

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ правового статуса автономного образовательного учреждения

Комментарий юриста

Сергей Иванович Фёклин,

*директор центра нормативного правового обеспечения образования
АПКиППРО, кандидат юридических наук*

Анастасия Валерьевна Графова,

ведущий специалист центра управления проектами АПКиППРО

- автономное учреждение
- официальный сайт образовательного учреждения
- лицевой счёт автономного учреждения
- правовой статус

Федеральным законом от 18.07.2011 № 239-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения автономных учреждений» (далее — ФЗ № 239) были внесены, в том числе, изменения в Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

Автономным учреждением признаётся созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг для осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (в том числе при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах).

Основные положения ФЗ № 293 в части совершенствования правового статуса автономных учреждений:

- автономное учреждение вправе открывать счета в кредитных организациях и (или) лицевые счета в территориальных органах Федерального казначейства, финансовых органах субъектов РФ, муниципальных образований;
- финансовое обеспечение мероприятий, направленных на развитие автономных учреждений, перечень которых определяется органом, имеющим функции и полномочия учредителя, осуществляется за счёт субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации;
- автономное учреждение имеет наименование, содержащее указание на его организационно-правовую форму и характер деятельности, которое может включать указание на его тип;
- текст устава автономного учреждения должен содержать указание на его тип;

С.И. Фёклин, А.В. Графова. **Совершенствование правового статуса автономного образовательного учреждения**

● при изменении типа автономного учреждения это учреждение *вправе осуществлять предусмотренные его уставом виды деятельности на основании лицензий, свидетельства о государственной аккредитации и иных разрешительных документов, выданных этому учреждению до изменения его типа, до окончания срока действия таких документов.* При этом не требуется переоформление документов, подтверждающих наличие лицензий, в соответствии с законодательством о лицензировании отдельных видов деятельности и переоформление иных разрешительных документов;

● *принятие решения о ликвидации и проведение ликвидации автономного учреждения осуществляются в порядке, установленном:*

- 1) Правительством Российской Федерации в отношении федеральных автономных учреждений;
- 2) высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении автономных учреждений субъекта Российской Федерации;
- 3) местной администрацией муниципального образования в отношении муниципальных автономных учреждений;

● *контроль за деятельностью автономных учреждений осуществляется:*

- 1) федеральными государственными органами, имеющими функции и полномочия учредителей автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в федеральной собственности;
- 2) в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, в отношении автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации;
- 3) в порядке, установленном местной администрацией муниципального образования, в отношении автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в муниципальной собственности;

● автономное учреждение обеспечивает *открытость и доступность сведений, содержащихся в следующих документах:*

- 1) устав автономного учреждения, в том числе внесённые в него изменения;
- 2) свидетельство о государственной регистрации автономного учреждения;
- 3) решение учредителя о создании автономного учреждения;
- 4) решение учредителя о назначении руководителя автономного учреждения;
- 5) положения о филиалах, представительствах автономного учреждения;
- 6) документы, содержащие сведения о составе наблюдательного совета автономного учреждения;
- 7) план финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения, составляемый и утверждаемый органом, имеющим функции и полномочия учредителя автономного учреждения¹, в соответствии с требованиями Министерства финансов РФ²;
- 8) годовая бухгалтерская отчётность автономного учреждения;
- 9) документы, составленные по итогам контрольных мероприятий, проведённых в отношении автономного учреждения;
- 10) государственное (муниципальное) задание на оказание услуг (выполнение работ);
- 11) отчёт о результатах деятельности автономного учреждения и об использовании закреплённого за ним государственного (муниципального) имущества, составляемый и утверждаемый органом, имеющим функции и полномочия учредителя автономного учреждения³, и в соответствии

¹ Например, Приказом Минобрнауки России от 01.11.2010 г. № 1095 утверждён Порядок составления и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Министерства образования и науки РФ.

² Приказ Минфина России от 28.07.2010 г. № 81н «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения».

³ Например, Приказом Минобрнауки России от 16.12.2010 г. № 1892 утверждён Порядок составления и утверждения отчёта о результатах деятельности федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации, и об использовании закреплённого за ними государственного имущества.

с общими требованиями Министерства финансов Российской Федерации⁴.

Указанные выше сведения размещаются Федеральным казначейством на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» — www.bus.gov.ru на основании информации, предоставляемой автономным учреждением или органом, имеющим функции и полномочия учредителя данного учреждения.

Предоставление информации, её размещение на официальном сайте Федерального казначейства в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» — www.bus.gov.ru и ведение этого сайта осуществляются в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации⁵.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Приведём отличия правового статуса автономного учреждения, действующего до и после принятия ФЗ № 239 (см. табл.).

Сравнительная таблица правового статуса автономного образовательного учреждения

Критерий сравнения	Правовой статус автономного образовательного учреждения до принятия ФЗ № 239	Правовой статус автономного образовательного учреждения после принятия ФЗ № 239
Счета	Открытие расчётных счетов в кредитных организациях или лицевых счетов в территориальных органах Федерального казначейства (финансовых органах субъектов РФ, муниципальных образований)	Открытие расчётных счетов в кредитных организациях и (или) лицевых счетов в территориальных органах Федерального казначейства (финансовых органах субъектов РФ, муниципальных образований).
Обеспечение открытости и доступности документов	Автономное учреждение обеспечивает открытость и доступность следующих документов: 1) устав автономного учреждения, в том числе внесённые в него изменения; 2) свидетельство о государственной регистрации автономного учреждения; 3) решение учредителя о создании автономного учреждения; 4) решение учредителя о назначении руководителя автономного учреждения; 5) положения о филиалах, представительствах автономного учреждения; 6) документы, содержащие сведения о составе наблюдательного совета автономного учреждения; 7) план финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения; 8) годовая бухгалтерская отчётность автономного учреждения.	Автономное учреждение обеспечивает открытость и доступность сведений , содержащихся в следующих документах: 1) устав автономного учреждения, в том числе внесённые в него изменения; 2) свидетельство о государственной регистрации автономного учреждения; 3) решение учредителя о создании автономного учреждения; 4) решение учредителя о назначении руководителя автономного учреждения; 5) положения о филиалах, представительствах автономного учреждения; 6) документы, содержащие сведения о составе наблюдательного совета автономного учреждения; 7) план финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения, составляемый и утверждаемый в порядке, который устанавливается органом, имеющим функции и полномочия учредителя автономного учреждения, в соответствии с требованиями, определёнными Министерством финансов Российской Федерации; 8) годовая бухгалтерская отчётность автономного учреждения;

⁴ Приказ Минфина России от 30.09.2010 г. № 114н «Об общих требованиях к порядку составления и утверждения отчёта о результатах деятельности государственного (муниципального) учреждения и об использовании закреплённого за ним государственного (муниципального) имущества».

⁵ Приказ Минфина России от 21.07.2011 г. № 86н «Об утверждении порядка предоставления информации государственным (муниципальным) учреждением, её размещения на официальном сайте в сети Интернет и ведения указанного сайта».

С.И. Фёклин, А.В. Графова. **Совершенствование правового статуса автономного образовательного учреждения**

Критерий сравнения	Правовой статус автономного образовательного учреждения до принятия ФЗ № 239	Правовой статус автономного образовательного учреждения после принятия ФЗ № 239
		<p>9) документы, составленные по итогам контрольных мероприятий, проведённых в отношении автономного учреждения;</p> <p>10) государственное (муниципальное) задание на оказание услуг (выполнение работ);</p> <p>11) отчёт о результатах деятельности автономного учреждения и об использовании закреплённого за ним государственного (муниципального) имущества, составляемый и утверждаемый в порядке, который устанавливается органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя автономного учреждения, и в соответствии с общими требованиями, определёнными Министерством финансов Российской Федерации</p>
Размещение информации и документов в сети Интернет	Не предусматривалось	<p>Сведения и документы автономного образовательного учреждения размещаются Федеральным казначейством на своём официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (www.bus.gov.ru) на основании информации, предоставляемой автономным учреждением или органом, имеющим функции и полномочия учредителя данного учреждения. Предоставление такой информации, её размещение на официальном сайте Федерального казначейства в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и ведение этого сайта осуществляются в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации</p>
Финансовое обеспечение развития автономного учреждения за счёт средств учредителя	Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания осуществляется Учредителем ... с учётом мероприятий, направленных на развитие автономного учреждения, перечень которых определяется учредителем	Финансовое обеспечение мероприятий, направленных на развитие автономных учреждений, перечень которых определяется органом, имеющим функции и полномочия учредителя, осуществляется за счёт субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации
Требования к наименованию автономного учреждения	В законе отдельно не предусматривались	<p>Автономное учреждение имеет наименование, содержащее указание на его организационно-правовую форму и характер деятельности. Наименование автономного учреждения может включать указание на его тип</p>
Требования к уставу автономного учреждения	Устав автономного учреждения должен содержать следующие сведения: 1) наименование автономного учреждения, включающее в себя слова «автономное учреждение» и содержащее указание на характер его деятельности, а также на собственника его имущества;	Устав автономного учреждения должен содержать следующие сведения: 1) наименование автономного учреждения, содержащее указание на характер его деятельности, а также на собственника его имущества; указание на тип – «автономное учреждение»; 2) место нахождения автономного учреждения; 3) сведения об органе, имеющем функции и полномочия учредителя автономного учреждения;

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Критерий сравнения	Правовой статус автономного образовательного учреждения до принятия ФЗ № 239	Правовой статус автономного образовательного учреждения после принятия ФЗ № 239
	2) место нахождения автономного учреждения; 3) сведения об органе, имеющем функции и полномочия учредителя автономного учреждения; 4) предмет и цели деятельности автономного учреждения; 5) исчерпывающий перечень видов деятельности, которые автономное учреждение вправе осуществлять в соответствии с целями, для достижения которых оно создано; 6) сведения о филиалах, представительствах автономного учреждения; 7) структура, компетенция органов автономного учреждения, порядок их формирования, сроки полномочий и порядок деятельности таких органов; 8) иные предусмотренные федеральными законами сведения	4) предмет и цели деятельности автономного учреждения; 5) исчерпывающий перечень видов деятельности, которые автономное учреждение вправе осуществлять в соответствии с целями, для достижения которых оно создано; 6) сведения о филиалах, представительствах автономного учреждения; 7) структура, компетенция органов автономного учреждения, порядок их формирования, сроки полномочий и порядок деятельности таких органов; 8) иные предусмотренные федеральными законами сведения
Переоформление разрешительных документов	Требовалось	При изменении типа автономного учреждения это учреждение вправе осуществлять предусмотренные его уставом виды деятельности на основании лицензий, свидетельства о государственной аккредитации и иных разрешительных документов, выданных этому учреждению до изменения его типа, до окончания срока действия таких документов. При этом не требуются переоформление документов, подтверждающих наличие лицензий, в соответствии с законодательством о лицензировании отдельных видов деятельности и переоформление иных разрешительных документов
Принятие решения о ликвидации автономного учреждения	Автономное учреждение может быть ликвидировано по основаниям и в порядке, которые предусмотрены Гражданским кодексом Российской Федерации	Автономное учреждение может быть ликвидировано по основаниям и в порядке, которые предусмотрены Гражданским кодексом Российской Федерации. Принятие решения о ликвидации и проведение ликвидации автономного учреждения осуществляются в порядке, установленном: 1) Правительством Российской Федерации в отношении федеральных автономных учреждений; 2) высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении автономных учреждений субъекта Российской Федерации; 3) местной администрацией муниципального образования в отношении муниципальных автономных учреждений

С.И. Фёклин, А.В. Графова. **Совершенствование правового статуса автономного образовательного учреждения**

Счета автономных учреждений

С 1 января 2012 года денежные средства поступают на лицевой и (или) расчётный счёт автономного учреждения.

Лицевой счёт автономного учреждения	Расчётный счёт автономного учреждения
Открывается в территориальном органе Федерального казначейства или финансовом органе субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) в соответствии с соглашением, заключаемым учредителем с территориальным органом казначейства ⁶ , в порядке, установленном Федеральным казначейством ⁷ или финансовым органом субъекта Российской Федерации (муниципального образования)	Открывается в банке или иной кредитной организации в соответствии с Главой 45 Гражданского кодекса РФ и Инструкции Банка России от 14.09.2006 г. № 28-И (в ред. от 25.11.2009 г.) «Об открытии и закрытии банковских счетов, счетов по вкладам (депозитам)»
Проведение кассовых операций со средствами автономных учреждений осуществляется от имени и по поручению указанных учреждений территориальными органами Федерального казначейства или финансовыми органами субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) в пределах остатка средств, отражённых на соответствующем лицевом счёте	
На лицевых счетах автономных учреждений учитываются: <ul style="list-style-type: none"> • операции со средствами, поступающими из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации (бюджетные инвестиции); • операции со средствами, поступающими в рамках обязательного медицинского страхования; • операции со средствами, осуществляемые в случаях и в порядке, которые установлены нормативными правовыми актами органа власти, от имени и по поручению соответственно органа власти; • операции по исполнению публичных обязательств перед физическими лицами, подлежащих исполнению в денежной форме; • операции со средствами, поступающими из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации на выполнение государственного (муниципального) задания учредителя 	На расчётных счетах автономных учреждений учитываются: <ul style="list-style-type: none"> • операции со средствами, поступающими из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации на иные цели, не связанные с выполнением государственного (муниципального) задания учредителя; • операции со средствами, полученными от приносящей доход деятельности
Обращение взыскания осуществляется в порядке, аналогичном порядку, установленному для бюджетных учреждений	
Счета, открываемые территориальным органам Федерального казначейства или финансовым органам субъектов РФ (муниципальных образований) для учёта операций со средствами, поступающими автономным учреждениям, обслуживаются учреждениями Центрального банка Российской Федерации, кредитными организациями без взимания платы	
Не использованные в текущем финансовом году остатки средств, предоставленных автономному учреждению из соответствующего бюджета на выполнение государственного (муниципального) задания учредителя используются в очередном финансовом году в соответствии с планом финансово-хозяйственной деятельности для достижения целей, ради которых это учреждение создано	
Не использованные в текущем финансовом году остатки средств, поступающих автономному учреждению в рамках обязательного медицинского страхования, используются в очередном финансовом году на те же цели	
Не использованные в текущем финансовом году остатки средств, предоставленных автономному учреждению из соответствующего бюджета на иные цели, не связанные с выполнением государственного (муниципального) задания учредителя (в случае осуществления операций с указанными средствами на лицевых счетах), и бюджетные инвестиции подлежат перечислению автономным учреждением в соответствующий бюджет бюджетной системы. Остатки данных денежных средств, могут быть возвращены автономным учреждениям в очередном финансовом году при наличии потребности в направлении их на те же цели в соответствии с решением учредителя	

⁶ Письмо Казначейства РФ от 12.05.2011 г. № 42-7.4-05/5.3-324 «О примерной форме Соглашения».

⁷ Приказ Казначейства РФ от 07.10.2008 г. № 7н (в ред. от 23.08.2010 г.) «О порядке открытия и ведения лицевых счетов Федеральным казначейством и его территориальными органами».

Закупки автономных образовательных учреждений

С 1 января 2012 года автономное образовательное учреждение при закупке товаров, работ, услуг должно руководствоваться Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», а также принятым в соответствии с ним положением о закупках, утвержденным Наблюдательным советом.

Положение о закупке является документом, который регламентирует закупочную деятельность автономного учреждения и должен содержать требования к закупке, в том числе порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупки) и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения.

Если до 1 апреля 2012 года заказчик (автономное образовательное учреждение) не разместило на официальном сайте в сети Интернет утвержденное Наблюдательным советом положение о закупке, заказчик при закупке руководствуется положениями Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» до дня размещения на официальном сайте в сети Интернет утвержденного положения о закупке.

Если автономное образовательное учреждение создано после 1 января 2012 года, оно утверждает в течение трёх месяцев с даты его регистрации в едином государственном реестре юридических лиц положение о закупке. Если в течение указанного срока таким автономным учреждением (заказчиком) не размещено на официальном сайте в сети Интернет утвержденное положение о закупке, заказчик при закупке руководствуется положениями Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» до дня размещения утвержденного положения о закупке на официальном сайте в сети Интернет.

Муниципальные автономные учреждения, созданные муниципальными образованиями, применяют положения Федерального закона от

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» с 1 января 2014 года, если более ранний срок не предусмотрен представительным органом муниципального образования.

Каковы проблемы автономных образовательных учреждений?

Выделим основные:

- субсидия на реализацию государственного (муниципального) задания перечисляется учредителем не в установленные им сроки;
- учредители запрещают указывать в уставах автономных учреждений расширенный перечень приносящей доход деятельности (не разрешается указывать виды деятельности, которые фактически учреждением не оказываются);
- учредителем не выделяются субсидии на развитие автономных учреждений;
- «рекомендуется» открывать исключительно лицевые счета в органах казначейства;
- бухгалтерское обслуживание осуществляется через систему централизованных бухгалтерий;
- «создаются препятствия» при заключении крупных сделок или сделок с заинтересованностью через наблюдательный совет;
- законодательством в сфере размещения заказов для государственных (муниципальных) нужд предусмотрено обеспечение исполнения государственного (муниципального) контракта автономными учреждениями;
- законодательством в сфере защиты конкуренции не предусмотрено право автономного учреждения предоставлять недвижимое имущество без заключения договора аренды или договора безвозмездного пользования по результатам закупок на срок действия указанных договоров;
- муниципальные автономные учреждения не могут делать закупки в рамках Федерального закона № 223-ФЗ до 1 января 2014 года, если более ранний срок не установлен муниципальным представительным органом. **НО**