

# ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СФЕРЫ ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

---

## 1.1

### Количественные характеристики сети образовательных учреждений

Государственный и муниципальный сектор образования в Российской Федерации количественно характеризуется следующими показателями по состоянию на 1 января 2001 г. (табл. 1.1).

**Таблица 1.1.** Общая характеристика системы образования

Тип образовательных учреждений	Количество учреждений	В них учатся, тыс. человек
Детские дошкольные учреждения	51300	4300,0
Общеобразовательные школы	68100	20513,2
Профессионально-технические училища	3893	1700,0
Средние специальные учебные заведения	2589	2308,6
Высшие учебные заведения	607	4270,8
Всего	126489	33092,6

*Источники:* Российский статистический ежегодник [2001]. С. 209.

Необходимо отметить, что образовательные учреждения “допрофессионального” уровня в подавляющем большинстве находятся в ведении муниципальных образований и субъектов Российской Федерации и финансируются из соответствующих бюджетов. Образовательные учреждения профессионального об-

разования находятся в основном в ведении федеральных органов власти, что обусловлено историческими причинами. Формирование сети профессиональных учебных заведений являлось составной частью экономической политики государства при формировании отраслей промышленности, сельского хозяйства, решении задач всеобщей грамотности, медицинского обеспечения и т.д.

Система образования характеризуется распределением государственных образовательных учреждений по подчиненности и источникам финансирования.

1. Большинство государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования находятся в ведении федеральных министерств, ведомств, а также организаций Российской Федерации и финансируются из федерального бюджета через эти министерства и ведомства или непосредственно из бюджета, как, например, Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова.

2. Большинство государственных образовательных учреждений среднего профессионального образования находятся в ведении федеральных министерств и ведомств и финансируются из федерального бюджета. При этом, однако, значительная часть этих учреждений находится в ведении субъектов Российской Федерации. Соответственно финансирование этих учреждений осуществляется из федерального бюджета через соответствующие министерства и ведомства или из бюджетов субъектов Российской Федерации.

3. Большинство государственных образовательных учреждений начального профессионального образования находятся в ведении Минобразования России и Минюста России и финансируются из федерального бюджета. Вместе с тем более 1200 учреждений данного уровня образования находятся в ведении субъектов Российской Федерации и финансируются из их бюджетов.

Более подробно распределение образовательных учреждений по министерствам и ведомствам будет рассмотрено в гл. 3.

Сеть государственных образовательных учреждений профессионального образования характеризуется следующей динамикой:

число высших учебных заведений постепенно растет;

число учреждений среднего профессионального образования до 2000 г. несколько сокращалось прежде всего за счет их

включения в качестве колледжей и среднетехнических факультетов в состав высших учебных заведений (главным образом — региональных классических университетов). С 2000 г. намечился их рост, но говорить о тенденции пока рано;

число учреждений начального профессионального образования сокращается за счет рационализации их сети (в регионах), преобразования в учреждения среднего профессионального образования.

Динамика изменения числа учебных заведений профессионального образования приведена в табл. 1.2.

**Таблица 1.2.** Динамика числа государственных учебных заведений профессионального образования федерального ведения

	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.
Учреждения высшего профессионального образования	573	578	580	590	607
Учреждения среднего профессионального образования	2608	2593	2584	2576	2589
Учреждения начального профессионального образования	4114	4050	3954	3911	3893

*Источник:* Российский статистический ежегодник [2001]. С. 209.

Процесс развития негосударственного сектора образования с начала 1990-х гг. характеризуется наличием устойчивой тенденции к количественному росту, что подтверждается следующими данными о динамике числа негосударственных образовательных учреждений среднего и высшего профессионального образования и численности студентов, обучающихся в них (табл. 1.3).

В профессиональном образовании негосударственные образовательные учреждения получили развитие главным образом в секторе высшего образования. Это связано, очевидно, со значительным ростом спроса молодежи в первую очередь на образование этого уровня, поскольку в условиях дефицита рабочих мест высшее образование, как представляется, дает больше воз-

возможностей для трудоустройства. Тем более, что негосударственные высшие учебные заведения осуществляют подготовку преимущественно по гуманитарным и наиболее востребованным специальностям (экономика, юриспруденция, управление и др.), требующим к тому же относительно меньших материальных затрат. Аналогичная структура подготовки специалистов складывается и в негосударственном секторе среднего профессионального образования.

**Таблица 1.3.** Негосударственные образовательные учреждения среднего и высшего профессионального образования

	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.
Число образовательных учреждений среднего профессионального образования	22	41	60	47	73	114
Численность студентов в них, тыс. человек	6,6	10,5	18,8	16,6	28,3	52,2
Число образовательных учреждений высшего профессионального образования	193	244	302	334	349	358
Численность студентов в них, тыс. человек (с учетом экстерната)	135,5	162,5	201,8	250,7	344,9	470,6

*Источник:* Российский статистический ежегодник [2001]. С. 209.

По данным статистики на 1 января 2001 г. в Российской Федерации не было негосударственных образовательных учреждений начального профессионального образования. Факторами, обусловившими такое положение вещей, можно считать наличие достаточно развитой сети государственных учебных заведений данного уровня, относительно высоко удовлетворенный спрос молодежи на получение образования данного уровня, высокую стоимость обучения.

Сравнительные данные о негосударственном секторе по отношению к соответствующим показателям всего сектора образования приведены в табл. 1.4.

**Таблица 1.4.** Доля негосударственных образовательных учреждений в секторе образования, %

Уровень образования	По количеству учреждений	По численности учащихся
Общее	0,87	0,29
Начальное профессиональное	0,00	0,00
Среднее профессиональное	4,05	2,22
Высшее профессиональное	37,10	9,93
По всем уровням	1,40	1,99

*Источник:* Российский статистический ежегодник [2001]. С. 209.

Как видно, негосударственные учебные заведения занимают в целом небольшую часть в секторе образования. Даже если по числу учреждений (как в высшем образовании) их доля и значительна, то по контингенту учащихся она невелика.

Характерной особенностью негосударственного сектора образования является то обстоятельство, что финансироваться из средств государственного (муниципального) бюджета могут только негосударственные общеобразовательные учреждения с момента их государственной аккредитации в случае реализации ими основных общеобразовательных программ (пункт 7 статьи 41 Закона Российской Федерации “Об образовании”). По данным статистики на территории России имеется около 1172 негосударственных образовательных учреждений, в том числе около 600 — общего образования, что составляет 51,2%. Следовательно, почти половина негосударственных образовательных учреждений в рамках действующего законодательства не может получить бюджетное финансирование образовательного процесса.

## 1.2

### Кадровый потенциал системы образования

Кадровый потенциал системы образования определяется численностью, квалификацией и структурой преподавательского персонала, работающего, т.е. непосредственно осуществляющего образовательный процесс, в образовательных учреждениях, а также численностью (контингентом) учащихся.

Численность преподавательского персонала в образовательных учреждениях характеризуется данными, приведенными в таблице 1.5.

**Таблица 1.5.** Численность штатного преподавательского персонала в образовательных учреждениях, тыс. человек

Уровень образования	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.
Общее	1797,0	1798,0	1796,0	1787,0	1751,0
Начальное профессиональное	...	...	...	...	...
Среднее профессиональное	113,2	115,0	123,1	126,8	129,5
Высшее	243,0	247,5	249,6	255,9	265,2
Всего преподавателей	2153,2	2160,5	2168,7	2169,7	2145,7

*Источник:* Российский статистический ежегодник [2001].

В общем случае численность преподавательского персонала определяется численностью (контингентом) учащихся в образовательных учреждениях соответствующего уровня, хотя говорить о прямой зависимости достаточно сложно. Это в целом подтверждается данными о контингенте учащихся в образовательных учреждениях, за исключением учреждений общего образования. В них численность учителей растет при снижении численности учащихся (см. табл. 1.6). Это, очевидно, связано:

- с изменениями структуры сети образовательных учреждений, т.е. некоторым повышением доли малокомплектных школ (речь идет не только о малокомплектных сельских школах, но и сокращении численности учащихся в обычных школах);

- с наличием тенденции создания дополнительных рабочих мест в школах как учреждениях стабильного финансового обеспечения (т.е. усилением составляющей социальной направленности образовательного учреждения по отношению к работникам).

Квалификационная составляющая кадрового потенциала системы образования определяется уровнем образования преподавательского персонала, наличием работников, имеющих ученые степени и звания. Общая характеристика уровня квалификации штатного преподавательского персонала образовательных учреждений приведена в табл. 1.7.

**Таблица 1.6.** Численность учащихся в образовательных учреждениях, тыс. человек

Уровень образования	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.
Всего учащихся	30763	31085	31244	31229	31298
Из них:					
общее	22156	22162	21920	21316	20493
начальное профессиональное	1670	1667	1676	1694	1679
среднее профессиональное	1976	2011	2052	2147	2309
высшее	2965	3248	3598	4073	4741

*Источник:* Российский статистический ежегодник [2001].

**Таблица 1.7.** Уровень квалификации преподавательского персонала образовательных учреждений в 2000 г., тыс. человек

Уровень образования	Численность преподавателей	Из них имеют высшее образование	Имеют ученую степень		Имеют ученое звание	
			доктора наук	кандидата наук	профессора	доцента
Общее*	1518,4	1181,3	...	...	...	...
Начальное профессиональное	...	...	...	...	...	...
Среднее профессиональное	129,6	120,3	0,078	1,906	0,084	0,4
Высшее	265,2	—	28,0	125,4	27,0	89,8

\* Учителя дневных общеобразовательных учреждений Минобразования России.

*Источники:* Российский статистический ежегодник [2001]; Анисимов П.Ф., Коломенская А.Л. Среднее профессиональное образование в Российской Федерации в 2000 году: Стат. сборник. М.: Институт развития среднего профессионального образования Минобразования России, 2001; Высшее и среднее профессиональное образование в Российской Федерации: Стат. справочник. М.: НИИВО, 2001.

Наиболее высокие требования к уровню квалификации преподавателей предъявляются в образовательных учреждениях высшего профессионального образования (вузах). Численность докторов и кандидатов наук, а также численность преподавателей, имеющих ученое звание профессора или доцента в вузах постоянно растет, что иллюстрируют диаграммы на рис. 1.1—1.3<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Диаграммы построены на основании данных, приведенных в сборнике “Российский статистический ежегодник” (2001 г.).

Необходимо отметить следующие важные обстоятельства:

- численность профессорско-преподавательского персонала в государственных и негосударственных вузах устойчиво растет;
- численность штатного профессорско-преподавательского персонала с учеными степенями в государственных и негосударственных вузах также устойчиво растет, причем прирост в абсолютной величине практически совпадает (расхождения небольшие).

Можно предположить, что квалификационный потенциал высшей школы устойчиво нарастает (что, очевидно, требует соответствующего увеличения расходов на его содержание).

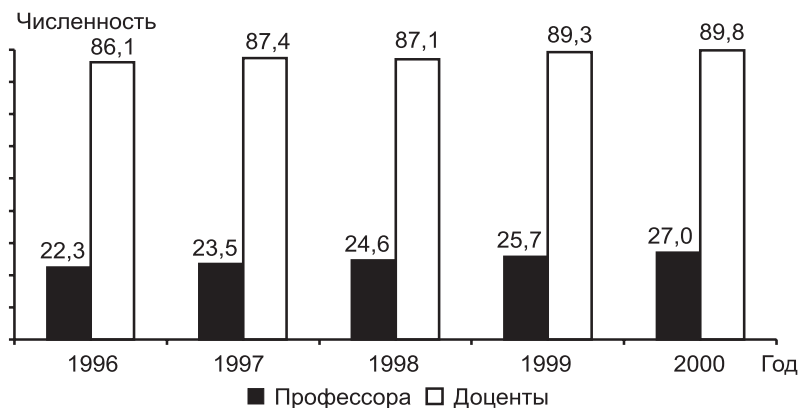


**Рис. 1.1.** Численность профессорско-преподавательского персонала в высших учебных заведениях, тыс. человек



**Рис. 1.2.** Численность профессорско-преподавательского персонала государственных вузов, обладающего ученой степенью, тыс. человек





**Рис. 1.3.** Численность штатных работников государственных вузов, обладающих ученым званием, тыс. человек

Одна из основных проблем кадрового обеспечения системы образования — это сохранение устойчивой тенденции старения преподавательского состава образовательных учреждений всех уровней профессионального образования вследствие низких ставок оплаты труда и падения социальной значимости профессии преподавателя.

Старение вузовских кадров неблагоприятно с точки зрения преемственности научных школ и смены поколений преподавательских кадров, а без этого поддержание на высоком уровне качества подготовки специалистов невозможно.

В настоящее время средний возраст преподавателей вузов составляет около 55 лет. В технических вузах он достиг 60 лет. В Москве и Санкт-Петербурге, где сосредоточено 23% вузов страны, за период 1995—1997 гг. преподавательские кадры стали старше в 85,2% высших учебных заведений.

В последние годы процесс старения кадров несколько замедлился в вузах гуманитарного (экономико-правового) профиля и классических университетах, куда шел основной приток молодых преподавателей. Для вузов же технического профиля характерна обратная картина.

За период с 1992 по 2000 г. вузов стало в 1,75 раза больше (из них государственных — в 1,1 раза), а численность студентов в них выросла более чем в 1,5 раза. Число преподавателей также увеличилось, но менее существенно — в 1,2 раза.

Таким образом, нагрузка на преподавателей увеличилась примерно в 1,3 раза, что, естественно, не могло не сказаться на эффективности их работы. При этом, если в 1994 г. на одного преподавателя в государственном и негосударственном вузах приходилось 10 студентов, то уже в 1997 г. ситуация начала изменяться: данное соотношение в государственных вузах стало расти, а в негосударственных — снижаться (табл. 1.8).

**Таблица 1.8.** Расчетное число студентов, приходящихся на одного преподавателя

	Учебный год						
	1990/ 1991	1995/ 1996	1996/ 1997	1997/ 1998	1998/ 1999	1999/ 2000	2000/ 2001
Число студентов на одного преподавателя в государственных вузах	12	10	10	11	12	12	14
Число студентов на одного преподавателя в негосударственных вузах	—	10	9	9	8	8	11

*Источник:* Образование в Российской Федерации: Стат. сборник / Министерство образования Российской Федерации, Государственный университет — Высшая школы экономики, Центр исследований и статистики науки. М., 2003.

На протяжении ряда последних лет (1998—1999 гг.) при сокращении реальной зарплаты преподавательских кадров их количественный состав в государственных вузах оставался относительно стабильным и даже несколько вырос в отличие, например, от численности в них научных сотрудников. Если в 1992 г. в вузе работало в среднем 426 штатных преподавателей, то в 2000 г. — уже 437. Следует также отметить, что по сравнению с негосударственными вузами доля совместителей в государственных вузах относительно низка. В 1996 г. она составила 14% общей численности преподавательских кадров, а в 2000 г. — 16%. В негосударственных вузах этот показатель в 2000 г. составил 40%<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См.: Высшее и среднее профессиональное образование в Российской Федерации: Стат. справочник.

Кроме того, часть научных кадров стала заниматься преподаванием, поскольку оно приносило в среднем больший доход, чем научная деятельность, особенно в тех случаях, когда можно было работать одновременно в нескольких вузах, на подготовительных курсах или заниматься репетиторством. Следует отметить, что в последнее время в части вузов намечается обратная тенденция. В первую очередь это касается успешных научных подразделений, где заработки достаточно высоки, и исследователи уже могут позволить себе не совмещать преподавание и науку.

В 1999 г. самый острый недостаток в профессорско-преподавательских кадрах ощущался в вузах технического профиля, несмотря на некоторое улучшение ситуации по сравнению с предыдущими годами.

Наибольшая текучесть кадров наблюдалась в Москве и Санкт-Петербурге, где довольно хорошо развиты рынки труда для квалифицированных кадров (консалтинг, международные проекты и фонды и т.п.). Однако следует отметить, что значительного уменьшения численности преподавательского состава в столичных городах отмечено не было.

За минувшее десятилетие число докторов наук, работающих в высшей школе, выросло в 1,9 раза, кандидатов — в 1,1 раза. В 1990 г. среди преподавателей кандидатов наук было 52%, а докторов — 6,2%. В 1999 г. доля кандидатов наук понизилась до 48%, тогда как доля докторов наук, напротив, существенно выросла и составила 10,1%.

До 1990 г. соотношение между кандидатами и докторами наук в вузах было относительно стабильно: примерно 9,5 : 1. Однако в начале 1990-х гг. этот баланс был нарушен. Одним из существенных факторов роста численности докторов наук стал переход в вузы людей из академической науки, где численность занятых в целом за период с 1991 по 1999 г. сократилась почти вдвое.

За период с 1990 по 1999 г. численность доцентов выросла в 1,2 раза, профессоров — почти в 2 раза (см. рис. 1.3).

Стремительный рост численности профессоров прежде всего связан с упрощением процедуры утверждения ученого звания. Так, звание профессора стало достаточно легко получить человеку и без докторской степени, тогда как раньше это было редким исключением.

В общественном мнении звание профессора до сих пор ценится значительно выше, чем доцента, а издержки на его получение не намного выше. Поэтому вузовские кадры стремились именно к профессорскому званию. Тем более, что спрос на профессоров вырос: вновь открывающиеся вузы<sup>1</sup> старались привлечь как можно больше профессоров для повышения рыночной привлекательности своих учебных заведений и образовательных программ.

Это привело к нарушению сложившегося соотношения между преподавателями, имеющими ученые звания профессора и доцента. В 1990 г. на одного профессора приходилось примерно 5,7 доцента, в 1999 г. — только 3,5. Практически все доктора и часть кандидатов наук, которые в начале 1990-х гг. хотели стать профессорами, добились этого. Об этом же свидетельствуют данные о темпах роста численности профессоров и докторов, которые были примерно равными (1,88 и 1,99 соответственно). В то же время прирост численности доцентов в последнее десятилетие происходил значительно быстрее, чем прирост численности кандидатов наук (1,22 и 1,06 соответственно).

### 1.3

## Финансирование государственного сектора образования

Основными источниками финансирования государственного и муниципального секторов образования являются бюджеты трех уровней — федерального, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Сводные данные о структуре бюджетного финансирования образования приведены в табл. 1.9.

Некоторое увеличение доли бюджетного финансирования профессионального образования в период 1999—2001 гг. по отношению к ВВП не смогло в полной мере компенсировать последствий финансового кризиса 1998 г. В 1999 г. бюджетные расходы в расчете на одного студента вуза в среднем по России сократились к уровню 1998 г. на 70%, а на одного учащегося

---

<sup>1</sup> Напомним, что число государственных и негосударственных вузов увеличилось за период с 1990 по 2000 г. в 1,88 раза.

системы начального профессионального образования — на 75%. В 2000 г. начался рост бюджетного финансирования, и расходы в высшем образовании в расчете на одного студента достигли 50% к уровню 1998 г., в среднем профессиональном — 57%, в начальном профессиональном — 48% (в ценах 2000 г.).

**Таблица 1.9.** Распределение ассигнований на образование между бюджетами разных уровней

Уровень бюджета	Доля ассигнований в общих расходах бюджетов всех уровней, %
Федеральный	17,8
Субъектов федерации	19,0
Муниципальных образований	63,2
Всего	100,0

*Источник:* данные Минобразования России.

Начиная с 1992 г. и вплоть до 1998 г. в системе профессионального образования, в том числе высшего, происходило сокращение доли бюджетных расходов на профессиональное образование в ВВП (см. табл. 1.10).

**Таблица 1.10.** Доля расходов бюджетов всех уровней на образование в ВВП, %

	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Всего на образование	3,49	3,48	3,33	3,47	3,58	3,60
На профессиональное образование	0,48	0,59	0,41	0,52	0,63	0,80

*Источник:* данные Минобразования России.

Сокращение бюджетного финансирования негативно сказалось на материально-техническом и кадровом потенциале профессиональной школы. В течение почти пяти лет капитальные вложения на систему высшего образования практически не выделялись, износ оборудования по техническим вузам достиг 70—75%, крайне ухудшилась лабораторная база вузов, их обеспеченность расходными материалами и реактивами.

Как уже упоминалось выше, происходит старение профессорско-преподавательского состава вузов, средний возраст штатного персонала колеблется от 55 до 60 лет в зависимости от типа учебного заведения, особенно сильно этот процесс затронул технические вузы. Средний доход ППС вузов с учетом внебюджетных доплат составляет около 95% от средней заработной платы по промышленности.

На этом фоне происходит резкий рост численности студентов, обучающихся на основе полного возмещения затрат (далее — платное обучение). В 1995 г. 15% поступивших на первый курс государственных вузов обучались за плату, в 2000 г. — уже 44%. С учетом приема в негосударственные вузы в 2000/01 учебном году более 49% первокурсников платят за свое обучение. В студенческих контингентах доля обучающихся на платной основе в государственных вузах превысила 34% (всего по системе высшего образования этот показатель достиг 40,9%)<sup>1</sup>.

**Таблица 1.11.** Динамика бюджетного финансирования расходов на образование

Показатель	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Валовый внутренний продукт (ВВП), млрд. руб.	2840	4100	6450	7750
Расходы консолидированного бюджета, млрд. руб.	900	1330	1780	2285
Расходы консолидированного бюджета на образование, млрд. руб.	108,9	147,6	214,3	232,6
в % к ВВП	3,83	3,60	3,32	3,00
Расходы федерального бюджета, млрд. руб.	501	575,1	855,1	1193,5
В том числе				
Расходы федерального бюджета на образование, млрд. руб.	17,3	20,9	38,1	46,8
в % к ВВП	0,61	0,51	0,59	0,60
в % к расходам федерального бюджета	3,45	3,63	4,46	3,92
Из них на финансирование образовательных учреждений ведения Минобразования России, млрд. руб.	9,67	14,7	22,2	32,3
в % к ВВП	0,34	0,36	0,34	0,42

*Источник:* данные Минобразования России.

<sup>1</sup> Высшее и среднее профессиональное образование в Российской Федерации. 2000/2001 учебный год.

Финансирование из бюджетов всех уровней в настоящее время составляет 3,6% ВВП, а с учетом кредиторской задолженности образовательных учреждений (общего и профессионального образования) — фактически 4% ВВП. Еще 1,0—1,5% ВВП поступает в систему образования из частных источников в виде оплаты услуг образовательных учреждений (ОУ) и преподавателей.

Динамика расходов бюджета на образование в сопоставлении с объемами ВВП приведена в табл. 1.11.

## 1.4

### Внебюджетные поступления в систему образования

Наряду с бюджетными средствами важным источником финансового обеспечения образовательной деятельности государственных образовательных учреждений являются внебюджетные средства, т.е. доходы от самостоятельной уставной деятельности. Право ведения такой деятельности предоставлено образовательным учреждениям законодательно:

- пунктом 3 (абзац 2) статьи 50 Гражданского кодекса Российской Федерации “Некоммерческие организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям”, т.е. образовательные учреждения как некоммерческие организации могут осуществлять деятельность, приносящую доходы;

- пунктом 5 статьи 43 Закона Российской Федерации “Об образовании”: “Образовательное учреждение вправе с согласия собственника использовать закрепленные за ним финансовые средства и иные объекты собственности в осуществляемой им деятельности, связанной с получением дохода...”;

- пунктом 48 статьи 48 Закона Российской Федерации “Об образовании” образовательным учреждениям предоставлено право осуществления платной образовательной деятельности: “Образовательное учреждение независимо от его организационно-правовой формы вправе привлекать в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, дополнительные финансовые, в том числе валютные, средства за счет предоставле-

ния платных дополнительных образовательных услуг, а также за счет добровольных пожертвований и целевых взносов физических и (или) юридических лиц, в том числе иностранных граждан и (или) иностранных юридических лиц”.

Сверх основных образовательных услуг<sup>1</sup> учебные заведения могут принимать обучающихся по договорам (на платной основе). Имеются ограничения на обучение по специальностям юриспруденции, экономики, менеджмента, государственного и муниципального управления.

Права образовательных учреждений на осуществление такой деятельности достаточно широки. Например, пункт 1 статьи 45 Закона “Об образовании” гласит: “Государственное и муниципальное образовательное учреждение вправе оказывать населению, предприятиям, учреждениям и организациям платные дополнительные образовательные услуги (обучение по дополнительным образовательным программам, преподавание специальных курсов и циклов дисциплин, репетиторство, занятия с обучающимися углубленным изучением предметов и другие услуги), не предусмотренные соответствующими образовательными программами и государственными образовательными стандартами”.

Кроме того, образовательному учреждению законодательно разрешено ведение предпринимательской деятельности. Этому, в частности, посвящена статья 47 Закона “Об образовании”.

1. Образовательное учреждение вправе вести предпринимательскую деятельность, предусмотренную его уставом.

2. 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;

---

<sup>1</sup> Термина “основные образовательные услуги” законодательство не содержит, но иначе их назвать сложно. К ним относится обучение по программам соответствующего образования на тех местах, что учащиеся заняли по конкурсу или в соответствии с законодательно установленными гарантиями и обучение на которых финансируется из средств государственного бюджета.



- приобретение акций, облигаций, иных ценных бумаг и получение доходов (дивидендов, процентов) по ним;
- ведение приносящих доходы иных внереализационных операций, непосредственно не связанных с собственным производством предусмотренных уставом продукции, работ, услуг и с их реализацией.

В практической деятельности в рамках законодательно установленных направлений сформировался существенно более широкий перечень направлений поступления доходов. На сегодняшний день для образовательных учреждений существует десять основных источников доходов, которые в свою очередь дифференцированы более детально. Очевидно, существующий перечень может быть расширен, однако это не добавит ясности в понимание проблемы источников поступления внебюджетных средств в образовательные учреждения.

Основными направлениями получения доходов от самостоятельной деятельности являются следующие.

1. Платная образовательная деятельность; предоставление дополнительных платных образовательных услуг:

- доходы от платных образовательных услуг в рамках основных профессиональных образовательных программ профессионального образования в соответствии с лицензией (включая второе профессиональное образование);
- доходы от платных образовательных услуг в рамках дополнительных образовательных программ и услуг (подготовительные курсы, подготовительные отделения, тестирование и др.);
- доходы от платных образовательных услуг в рамках послевузовского профессионального образования (обучение в аспирантуре, ординатуре, интернатуре);
- доходы от платных образовательных услуг по повышению квалификации и переподготовке кадров;
- доходы от платных образовательных услуг в рамках международной деятельности (по основному и дополнительному профессиональным образовательным программам);
- международные образовательные гранты;
- иные виды платной образовательной деятельности, не запрещенной законодательством.

2. Учебно-производственная деятельность мастерских, учебно-опытных участков, агростанций, хозяйств, типографий, ма-

газинов, подразделений общественного питания и других структурных подразделений образовательных учреждений, не имеющих статуса юридического лица:

- производство товаров и учебно-производственная деятельность структурных подразделений (доходы от производственной деятельности учебно-производственных мастерских, учебно-опытных участков, полей, агробиостанций, ботанических садов, магазинов, типографий, издательств, подразделений общественного питания, вивариев и других подразделений, не имеющих статуса юридического лица);

- проведение работ, оказание услуг за исключением образовательных (доходы от оказания платных услуг по прочим хозяйственным договорам; предоставления услуг автотранспорта и автосервиса; платных услуг библиотек, музеев, планетариев, ботанических садов, домов культуры, баз отдыха, спортивно-оздоровительных и туристических лагерей; оказания услуг с использованием множительной и оргтехники; издательско-полиграфических услуг (деятельности); оказания услуг по обслуживанию и ремонту приборов и оборудования, в том числе вычислительной, множительной и другой оргтехники; дополнительных бытовых услуг в объектах социальной инфраструктуры учреждений образования; консультационных услуг (за исключением образовательной деятельности); рекламных услуг; услуг по организации проживания; по организации медицинского обслуживания; экскурсионного, культурно-массового, спортивно-оздоровительного и туристического обслуживания; услуг по организации общественного питания; информационных услуг; иных видов услуг).

3. Предпринимательская деятельность (торговля покупными товарами, оборудованием; оказание посреднических услуг; долевого участие в деятельности других учреждений (в том числе образовательных) и организаций; приобретение акций, облигаций, иных ценных бумаг (дивиденды, проценты, начисление процентов по депозитным счетам и вкладам)):

- доходы от иной приносящей доход деятельности (от реализации основных средств и иного имущества; от реализации объектов интеллектуальной и промышленной собственности — нематериальных активов; от сдачи драгоценных металлов; от сдачи металлолома и других видов утилизации);

- доходы от владения и распоряжения акциями, облигациями и иными ценными бумагами (от долевого участия в деятельности других предприятий, организаций, учреждений; от владения акциями, облигациями и иными ценными бумагами, дивиденды, проценты по ним, начисление процентов по депозитным счетам и вкладам; от размещения денежных средств в кредитных организациях).

4. Ведение деятельности, приносящей доход от иных внереализационных операций, непосредственно не связанных с собственным производством предусмотренных уставом продукции, работ, услуг и с их реализацией.

- доходы от иной приносящей доход деятельности (от возмещения причиненных убытков, поступивших штрафов, пени, неустоек по хозяйственным договорам; от курсовой разницы; от возмещения коммунальных услуг арендаторами и субарендаторами; от возврата излишне уплаченных налогов; средства родителей за содержание детей в детских оздоровительных лагерях);

- Прочие поступления ( возмещение работниками стоимости путевок в профилактории и на санаторно-курортное лечение; единовременные поступления, не предусмотренные уставом учреждения).

5. Добровольные пожертвования, целевые взносы физических и (или) юридических лиц, в том числе иностранных граждан и (или) иностранных юридических лиц, средства, получаемые из бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований:

- средства на образование (средства на стипендии студентам, получающим подготовку на военных кафедрах вузов; целевые стипендии от организаций, предприятий и частных лиц);

- добровольные пожертвования и взносы физических и (или) юридических лиц (взносы физических лиц, в том числе иностранных граждан; взносы юридических лиц, в том числе иностранных; добровольные пожертвования от физических и юридических лиц);

- средства, получаемые из бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований;

- прочие целевые поступления (целевые средства Министерства образования Российской Федерации за счет централизованной сметы министерства, а также фонда поддержки и развития образования; возмещение Фондом социального страхования

(ФСС) пособий пострадавшим от техногенных катастроф (Семипалатинск, Чернобыль и др.); возмещение ФСС средств, затраченных на приобретение путевок в санатории, часть из которых должна оплачивать за счет средств ФСС; возмещение ФСС расходов на содержание санаториев-профилакториев, которые в соответствии с нормативными актами должны частично содержаться за счет средств ФСС; прочие целевые поступления).

6. Средства, поступающие в виде платы за проживание в общежитиях (в том числе гостиничного типа), жилых домах и жилых помещениях; содержание детей в детских дошкольных учреждениях и школах-интернатах.

- плата за проживание в общежитиях и т.п. (плата за проживание в общежитиях; плата за проживание в ведомственных квартирах и жилых помещениях (квартплата));

- взносы родителей за содержание детей в детских дошкольных учреждениях и школах-интернатах — структурных подразделениях образовательного учреждения (средства родителей за содержание детей в детских садах; средства родителей за содержание детей в школах-интернатах).

7. Выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ и оказание услуг по договорам (государственным контрактам) и грантам на проведение научно-исследовательских работ:

- средства на научные исследования (целевые дотации, субсидии и прочие расходы на научные исследования; средства от Российского фонда фундаментальных исследований, Российского государственного научного фонда и других аналогичных организаций; стипендия Российской академии наук и других организаций особо выдающимся и молодым ученым; научные гранты от Минобрнауки России; научные гранты от других министерств и ведомств; целевые средства Минобрнауки России (за счет централизованной сметы министерства) на научные исследования; Федеральные целевые программы, финансируемые через Минобрнауки России и другие министерства и ведомства; средства на НИОКР, финансируемые через Минпромнауки России и другие министерства и ведомства; финансирование приоритетных направлений науки, получающих средства через Минобрнауки России и другие министерства и ведомства; средства от различных фондов поддержки научных школ);

- хоздоговорные НИР и НИОКР;
  - международные контракты на проведение НИР и НИОКР.
8. Оказание услуг связи.

• доходы от оказания услуг связи, включая телекоммуникационные.

9. Доходы от договоров на эксплуатационные, коммунальные и необходимые административно-хозяйственные услуги, заключенных в установленном порядке:

- доходы от оказания коммунальных и эксплуатационных услуг собственными силами;
- средства от оказания платных услуг по прочим хозяйственным договорам.

10. Отчисления обособленных и (или) структурных подразделений, входящих в состав образовательных учреждений и наделенных по доверенности полностью или частично правомочиями юридического лица, от доходов, полученных от предпринимательской и иной, приносящей доход, деятельности, а также отчисления образовательных учреждений их обособленным и (или) структурным подразделениям в соответствии с уставами учреждений и положениями о структурных подразделениях:

- отчисления филиалов, представительств и других структурных подразделений, наделенных правомочиями юридического лица по доверенности;
- отчисления образовательных учреждений их обособленным и (или) структурным подразделениям.

Учитывая множественность направлений и видов приносящей доходы деятельности, можно сказать, что в этой ситуации одной из важнейших проблем является организация процесса планирования доходов образовательного учреждения с целью максимально эффективного их использования.

## 1.5

### Налогообложение образовательных учреждений

Современная система налогообложения в основном была сформирована в 1992—1996 гг. Применительно к системе образования она основывается на следующих принципах.

- Образовательные учреждения являются плательщиками большинства налогов, т.е. полного освобождения от уплаты налогов законодательством (имеется в виду налоговое законодательство) не установлено. Поэтому имеет место некоторое противоречие с Законом “Об образовании”, провозгласившем в статье 40 освобождение образовательных учреждений в части уставной непредпринимательской деятельности от уплаты всех налогов, сборов и пошлин. С вводом в действие Налогового кодекса, установившего, что все вопросы, связанные с налогообложением, регулируются только этим документом, данная проблема решается по мере вступления кодекса в силу. Следует иметь в виду, что Закон о вводе в действие Налогового кодекса, тем не менее, предусматривает наличие особенностей системы образования и необходимость их учета при налогообложении.

- Образовательным учреждениям предоставляются налоговые льготы (налоговые скидки). Предоставление льгот обусловлено наличием лицензии на право ведения образовательной деятельности (общее условие), а также некоторыми специфическими условиями по отдельным налогам.

- Не все налоговые льготы предоставляются на федеральном уровне, поскольку ряд льгот исходит от субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в части сумм налогов (и отдельных налогов), зачисляемых в соответствующие бюджеты.

Освобождение от уплаты налогов связывается с понятием “непредпринимательская деятельность образовательного учреждения”, предусмотренная уставом этого учреждения”. Основные проблемы вокруг него возникают по той причине, что Законом “Об образовании” это понятие введено, а Гражданским кодексом Российской Федерации оно не определено. Отсюда возникают всякого рода коллизии, связанные с реализацией одной из государственных гарантий системе образования — освобождением от всех налогов в части деятельности, содержание которой законодательно не установлено.

Можно утверждать, тем не менее, что для целей налогообложения (предоставления налоговых льгот, освобождения от налогов или предоставления налоговых скидок) отнесение деятельности к предпринимательской или непредпринимательской значения не имеет. Это легко проверить, обратившись к соответствующим законодательным актам, в которых те или иные

льготы связываются исключительно с двумя основными факторами: содержанием деятельности (осуществление образовательного процесса или прочей деятельности) или направлением использования полученных доходов. После введения части второй Налогового кодекса значимым стало только содержание деятельности, поскольку льгота по налогу на прибыль в части реинвестирования полученных доходов на цели развития и совершенствования образовательного процесса фактически была отменена.

В налогообложении очень многое зависит от уровня квалификации работников налоговых органов на местах, сложившейся практики и степени “понятности” налоговых инструкций, т.е. в значительной мере от субъективного фактора. Это обстоятельство существенным образом искажает стратегическое направление государственной политики в области налогообложения системы образования.

Объектами налогообложения в системе образования, как и в других сферах деятельности, являются:

- хозяйственный результат деятельности образовательного учреждения;
- движение собственности;
- объекты собственности.

Более подробно объекты налогообложения в системе образования представлены в табл. 1.12.

**Таблица 1.12.** Объекты налогообложения в системе образования

Объект налогообложения	Конкретное воплощение в учебном заведении
<p><i>Хозяйственный результат</i></p> <p>Выручка</p>	<p>Средства, полученные от товаров, работ и услуг, реализуемых учебным заведением в рамках осуществления уставной деятельности (дополнительные платные образовательные услуги; выполнение различных работ по договорам с заказчиком; реализация продукции подсобного хозяйства, мастерских; услуги автотранспорта; сдача имущества в аренду; другие доходы от внебюджетной деятельности.</p> <p>Средства, полученные от продажи объектов собственности (реализация объектов интеллектуальной собственности программ, пособий, методических материалов; реализация имущества, находящегося в собственности (самостоятельном распоряжении)).</p>

Объект налогообложения	Конкретное воплощение в учебном заведении
Прибыль	Хозяйственный результат — остаток средств после возмещения затрат, связанных с получением выручки и включаемых в себестоимость продукции, работ, услуг (состав затрат, включаемых в себестоимость, определен Налоговым кодексом Российской Федерации, статья 252 “Расходы. Группировка расходов”).
<i>Движение собственности</i> Обороты  Передача объектов	<p>Реализация учебным заведением товаров, работ и услуг в рамках осуществления уставной деятельности — передача готового результата заказчику и поступление средств на счет учебного заведения в виде оплаты выполненной работы, оказанной услуги, товара</p> <p>Передача объектов собственности с баланса на баланс и (или) в качестве дара образовательному учреждению либо самим образовательным учреждением. Для целей налогообложения перемещение материального объекта рассматривается как перемещение денежной суммы, эквивалентной стоимости объекта</p>
<i>Объекты собственности</i> Имущество  Земельные участки	<p>Имущество, переданное собственником образовательному учреждению на правах оперативного управления или приобретенное образовательным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем по смете. Учебное заведение не является собственником этого имущества, поэтому, в принципе, не должно выступать в качестве участника налоговых отношений по поводу этого имущества</p> <p>Имущество, переданное образовательному учреждению в форме дара, пожертвования или по завещанию</p> <p>Имущество, приобретенное образовательным учреждением на доходы от самостоятельной деятельности и соответственно оформленное в качестве собственности образовательного учреждения</p> <p>Земельные участки, переданные образовательному учреждению в пользование (бессрочное, бесплатное)</p>



По отдельным налогам образовательным учреждениям предоставлены налоговые льготы.

В частности, налог на добавленную стоимость не взимается с сумм, полученных в качестве доходов от осуществления образовательной деятельности. Эту льготу можно оценить как стимулирующую развитие в первую очередь основной деятельности системы образования. С остальных видов доходов этот налог взимается.

Бюджетный кодекс Российской Федерации относит все внебюджетные средства, получаемые образовательными учреждениями, к доходам бюджета и вводит для них режим учета и расходования, как для бюджетных средств. Следует отметить, что этот подход должен быть отражен и в налоговой системе, поскольку экономическое содержание указанных средств меняется, и государство не должно брать налоги с доходов бюджета (т.е. само с себя), поскольку это увеличивает трансакционные издержки.

Не облагается налогом имущество бюджетных учреждений, в том числе образовательных учреждений, финансируемых из бюджетов различных уровней, и имущество, используемое исключительно для нужд образования. Это позволяет освобождать от данного налога имущество как государственных, так и негосударственных учебных заведений.

Бюджетные образовательные учреждения освобождены от уплаты транспортного налога.

От уплаты земельного налога полностью освобождаются учреждения образования, финансируемые за счет средств соответствующих бюджетов либо за счет средств профсоюзов. Обязанность платить земельный налог возникает только в том случае, если образовательное учреждение сдает земельный участок в аренду (пользование), в том числе — в случае сдачи в аренду (пользование) отдельного объекта, который не может быть сдан без земельного участка, на котором он расположен. То есть обязанность платить налог на землю возникает в том случае, если земельный участок тем или иным способом “выпадает” из образовательного процесса, обязательно меняя при этом владельца (пользователя).

Таким образом, провозглашенные Законом “Об образовании” государственные гарантии приоритетности образования в части освобождения от уплаты всех налогов носят в значитель-

ной мере условный характер. Реализующие их положения налогового законодательства позволяют облагать образовательные учреждения налогами аналогично коммерческим организациям, в том числе и в части образовательной деятельности.

Сделаем некоторые выводы из всего вышесказанного.

1. Система образования является крупнейшей сферой деятельности в стране по численности занятых в ней. Только численность обучающихся составляет более 20% населения России.

2. Система образования находится в постоянном движении: изменяются сеть образовательных учреждений, численность обучающихся и их распределение по уровням образования. Сеть образовательных учреждений является по преимуществу государственной, но в ней динамично развивается негосударственный сектор, а в деятельности всей системы образования растет коммерческая составляющая.

3. Система образования обладает значительным кадровым потенциалом, характеризующимся высоким уровнем квалификации.

4. Основным источником финансирования образования является государственный бюджет. Наряду с этим образовательные учреждения могут осуществлять (и осуществляют) разнообразную приносящую доходы деятельность. Главным направлением такой деятельности является образовательная. Это подтверждается постоянным ростом контингента обучающихся с полным возмещением затрат. Одновременно развиваются и другие виды деятельности, прямо не связанные с образовательной.

5. Образовательные учреждения, осуществляя экономическую деятельность, вступают во взаимоотношения с налоговой системой. Налоговые льготы, которыми они пользуются, носят ограниченный характер (касаются только нескольких налогов), их предоставление обусловлено содержанием осуществляемой образовательными учреждениями деятельности.