



## АВТОНОМНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ КАК СУБЪЕКТ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ



**Николай Булаев,**  
председатель  
Комитета  
Государственной  
Думы  
по образованию  
и науке,  
профессор,  
заслуженный  
учитель РСФСР,  
кандидат  
педагогических  
наук

Законодатель расширил список типов некоммерческих организаций, которые могут быть созданы государственными органами исполнительной власти или органами власти муниципальной.

Закон «Об автономных учреждениях» опубликован в «Российской газете» 8 ноября 2006 г. Вместе с упомянутым законом был опубликован закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях», а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений», который внёс изменения в текст Гражданского кодекса Российской Федерации, Налогового кодекса Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации, в текст закона «О некоммерческих организациях» и, конечно, в тексты законов «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Простое перечисление названий изменённых законов указывает на системность и внутреннюю логику введения нового типа учреждений. Оба обсуждаемых закона дополняют друг друга и не могут быть рассматриваемы в отдельности друг от друга.

Автономным учреждением признаётся некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в науке и образовании.

С момента принятия указанных законов в российской правовой системе получают право на существование частные учреждения, бюджетные учреждения и автономные учреждения. Государственные и муниципальные учреждения могут быть бюджетными или автономными учреждениями. Правовой статус частного учреждения совпадает со статусом «учреждение», ранее известным из гражданского права. В текстах федеральных законов произведена системная замена термина «учреждение» на иные, соответственно, «частное учреждение», «бюджетное учреждение» или «автономное учреждение». В ряде случаев вместо терминов «бюджетное учреждение» или «автономное учреждение» использован собирательный по отношению к ним термин «государственные и муниципальные учреждения».



Для функционирования организации важны права, установленные по отношению к собственности и к органам управления. Указанные права могут быть различны в зависимости от того, какой субъект права является учредителем. В последнем положении нет дискриминации либо неравноправия. Каждый субъект экономического оборота, выступая учредителем, вправе делегировать часть своих правомочий созданному юридическому лицу. В той мере, в какой различны между собой правовые статусы граждан, юридических лиц, органов государственной власти и органов местного самоуправления, выступающих учредителями юридических лиц, могут различаться между собой правовые статус созданных ими учреждений.

К частным учреждениям относятся учреждения, учредителями которых являются граждане или юридические лица. Орган государственной власти или орган местного самоуправления не могут выступать в качестве учредителя частного учреждения. Правовой статус частных учреждений имеет основной гражданское право.

Автономные учреждения, созданные субъектом Российской Федерации, имеют свои особенности. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, не исключённых из компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, только при наличии соответствующих средств бюджета субъекта Российской Федерации<sup>1</sup>. По предметам совместного ведения могут устанавливаться полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляемые данными органами самостоятельно за счёт

и в пределах средств бюджета субъекта Российской Федерации, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам<sup>2</sup>.

Статус федеральных учреждений имеет свои отличительные особенности. Функциональная деятельность федеральных учреждений не должна выходить за пределы установленных. Управление федеральной собственностью осуществляет Правительство Российской Федерации, которое призвано уточнять права собственности в части распоряжения федеральным имуществом между подведомственными учреждениями. Порядок установлен постановлением Правительства Российской Федерации № 71 от 10.02.2004 «О создании, реорганизации и ликвидации федеральных государственных учреждений»<sup>3</sup>. Федеральные органы исполнительной власти не относятся к категории юридических лиц, не являются собственниками имущества и субъектами хозяйственной деятельности<sup>4</sup>, а потому не обладают в полной мере совокупностью прав, необходимых для того, чтобы выступать учредителем автономного либо бюджетного учреждения. Постановлением № 71 от 10.02.2004 министерства и ведомства были лишены права учредительства и соответствующая функция была исключена из их регламентов. Слова «некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией» означают, что такая организация может быть создана либо Правительством Российской Федерации либо путём делегирования правомочий Правительства Российской Федерации уполномоченному федеральному органу исполнительной власти.

Бюджетные учреждения не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом, закреплённым за ним собственником или приобретённым этим учреждением

---

**1**

Бюджетный кодекс Российской Федерации (№ 145-ФЗ от 31.07.1998 в ред. от 20.08.2004).

---

**2**

Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 04.07.2003) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

---

**3**

СЗРФ, 16.02.2004, № 7, ст. 537.

---

**4**

*Бердашкевич А.П.* Органы государственной власти как юридические лица // Законность, 2000, № 11 (793). С. 30–32.



за счёт средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества. Бюджетные учреждения вправе открывать счета только в казначействе. В доходах бюджетов учитываются все предусмотренные законодательством Российской Федерации доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности. Доходы бюджетного учреждения, полученные от предпринимательской и иной деятельности, приносящей доход, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, в полном объёме учитываются в смете доходов и расходов бюджетного учреждения и отражаются в доходах соответствующего бюджета как доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо как доходы от оказания платных услуг. Бюджетные учреждения финансируются из бюджета только через утверждённую смету доходов и расходов.

Автономные учреждения более свободны в распоряжении собственностью, вправе открывать счета в кредитных организациях. Автономное учреждение вправе распоряжаться закреплённым за ним имуществом самостоятельно, если иное не установлено законом. Ограничения накладываются только на особо ценное имущество, переданное учреждению собственником. Распоряжаться недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом, закреплёнными за ним собственником или приобретёнными автономным учреждением за счёт средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, автономное учреждение вправе только с согласия собственника. Все доходы автономных учреждений от предпринимательской или иной, приносящей доход деятельности поступают в распоряжение ав-

тономного учреждения и не учитываются в доходах бюджета. Доходы автономного учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достижения целей, ради которых оно создано. Автономные учреждения финансируются из бюджетов через субвенции и субсидии, что является более либеральным методом финансирования, чем через смету доходов и расходов.

В части налогообложения автономные и бюджетные учреждения не различимы. В новой редакции Налогового кодекса Российской Федерации вместо слов «бюджетное учреждение» предусмотрена новая юридическая объединяющая конструкция: «государственные и муниципальные учреждения». Земельный участок, необходимый для выполнения автономным учреждением своих уставных задач, предоставляется ему на праве постоянного (бессрочного) пользования.

Создание автономного учреждения из бюджетного учреждения не может быть сделано во вред учреждению либо во вред функции, исполняемой учреждением. Решение о создании автономного учреждения путём изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения принимается по инициативе либо с согласия государственного или муниципального учреждения, если такое решение не повлечёт за собой нарушение конституционных прав граждан, в том числе права на получение бесплатного образования, права на участие в культурной жизни. Предложение о создании автономного учреждения путём изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения, представленное в предусмотренной Правительством Российской Федерации форме, должно содержать сведения об одобрении изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения высшим



коллегиальным органом этого учреждения. Высшим коллегиальным органом образовательной или научной организации по отношению к изменению устава является общее собрание (конференция).

Приведённые примеры доказывают, что автономные учреждения более свободны в принятии решений по хозяйственным вопросам, чем бюджетные учреждения.

Автономное учреждение осуществляет свою деятельность в соответствии с федеральными законами и уставом. К компетенции учредителя в области управления автономным учреждением относится назначение руководителя автономного учреждения и прекращение его полномочий, а также заключение и прекращение трудового договора с ним, если для организаций соответствующей деятельности федеральными законами не предусмотрен иной порядок назначения руководителя и прекращения его полномочий и (или) заключения и прекращения трудового договора с ним. Для образовательных учреждений сохранены все правила назначения ректора или директора, установленные законами «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Органами автономного учреждения являются наблюдательный совет автономного учреждения, руководитель автономного учреждения, а также иные предусмотренные федеральными законами и уставом автономного учреждения органы (общее собрание либо конференция работников автономного учреждения, учёный совет, художественный совет и другие). Для научных и образовательных учреждений оставлена неизменной роль учёных или педагогических советов или иных коллегиальных органов управления, предусмотренные их уставами.

Новеллой национального законодательства в области образования

и науки является создание наблюдательного совета, в отличие от попечительского совета или иного органа. В автономном учреждении создаётся наблюдательный совет в составе не менее чем пять и не более чем одиннадцать членов. В состав наблюдательного совета автономного учреждения входят представители учредителя автономного учреждения, представители исполнительных органов государственной власти или представители органов местного самоуправления, на которые возложено управление государственным или муниципальным имуществом, и представители общественности, в том числе лица, имеющие заслуги и достижения в соответствующей деятельности. В состав наблюдательного совета автономного учреждения могут входить представители органов местного самоуправления, представители работников автономного учреждения и органов государственной власти. Количество представителей государственных органов и органов местного самоуправления в составе наблюдательного совета должно превышать одну треть от общего числа членов наблюдательного совета автономного учреждения. Количество представителей работников автономного учреждения не может превышать одну треть от общего числа членов наблюдательного совета автономного учреждения. Наблюдательный совет правомочен рассматривать стратегические вопросы жизни автономного учреждения (отчёты, изменения устава, крупные сделки, финансовый план и иное). Копии документов, утверждённых наблюдательным советом автономного учреждения, направляются учредителю автономного учреждения. По некоторым вопросам наблюдательный совет автономного учреждения принимает решения, обязательные для руководителя автономного учреждения (запрет на крупные



сделки, на отчуждение имущества, на выбор кредитной организации).

Внутренняя логика нормативного акта пока ещё не овладела общественным сознанием, поэтому в литературе можно встретить разные мнения по отношению к закону об автономных учреждениях. Повышенная прозрачность, общественное внимание к деятельности и возможность активного влияния на принятие решений в автономных учреждениях не могут не волновать ректоров вузов, директоров школ и академическое руководство. Для руководителей бюджетных учреждений главным является гармония с вышестоящим начальством. Поэтому среди руководителей в области образования и науки легко встретить насторожённость по отношению к статусу автономного учреждения.

Сторонники автономных учреждений не всегда едины в своей поддержке отдельных положений закона. Отчасти это связано с тем, что работа над законодательством по данному направлению ведётся уже несколько лет<sup>5</sup>. В сознании специалистов иногда происходит наложение из разных текстов, разных концепций, существовавших на разных этапах подготовки закона. Даже при подготовке обсуждаемых законов в Государственной Думе итоговый вариант был значительно изменён по отношению к варианту текста, внесённого законодателем. Поэтому только сейчас, после принятия обсуждаемых законов, появилась возможность их обсудить. Причём можно говорить не только о концепции, но и о редакции отдельных норм.

Тексты обсуждаемых законов не свободны от юридико-технических недостатков. Им присуща общая национальная болезнь — неполная

совместимость с терминологией разных отраслей права. Например, термин «тип учреждения» в образовательном законодательстве и в законодательстве об автономных учреждениях имеет разный смысл. Более серьёзным дефектом новых законов является не везде корректное разделение правового статуса «собственника», «учредителя» и «собственника имущества». Поэтому при подготовке подзаконных актов к указанным законам придётся учесть перечисленные выше и иные моменты.

В целом, введение новых типов учреждений является положительным шагом для национального российского законодательства. Можно даже назвать его прорывом в новую правовую идеологию.

Руководитель бюджетного учреждения строго ограничен сметой доходов и расходов в своей деятельности. В установленных пределах руководитель бюджетного учреждения лишён возможности обеспечить сотрудникам достойную оплату труда. Бюджетное учреждение является структурой, плохо адаптируемой к изменяемым реалиям жизни. Почти каждый руководитель бюджетного учреждения выступает нарушителем множественных запретов перед финансовыми органами.

Автономные учреждения более свободны в распоряжении любыми, поступившими в их распоряжение, законными средствами. Автономные учреждения имеют право пользоваться услугами кредитных учреждений без уменьшения бюджетной поддержки. Экономические свободы автономных учреждений компенсируются контролем над принятием решений руководителем, который осуществляет наблюдательный совет. **НО**