

# СОЗДАНИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ, ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ АВТОНОМНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

**Анатолий Бердашкевич,**

*главный советник аппарата Комитета Государственной Думы  
по образованию и науке, кандидат юридических наук*

**Валерий Власов,**

*заместитель директора Института новых технологий,  
помощник заместителя председателя Государственной Думы*

**З**ноября 2006 г. исполнится два года со дня принятия Федерального закона № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях». К началу 2008 года был введён в действие ряд подзаконных актов, уточняющих и разъясняющих законодательные положения об автономных учреждениях. К этому ряду могут быть отнесены следующие основные нормативные правовые акты:

- постановление Госстандарта России от 30.03.1999 № 97 «О принятии и введении в действие общероссийских классификаторов» (вместе с «Общероссийским классификатором форм собственности» ОК 027-99, «Общероссийским классификатором организационно-правовых форм» ОК 028-99);
  - постановление Правительства РФ от 24.12.2007 № 924 «Об утверждении правил подготовки предложений о создании федеральных автономных учреждений путём изменения типа существующих федеральных государственных учреждений»;
  - постановление Правительства РФ от 10.10.2007 № 662
- «Об утверждении положения об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального автономного учреждения»;
  - постановление Правительства РФ от 28.05.2007 № 325 «Об утверждении формы предложения о создании автономного учреждения путём изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения»;
  - постановление Правительства РФ от 31.05.2007 № 337 «О порядке определения видов особо ценного движимого имущества автономного учреждения»;
  - постановление Правительства РФ от 18.10.2007 № 684 «Об утверждении правил опубликования отчётов о деятельности автономного учреждения и об использовании закреплённого за ним имущества»;
  - приказ Минэкономразвития РФ от 20.07.2007 № 261 «Об утверждении методических рекомендаций по заполнению формы предложения о создании

автономного учреждения путём изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения».

В начале 2008 г. вышло постановление Правительства РФ от 18.03.2008 № 182 «Об условиях и порядке формирования задания учредителя в отношении автономного учреждения, созданного на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, и порядке финансового обеспечения выполнения задания» и постановление Правительства РФ от 14.02. 2008 г. № 71 «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении)».

Перечисленные нормативные правовые акты составляют основу единой образовательной политики России в формировании автономных учреждений в системе образования.

### Отчёты

Автономные учреждения обязаны ежегодно публиковать отчёты о своей деятельности и об использовании закреплённого за ними имущества по формам, утверждённым:

- для федеральных автономных учреждений — федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими полномочия учредителя;
- для автономных учреждений субъектов РФ — уполномоченными органами государственной власти субъектов РФ;
- для муниципальных автономных учреждений — органами местного самоуправления.

Практическая реализация Закона сильно затянулась вследствие неподготовленности подзаконных актов. Только в конце 2007 г. был издан приказ Рособразования № 2343 «Об обеспечении реализации нормативных правовых актов по созданию автономных образовательных учреждений путём изменения типа существующих образовательных учреждений». Этот приказ дал начало феде-

ральному эксперименту, проводимому Рособразованием с подведомственными учреждениями, по созданию федеральных образовательных автономных учреждений. В эксперименте запланирован отбор и формирование перечня образовательных учреждений по их переходу в автономные на основе инициативных предложений учреждений. Для этих учреждений будет отработана процедура внесения и подготовки проектов предложений по переходу образовательных учреждений в автономные.

Наиболее сложным и ответственным этапом федерального эксперимента по созданию федеральных образовательных автономных учреждений является экспертиза общих сведений об образовательном учреждении (реквизиты, местонахождение, ИНН, КПП, ОКВЭД, филиалы учреждения, данные о руководителе и т.п.), в частности:

- определение предмета, целей и видов деятельности автономного учреждения;
- экспертиза информации об аккредитации, лицензировании образовательного учреждения;
- экспертиза сведений об имуществе образовательного учреждения (перечень имущества, перечень объектов движимого имущества, которые предполагается включить в состав особо ценного движимого имущества;
- сведения об ином имуществе, подлежащем передаче в оперативное управление;
- общая балансовая стоимость имущества;
- экспертиза информации о доходах учреждений от предпринимательской деятельности, платных и иных услуг;
- доходы от сдачи имущества в аренду;
- экспертиза сведений об имеющихся дебиторской и кредиторской задолженностях;
- экспертиза сведений о численности учащихся, работников и об уровне оплаты труда работников;
- определение социальных последствий создания автономного учреждения (оценка доступности образовательных услуг, соблюдение конституционных прав граждан на получение образования);

- оценка расчётов образовательного учреждения об экономических последствиях его перехода в автономное (рост налоговых доходов бюджета и т.п.);
- формирование перечня особо ценного движимого имущества для его закрепления за автономным образовательным учреждением.

По завершении экспертизы предложений о создании автономных учреждений наступает стадия формирования правил и процедур новых правоотношений, в том числе и финансовых, между учредителем и подведомственным учреждением. В соответствии с государственной необходимостью, интересами граждан региона РФ, в котором расположено образовательное учреждение, и иными сопутствующими социальными и экономическими обстоятельствами, осуществляются процедуры:

- формируется задание учредителя автономному учреждению;
- формируется финансовое обеспечение для реализации задания учредителя автономному образовательному учреждению;
- готовится проект правительственного решения о создании автономного образовательного учреждения;
- согласуются проекты правительственного решения и предложения о создании учреждения с Росимуществом;
- проекты правительственного решения и предложения о создании автономного образовательного учреждения вносятся в Минобрнауки России для согласования с Минфином России, Минэкономразвития РФ и последующего внесения в Правительство РФ;
- готовится проект приказа Рособразования во исполнение принятого правительственного решения;
- уведомляются кредиторы об изменении типа существующего образовательного учреждения;
- вносятся изменения и дополнения в устав образовательного учреждения;
- формируется список представителей Рособразования, Росимущества в наблюдательный совет автономного образовательного учреждения;
- заключается трудовой договор с руководителем автономного образовательного учреждения;
- проводятся обучающие семинары (формируются проекты и заказы, размещаются заказы на проведение семинаров);

## ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

- разрабатывается и утверждается форма отчёта автономного образовательного учреждения о своей деятельности;
- разрабатывается и утверждается форма отчёта учреждения об использовании закреплённого за ним имущества.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 18.03.2008 № 182 «Об условиях и порядке формирования задания учредителя в отношении автономного учреждения, созданного на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, и порядке финансового обеспечения выполнения задания»<sup>1</sup>. Федеральному автономному учреждению, созданному путём изменения типа существующего федерального государственного учреждения, предоставляется в течение трёх лет с даты создания за счёт средств федерального бюджета субсидия для выравнивания финансового обеспечения выполнения задания, сформированного учредителем в отношении этого учреждения. Размер субсидии определяют как разность между размером бюджетных ассигнований, предоставленных федеральному бюджетному учреждению на текущий год и плановый период, и размером субсидии на возмещение нормативных затрат на оказание учреждением услуг физическим и (или) юридическим лицам и на содержание соответствующего недвижимого и особо ценного движимого имущества.

Министерство экономического развития и торговли РФ совместно с Министерством финансов РФ определяет расчёт нормативов затрат на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества, закреплённого за автономным учреждением, созданным на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, учредителем или приобретённого федеральным автономным учреждением за счёт средств, выделенных

<sup>1</sup> Документ опубликован не был.

ему учредителем на приобретение такого имущества (за исключением имущества, сданного в аренду с согласия учредителя), а также на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признаётся соответствующее имущество, в том числе земельные участки.

Расчёт размера нормативных затрат на выполнение задания производится учредителем на основании утверждённых нормативов затрат на оказание услуг физическим и (или) юридическим лицам в рамках задания, а также норматива затрат на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества и уплату налогов, за исключением случаев, установленных актами Президента и Правительства РФ.

Учредитель автономного учреждения рассматривает предложения по его созданию, которые должны содержать описание целесообразности изменения типа государственной или муниципальной школы с учётом возможных последствий её перевода в статус автономного учреждения.

### Состав задания

Учредитель утверждает задание после принятия федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и доводит его до федерального автономного учреждения до начала финансового года. В состав задания включают:

- выписку из реестра расходных обязательств по расходным обязательствам, исполнять которые необходимо для выполнения задания;
- перечень категорий потребителей услуг, оказываемых в рамках задания, с выделением категорий потребителей, имеющих право на бесплатное и (или) частично платное получение услуг, а также планируемое количество потребителей этих услуг (если характер

задания предполагает возможность планировать число потребителей);

- показатели, характеризующие качество и (или) объём (состав) оказываемых федеральным автономным учреждением услуг, на очередной финансовый год планового периода, на который устанавливается задание (если возможно — в расчёте на одного потребителя каждой категории), методика расчёта значений показателей, требования к квалификации и опыту персонала, оказывающего услуги, требования к материально-техническому обеспечению и порядок оказания услуг с указанием правового акта, которым утверждены требования к качеству услуг (при наличии);

- порядок оказания услуг физическим и (или) юридическим лицам с указанием регламента или иного документа, которыми установлен указанный порядок.

При отсутствии регламента (иного документа) прилагаются описание основных процедур оказания услуг федеральным автономным учреждением, порядок информирования потенциальных потребителей об оказании услуг, перечень оснований для приостановления оказания услуг или отказа в оказании услуг;

- предельные цены (тарифы) на оплату услуг физическими и (или) юридическими лицами (в случае, если законодательством предусмотрено выполнение соответствующих работ (оказание услуг) на платной основе либо порядок их установления;

- порядок контроля за выполнением задания, условия и порядок его досрочного прекращения;

- требования к отчётности федерального автономного учреждения о выполнении задания (включая форму отчёта о выполнении задания и периодичность его представления);

- срок выполнения задания;

- порядок изменения задания.

Финансовое обеспечение выполнения задания осуществляется за счёт бюджетных ассигнований путём предоставления федеральному автономному учреждению субсидии на возмещение нормативных затрат на оказание им услуг физическим и (или) юридическим лицам и субсидии на возмещение нормативных затрат на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества, закреплённого за федеральным автономным учреждением учредителем или приобретённого федеральным автономным учреждением за счёт средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества (за исключением имущества, сданного в аренду с согласия учредителя), а также на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признаётся соответствующее имущество, в том числе земельные участки.

Субсидии перечисляются в установленном порядке на счёт, открытый федеральному автономному учреждению в кредитной организации.

Привлекательность автономных учреждений имеет основой экономическую свободу. Например, при совершении закупок автономные учреждения не подпадают под действие Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Можно согласиться с мнением специалистов, что вступление в силу Федерального закона «Об автономных учреждениях» требует создания региональной нормативно правовой базы в субъекте РФ, разработки и подготовки расчётно-аналитических материалов и рекомендаций для соответствующих учреждений. Автономные учреждения в субъектах РФ могут быть созданы по более простой процедуре. Закон г. Москвы от 19.12.2007 № 49 «Об основах управления собственностью города Москвы» определяет автономные учреждения города Москвы следующим образом.

Решение о создании автономного учреждения для реализации функций города принимает Правительство Москвы на основании техни-

ко-экономического обоснования.

Имущество, необходимое автономному учреждению города, для решения поставленных Правительством Москвы задач, закрепляется за ним на праве оперативного управления. По указанной облегчённой процедуре Москва уже создала свои автономные учреждения.

Муниципальные автономные учреждения могут быть созданы ещё более простым способом. Например, решением Совета депутатов Наро-Фоминского муниципального района Московской области от 4 сентября 2007 г. № 7/45 установлено, что муниципальное учреждение может быть преобразовано в автономное учреждение на основании постановления главы Наро-Фоминского муниципального района.

Муниципальное автономное учреждение создают для выполнения муниципального задания, которое должно содержать: выписку из реестра расходных обязательств по расходным обязательствам, исполнение которых необходимо для выполнения муниципального задания; определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг; показатели, характеризующие качество и (или) объём (состав) оказываемых физическим и (или) юридическим лицам муниципальных услуг; порядок оказания муниципальных услуг физическим и (или) юридическим лицам; предельные цены (тарифы) на оплату муниципальных услуг физическими или юридическими лицами в случаях, если законодательством предусмотрено оказание соответствующих услуг на платной основе, либо порядок их установления; порядок контроля за исполнением муниципального задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения; требования к отчётности об исполнении муниципального задания

(см., например, решение Совета депутатов Ленинского муниципального района Московской области от 18.12.2007 № 4/69 «Об утверждении положения о бюджетном процессе и бюджетном устройстве в муниципальном образовании «Ленинский муниципальный район Московской области»).

Главным затруднением при создании автономных учреждений на разных уровнях бюджетной системы становятся имущественные отношения. В собственности субъекта РФ может находиться только имущество, необходимое для осуществления полномочий субъекта РФ. В бюджете субъекта РФ отдельно предусмотрены доходы, направляемые на финансовое обеспечение полномочий органов государственной власти субъекта РФ по предметам ведения субъектов РФ, и доходы, направляемые на финансовое обеспечение полномочий органов государственной власти субъекта РФ по предметам ведения РФ и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ.

При наличии соответствующих материальных ресурсов и средств бюджета субъекта РФ (за исключением дотаций, субсидий и субвенций из федерального бюджета) органы государственной власти субъекта РФ вправе осуществлять расходы на решение вопросов, не отнесённых к компетенции федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления и не исключённых из компетенции органов государственной власти субъекта РФ федеральными законами, законами субъекта РФ.

#### **Полномочия**

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

Федерации» в статье 26.3 установил закрытый перечень вопросов, относимых к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым этими органами самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета). К таким вопросам в области образования относятся:

- обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях путём выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта РФ;
- организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам в образовательных учреждениях, находящихся в соответствии с федеральным законом в ведении субъекта РФ;
- организация предоставления начального, среднего и дополнительного профессионального образования (за исключением образования, получаемого в федеральных образовательных учреждениях, перечень которых утверждается Правительством РФ);

- организация предоставления дополнительного образования детям в учреждениях регионального значения.

Все ограничения, налагаемые на компетенцию органов государственной власти субъектов РФ, проецируются на уставные положения создаваемых ими бюджетных или автономных учреждений. Такое ограничение обусловлено тем, что бюджетное учреждение функционирует в пределах выделяемых ему бюджетных средств и в рамках сметы доходов и расходов. Автономные учреждения более свободны в выборе направления и источников финансирования своей деятельности. Изменять права учреждений в распоряжении имуществом или доходами необходимо с соблюдением государственных, публичных и частных интересов. На переходный период с 2007 по 2010 годы бюджетное законодательство и Федеральный закон от 24.07.2007 № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» устанавливают особенности использования средств, получаемых федеральными бюджетными учреждениями.

Новая версия Бюджетного кодекса РФ, частично вступившая в силу с 2008 года, предусматривает новые подходы к бюджетному процессу. В частности, введён дополнительный принцип — принцип подведомственности для федерального бюджета. На практике это означает, что подведомственное бюджетное учреждение теряет право на самостоятельность в распоряжении средствами, поступившими от иного источника, чем главный распорядитель, а главный распорядитель не имеет права на финансирование не подведомственных учреждений.

Доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, средства безвозмездных поступлений и от иной приносящей доход деятельности при составлении, утверждении, исполнении бюджета и составлении отчётности о его исполнении включаются в состав доходов бюджета. Автономные учреждения самостоятельны в распоряжении всеми поступившими доходами.

## ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Нормативно-правовая база, подготовленная во исполнение вступившего в силу Закона, вполне соответствует действующим обстоятельствам и может служить основанием для создания федеральных, государственных или муниципальных образовательных автономных учреждений. Но формирование нормативно-правовой базы в полной мере не завершено.

Нормативы бюджетных затрат на одного учащегося не утверждены, что может служить принципиальным затруднением при обеспечении функционирования образовательных автономных учреждений. Не определены правила создания и функционирования автономных учреждений по отношению к использованию имущества, относимого к иному уровню бюджетной системы, чем данное автономное учреждение.

Перечисленные выше нормативные лакуны должны быть заполнены на основании результатов практического эксперимента по созданию образовательных автономных учреждений. **НО**