанными организациями в соответствии с уставными целями. Платные образовательные услуги не могут быть оказаны вместо образовательной деятельности, финансовое обеспечение которой осуществляется за счет бюджетных ассигнований².

В качестве критериев для определения возможности введения платных услуг более приемлемыми представляются показатели, характеризующие государственное (муниципальное) задание. Платные образовательные услуги могут выполняться сверх государственного (муниципального) задания, т. е. сверх деятельности, финансируемой из бюджета. Анализ нормативно-правовой базы для предоставления платных образовательных услуг потребителям представлен в таблице.

***Сводный анализ нормативно-правовых документов,
регламентирующих организацию предпринимательской деятельности
в системе дошкольного образования***

Нормативный документ	Правовая норма
Гражданский кодекс Российской Федерации: гл. 4 ст. 50 п. 1 ст. 120; гл. 39 ст. 779 п. 2	Правовой статус учреждения, определение понятия «учреждение». Тип учреждения (автономное, бюджетное, казенное). Правила оплаты и заключения договора возмездного оказания услуг. «Возмездное оказание услуг» распространяется в силу прямого указания на услуги по обучению
«Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ ст. 101; ст. 54 п. 9; ст. 54	Правовые основы оказания платных услуг. Правила заключения договора об образовании, в том числе об оказании платных услуг
«О защите прав потребителей» от 7 февраля 1992 г. № 2300-1-ФЗ (в ред. от 23 ноября 2009 г.)	Договор с гражданами только в части, применимой к образовательным услугам
«Правила оказания платных образовательных услуг (утв. постановлением Правительства РФ от 5 июля 2001 г. № 505, с изменениями и дополнениями от 1 апреля 2003 г., 28 декабря 2005 г., 15 сентября 2008 г.)	Регулируют отношения, возникающие между потребителем и исполнителем при оказании платных образовательных услуг в сфере дошкольного, общего и профессионального образования
«Типовое положение о дошкольном образовательном учреждении» утверждено приказом Минобрнауки от 27 октября 2011 г. № 2562 п. 20	Пределы, определяющие статус образовательных программ
«Об утверждении Примерной формы договора об оказании платных образовательных услуг в сфере общего образования»: приказ Минобрнауки РФ от 10 июля 2003 г. № 2994	Примерная форма договора с потребителями

Составлено по результатам анализа законодательства.

¹ Об образовании в Российской Федерации : федер. закон от 29 дек. 2012 г. № 273. Ст. 54, п. 6.

² Там же.

Анализируя Закон «Об образовании в Российской Федерации» № 273-ФЗ, можно сделать вывод, что в новом законе, более четко регламентируется деятельность образовательных организаций по предоставлению платных образовательных услуг в части установления договорных отношений с потребителями образовательных услуг, а также вопросы лицензирования образовательной деятельности. Требование «наличия лицензии» не означает, что образовательное учреждение должно получить отдельную лицензию на дополнительные образовательные программы. Такие образовательные программы должны быть указаны в приложении к лицензии учреждения на осуществление образовательной деятельности. Статья 108 нового закона обязывает индивидуальных предпринимателей, осуществляющих образовательную деятельность с привлечением педагогических работников, получить лицензию на осуществление образовательной деятельности до 1 января 2014 г.

В ст. 65 Федерального закона «Об образовании в РФ» законодательно закрепляется платная услуга в сфере дошкольного образования, в частности, плата, взимаемая с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за детьми, осваивающими образовательные программы дошкольного образования в организациях, осуществляющих образовательную деятельность. Учредитель организации осуществляющей образовательную деятельность вправе устанавливать плату, взимаемую с родителей (законных представителей), ее размер, определять льготные ее основания для отдельных категорий родителей (законных представителей). В законе указана категория детей, за присмотр и уход за которыми родительская плата не взимается. В то же время, п. 5 указанной статьи, определяет компенсационные выплаты родителям (законным представителям). Средний размер родительской платы за присмотр и уход за детьми в государственных и муниципальных образовательных организациях устанавливается органами государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом один из родителей (законных представителей), внесших родительскую плату за присмотр и уход за детьми в соответствующей образовательной организации, имеет право на получение компенсации.

Анализ показывает, что в настоящее время дошкольные учреждения Иркутской области занимаются различными видами внебюджетной деятельности, доходы от которой в основном состоят из средств от платных образовательных услуг, благотворительной помощи, аренды помещений и др. Используя данные Иркутскстата, мы рассчитали долю внебюджетных средств в общем объеме финансирования дошкольных образовательных учреждений Иркутской области. Несмотря на наличие постоянной тенденции к росту внебюджетных источников финансирования на сегодняшний день доля внебюджетных средств составляет около 16 %. Доля платных образовательных услуг в объеме внебюджетных средств — 5 %. Родительская плата за услуги содержания детей в дошкольных образовательных учреждениях составляет 68 % от внебюджетных средств.

Недофинансирование муниципальных дошкольных образовательных учреждений Иркутской области, развитие конкурентоспособности на рынке дошкольных образовательных услуг способствуют расширению сети платных дополнительных образовательных услуг в детских садах области. Но несвершенная законодательная база, отсутствие льготного налогообложения являются одной из причин, сдерживающих развитие данного вида услуг населению. На 1 января 2013 г. в детских садах Иркутской области работает всего 260 платных кружков и секций, в которых занимаются 6 034 воспитанника. Приоритет отдается платным услугам художественно-эстетической направленности (131 услуга на 2 882 ребенка), физкультурно-оздоровительной направленности (58 услуг на 1 654 ребенка), по другим направлениям дополни-

тельного образования детей (71 услуга на 1 498 детей). Получается, что для городских потребителей оказывается 98 % платных услуг, в сельской местности по всей территории области предоставляется всего 4 платные услуги (2 %) для 47 детей¹. Причинами фактического отсутствия в сельской местности платных дополнительных образовательных услуг, на наш взгляд, являются ограниченность кадровыми и финансовыми ресурсами, неблагоприятная демографическая ситуация, отсутствие заинтересованности руководителей образовательных учреждений в создании конкурентной среды.

Сегодня в городе Иркутске из множества частных детских садов всего пять имеют лицензию, предоставляя образовательные услуги. Индивидуальные предприниматели оказывают услуги присмотра и ухода за детьми дошкольного возраста, центры развития детей — образовательные услуги. В случае неполучения до 1 января 2014 г. индивидуальными предпринимателями лицензий на право ведения образовательной деятельности они обязаны будут прекратить осуществление таковой с привлечением педагогических работников. Данный факт, вероятнее всего, повлечет за собой сокращение количества подобных центров развития, так как получение лицензии и создание всех необходимых условий для осуществления образовательного процесса всегда является процессом трудоемким и проблематичным.

Высокие темпы развития государственного и частного рынка услуг в сфере дошкольного образования, политика государства, направленная на изменение бюджетного финансирования учреждений (появление новых альтернативных форм оказания дошкольных образовательных услуг, предоставление субсидий негосударственным поставщикам услуг в качестве возмещения их расходов на оказание образовательных услуг, увеличение количества автономных дошкольных организаций) — эти факторы заставляют руководителей детских садов искать резервы финансовой независимости и повышения качества образовательного процесса.

Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» № 273-ФЗ дает возможность образовательным учреждениям быть более самостоятельными, включиться в деятельность на рынке образовательных услуг, активнее использовать свои конкурентные преимущества, но данный процесс сдерживает существующая практика налогообложения.

Информация об авторах

Скоробогатова Юлия Александровна — кандидат экономических наук, доцент, кафедра экономики предприятия и предпринимательской деятельности, Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: skorobogatova-ya@isea.ru.

Суворова Алена Викторовна — магистрант, кафедра экономики предприятия и предпринимательской деятельности, Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: alenas9@yandex.ru.

Authors

Skorobogatova Yulia Aleksandrovna — PhD in Economics, Associate Professor, Dept of Enterprise Economics and Entrepreneurship, Baikal State University of Economics and Law, 11 Lenin st., 664003, Irkutsk, Russia, e-mail: skorobogatova-ya@isea.ru.

Suvorova Alena Viktorovna — PhD student, Dept of Enterprise Economics and Entrepreneurship, Baikal State University of Economics and Law, 11 Lenin st., 664003, Irkutsk, Russia, e-mail: alenas9@yandex.ru.

¹ Иркутскстат. — URL: <http://irkutskstat.gks.ru>.