

О СТАТУСЕ АВТОНОМНЫХ образовательных учреждений в системе образования

Анатолий Бердашкевич,

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

К 2010 году запланировано значительное изменение бюджетного законодательства. Чтобы переход был менее болезненным, предусмотрены переходные положения, а также последовательный ввод ряда статей Бюджетного кодекса РФ. На переходный период с 2007 по 2010 гг. бюджетное законодательство и Федеральный закон № 198-ФЗ от 24.07.2007 г. «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, вступающая в силу с 2008 г., предусматривает новые подходы к бюджетному процессу. В частности, для федерального бюджета будет введён дополнительный принцип — принцип подведомственности. 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 неподведомственных учреждений.

Изменено само определение бюджетного учреждения на следующее:

бюджетное учреждение — государственное (муниципальное) учреждение, финансовое обеспечение выполнения функций которого, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием, осуществляется за счёт средств соответствующего бюджета на основе бюджетной сметы.

Бюджетная смета в соответствии с классификацией расходов устанавливает лимиты бюджетных обязательств бюджетного учреждения. Бюджетная смета бюджетного учреждения составляется, утверждается и ведётся в порядке, определённом главным распорядителем бюджетных средств, в ведении которого находится бюджетное учреждение, в соответствии с общими требованиями, установленными Министерством финансов РФ. Утверждённые показатели бюджетной сметы бюджетного учреждения должны соответствовать доведённым до него лимитам бюджетных обязательств на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств по обеспечению выполнения функций бюджетного учреждения.

В бюджетной смете бюджетного учреждения дополнительно могут утверждаться

иные показатели, предусмотренные порядком составления и ведения бюджетной сметы бюджетного учреждения. Показатели бюджетной сметы бюджетного учреждения, руководитель которого наделён правом её утверждать в соответствии с порядком утверждения, могут быть детализированы по кодам статей (подстатей) соответствующих групп (статей) классификации операций сектора государственного управления в пределах доведённых лимитов бюджетных обязательств. Доходы от использования имущества в государственной или муниципальной собственности, и платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, средства безвозмездных поступлений и иной приносящей доход деятельности при составлении, утверждении, исполнении бюджета и составлении отчётности о его исполнении включаются в состав доходов бюджета.

Столь жёсткое регламентирование финансовой деятельности бюджетного учреждения заставляет участников образовательной деятельности искать иные формы работы. После вступления в силу Федерального закона «Об автономных учреждениях» возникла возможность создавать особые юридические лица — субъекты образовательной деятельности в форме автономных учреждений, которые сочетают бюджетное финансирование и экономические свободы.

Процедура регистрации и создания автономных учреждений должна быть обеспечена подзаконными актами, разработка которых несколько затянулась. Но к настоящему времени такая база подготовлена. Разработаны формы предложений о создании автономных учреждений, требования к характеристикам особо ценного имущества автономных учреждений, правила опубликования отчётов о деятельности автономного учреждения, а также положение об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального автономного учреждения.

Создание и функционирование автономных учреждений

Конституция РФ устанавливает право граждан на получение образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях. Словосочетание «образовательное учреждение» не характеризует организационно-правовую форму юридического лица. Под организационно-правовой формой юридического лица в общем смысле понимают способ владения, использования и распоряжения имуществом и вытекающие из этого цель и правовой регламент деятельности.

Исчерпывающий перечень организационно-правовых форм российских юридических лиц дан в Общероссийском классификаторе организационно-правовых форм (далее — ОКОПФ), который разработан на основе Гражданского кодекса РФ и иных федеральных законов. После принятия закона «Об автономных учреждениях» ОКОПФ претерпел некоторые изменения: в него ввели модификации и дополнения к объединяющему понятию «учреждение» (код 81), а именно: частные учреждения (код 71), бюджетные учреждения (код 72) и автономные учреждения (код 73). По отношению к перечисленным субъектам деятельности в ОКОПФ даны следующие пояснения:

учреждениями признаются некоммерческие организации, созданные собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера;

частными учреждениями признаются некоммерческие организации, созданные собственником (гражданином или юридическим лицом) для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. Частные учреждения полностью или частично финансируются собственником их имущества и отвечают по своим обязательствам находящимися в их распоряжении денежными средствами. При недостаточности

указанных денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам такого учреждения несёт собственник его имущества;

бюджетными учреждениями признаются учреждения, созданные, соответственно, Российской Федерацией, субъектами РФ (государственные учреждения) или муниципальными образованиями (муниципальные учреждения). Бюджетные учреждения полностью или частично финансируются собственником их имущества. Порядок финансового обеспечения деятельности государственных и муниципальных учреждений определяется законом. Бюджетные учреждения отвечают по своим обязательствам находящимися в их распоряжении денежными средствами. При недостаточности указанных денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам такого учреждения несёт собственник имущества;

автономными учреждениями признаются некоммерческие организации, созданные Российской Федерацией, субъектами РФ или муниципальными образованиями для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в области науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физкультуры и спорта. Автономные учреждения отвечают по своим обязательствам закреплённым за ним имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закреплённых за ним учредителем или приобретённых автономным учреждением за счёт средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества. Собственник имущества автономного учреждения не несёт ответственности по обязательствам автономного учреждения. Из приведённого перечня видно, что конституционное право граждан на образование может быть реализовано через бюджетные или автономные учреждения.

Помимо автономных учреждений ОКОПФ указывает на автономные некоммерческие организации (код 97), как на отдельную организационно-правовую форму юридических лиц. Автономными некоммерческими организациями признают не имеющие членства коммерчес-

кие организации, учрежденные гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов для предоставления услуг в области образования, здравоохранения, культуры, науки, права, физической культуры и спорта и иных услуг. Сравнивая приведённые выше определения, можно сделать вывод, что юридическое лицо не может быть автономной организацией и автономным учреждением одновременно. Понятие «автономная организация» не является более широким, чем понятие «автономное учреждение», и не включает в себя последнее.

Ни один субъект деятельности из множества, обозначенного как «автономные организации», не является членом множества «автономные учреждения» и наоборот. Деятельность в форме автономной некоммерческой организации позволяет реализовывать любые предусмотренные законом «Об образовании» образовательные программы.

Среди принципов государственной политики в области образования выделим автономность образовательных учреждений. Использование понятия автономии образовательного учреждения необходимо для более строгого разграничения компетенции государственных органов управления образованием и органов управления учреждениями образования. Под автономией учебного заведения понимается самостоятельность в подборе и расстановке кадров, осуществлении учебной, научной, финансово-хозяйственной и иной деятельности. Понимаемая таким образом автономия высшего учебного заведения становится близкой к правовой категории, активно используемой в процессе правоприменения.

Автономия образовательных учреждений и организаций, как принцип политики, не определяет организационно-правовую форму юридического лица, а является следствием способа управления и функционирования.

Образовательное учреждение

Это словосочетание «образовательное учреждение» — составная юридическая конструкция, включающая характеристику организационно-правовой формы (учреждение) и вида деятельности (образовательное). Законодатель в тексте статьи 12 Закона «Об образовании» указал, что «образовательным является учреждение, осуществляющее образовательный процесс, т.е. реализующее одну или несколько образовательных программ и (или) обеспечивающее содержание и воспитание обучающихся, воспитанников». Юридическое лицо получает право (лицензию) на ведение образовательной деятельности после исполнения требований положения о лицензировании образовательной деятельности. Указанное положение введено постановлением Правительства РФ. В положении указано, что лицензию на право ведения образовательной деятельности выдают учреждениям. Подобные косвенные уточнения, касающиеся функционирования учреждений в российской системе образования, часто встречаются в отраслевых законах и иных нормативных правовых актах, регламентирующих образовательную деятельность. Государственные и негосударственные образовательные организации могут создаваться в организационно-правовых формах, предусмотренных гражданским законодательством для некоммерческих организаций. Деятельность государственных и негосударственных образовательных организаций в части, не урегулированной отраслевыми законами в области образования и науки, регулируется общим законодательством Российской Федерации.

Образовательное учреждение не может рассматриваться как обособленная организационно-правовая форма юридического лица. Юридическое лицо надлежит определять как субъект права, который создан для определённой цели, наделён имуществом и обременён регламентом деятельности. Конструкция юридического лица установлена для создания инвариантного по отношению к человеческо-

му сообществу субъекта правоотношений. Юридическое лицо — независимый носитель прав и обязанностей. Право собственности относят к институту гражданского права. Конституция закрепляет отношения собственности как тип, а регулирует их гражданское право.

Одна из проблем публичной собственности обусловлена тем, что российская собственность поделена между уровнями власти без предварительного чёткого разделения полномочий. Российское законодательство допускает ограничения состава имущества, которое может находиться в собственности субъектов РФ муниципальных образований. Принудительное перераспределение имущества публичных собственников в связи с разграничением полномочий противоречат этим базовым принципам. Можно присоединиться к мнению судьи Конституционного Суда РФ, доктора юридических наук Г.А. Гаджиева, что такие ограничения не в полной мере соответствуют принципам регулирования права собственности, закреплённым в части 2 статей 8 и 35 Конституции РФ и в соответствующих статьях Гражданского кодекса РФ. Использовать имущество по публично-правовым основаниям соответствующие органы могут только в рамках их компетенции.

Деятельность органов государственной власти субъектов РФ, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с федеральными органами государственной власти основываются на Конституции РФ и регулируются федеральными конституционными законами. Управляет федеральной собственностью Правительство РФ, которое призвано уточнять права собственности в части распоряжения федеральным имуществом между подведомственными учреждениями. Порядок установлен постановлением Правительства РФ № 71 от 10.02.2004 г. «О создании, реорганизации и ликвидации федеральных государственных учреждений». Федеральные органы исполнительной власти не относятся к категории

юридических лиц, не являются собственниками имущества и субъектами хозяйственной деятельности, 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 г. 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 РФ либо путём делегирования полномочий Правительства РФ уполномоченному федеральному органу исполнительной власти. В собственности субъекта РФ может находиться только имущество, необходимое для осуществления полномочий субъекта РФ.

Федеральный закон № 184-ФЗ от 06.10.1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» в статье 26.3 устанавливает закрытый перечень вопросов, относимых к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета).

Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции и полномочия учредителя федерального автономного учреждения, принимают решение об отнесении имущества федеральных автономных учреждений к категории особо ценного движимого имущества (исключении имущества из категории особо ценного движимого имущества) на основании видов особо ценного движимого имущества. Порядок определения видов особо ценного движимого имущества автономных учреждений, созданного на базе имущества, находящегося в собственности субъекта РФ, и на базе имущества, находящегося в муниципальной собственности, устанавливается соответственно высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления с учётом требований постановления Правительства РФ № 337 от

31.05.2007 г. «О порядке определения видов особо ценного движимого имущества автономного учреждения».

Виды особо ценного движимого имущества федеральных автономных учреждений определяют совместным решением соответствующего федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по нормативному правовому регулированию науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, и федерального органа исполнительной власти, на который возложено управление федеральным имуществом.

При определении видов особо ценного движимого имущества федеральных автономных учреждений подлежит включению в его состав движимое имущество, балансовая стоимость которого превышает 50 тыс. рублей, иное движимое имущество, балансовая стоимость которого составляет менее 50 тыс. рублей, без которого осуществление федеральным автономным учреждением своей основной деятельности будет затруднено, а также имущество, которое отчуждается в специальном порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, в том числе музейные коллекции, библиотечные фонды, документы Архивного фонда РФ. При этом к особо ценному движимому имуществу не может быть отнесено имущество, которое не предназначено для осуществления основной деятельности федерального автономного учреждения, а также имущество, приобретённое федеральным автономным учреждением за счёт доходов, полученных от осуществляемой в соответствии с уставом деятельности.

Автономные учреждения не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, закреплённым за ними учредителем, и недвижимым имуществом, закреплённым за ними учредителем, без согласия учредителя.

Постановлением Правительства РФ № 684 от 18 октября 2007 г. утверждены Правила опубликования отчётов о деятельности автономного учреждения и об использовании закреплённого за ним имущества. 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. Отчёт должен быть опубликован в средствах массовой информации, определённых учредителем автономного учреждения и доступных для потребителей услуг автономного учреждения.

Постановлением Правительства РФ № 662 от 10 октября 2007 г. утверждено Положение об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального автономного учреждения.

Федеральное автономное учреждение

Решение о его создании принимает Правительство РФ на основании предложений федеральных органов исполнительной власти. Функции и полномочия учредителя федерального автономного учреждения осуществляет федеральный орган исполнительной власти, указанный в решении о создании федерального автономного учреждения. Этот же порядок определён и в том случае, когда федеральное автономное учреждение создаёт путём изменения типа существующего государственного учреждения.

Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции и полномочия учредителя федерального автономного учрежде-

ния (далее по тексту — Учредитель), утверждает по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, на который возложено управление федеральным имуществом, устав федерального автономного учреждения, а также вносимые в него изменения, устанавливает задания федеральному автономному учреждению в соответствии с предусмотренной его уставом основной деятельностью.

Учредитель даёт согласие федеральному автономному учреждению (по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, на который возложено управление федеральным имуществом), на распоряжение недвижимым имуществом, закреплённым за ним учредителем или приобретённым за счёт средств, выделенных учредителем на приобретение этого имущества, а также на распоряжение особо ценным движимым имуществом, закреплённым за ним учредителем или приобретённым за счёт средств, выделенных учредителем на приобретение этого имущества. Учредитель даёт согласие на внесение федеральным автономным учреждением денежных средств и иного имущества в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или передачу этого имущества иным образом другим юридическим лицам в качестве их учредителя или участника (в части внесения недвижимого имущества — по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, на который возложено управление федеральным имуществом).

Учредитель представляет в установленном порядке предложение о создании федерального бюджетного учреждения путём изменения типа федерального автономного учреждения, назначает руководителя федерального автономного учреждения, заключает или прекращает трудовой договор с ним. Учредитель принимает решения об одобрении сделки с имуществом федерального автономного учреждения, в совершении которой есть заинтересованность, а также сделки в отношении недвижимого имущества и особо ценного

движимого имущества; вносит в федеральный орган исполнительной власти, на который возложено управление федеральным имуществом, предложения о закреплении за федеральным автономным учреждением недвижимого имущества или об изъятии этого имущества.

Форма предложения о создании автономного учреждения путём изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения утверждена Постановлением Правительства РФ № 325 от 28 мая 2007 г.

Обоснование создания автономного учреждения должно содержать:

описание целесообразности изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения с учётом возможных социально-экономических последствий создания автономного учреждения;

оценку доступности предоставления населению предполагаемых услуг создаваемым автономным учреждением, описание ожидаемого качества выполняемых работ и оказываемых услуг;

описание основных целей и направлений деятельности создаваемого автономного учреждения;

реквизиты решения об одобрении изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения высшим коллегиальным органом этого учреждения (при наличии такого органа) или руководителем этого учреждения (при отсутствии коллегиального органа).

Сведения о целях и видах деятельности существующего государственного или муниципального учреждения включают в себя: предмет и цели его деятельности; перечень основных видов деятельности (функций), закреплённых в уставе и осуществляемых государственным или муниципальным учреждением; перечень иных видов деятельности, закреплённых в уставе и осуществляемых государственным или муниципальным учреждением; информацию о наличии лицензий (наименование лицензирующего органа, лицензируемый вид деятельности, номер лицензии, срок действия лицензии, дата принятия решения о предоставлении лицензии); информацию о наличии государствен-

ной аккредитации (реквизиты и срок действия свидетельства о государственной аккредитации, государственный статус учреждения в соответствии со свидетельством о государственной аккредитации). К форме прикладывается копия соответствующего документа, заверенная руководителем государственного (муниципального) учреждения или руководителем органа государственной власти (органа местного самоуправления).

Сведения об имуществе существующего государственного или муниципального учреждения включают в себя: сведения об имуществе государственного (муниципального) учреждения, закреплённом на праве оперативного управления; перечень имущества (перечень имущества с указанием стоимости утверждается соответствующим федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления). К форме прикладывается копия свидетельства о внесении имущества в реестр федерального имущества); общая балансовая стоимость нефинансовых активов (на последнюю отчётную дату) общая балансовая стоимость финансовых активов (на последнюю отчётную дату); сведения об имуществе, приобретённом государственным (муниципальным) учреждением за счёт средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, поступившем в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываемом на отдельном балансе; перечень имущества. К форме прикладывается копия соответствующего документа, заверенная руководителем государственного (муниципального) учреждения или руководителем органа государственной власти (органа местного самоуправления) общая балансовая стоимость нефинансовых активов (на последнюю отчётную дату), общая балансовая стоимость финансовых активов (на последнюю отчётную дату); перечень объектов движимого

имущества учреждения, которые предполагается включить в состав особо ценного движимого имущества автономного учреждения: наименование объектов, общая балансовая стоимость объектов, за исключением объектов музейных, библиотечных и архивных фондов (на последнюю отчетную дату).

Сведения об ином имуществе, подлежащем передаче в оперативное управление создаваемого автономного учреждения, представляют собой сведения об ином имуществе, помимо перечисленного выше, подлежащем передаче в оперативное управление, а также наименование объектов и общую балансовую стоимость указанного имущества.

Сведения о финансировании и доходах существующего государственного или муниципального учреждения представляют совокупность, включающую: объемы бюджетного финансирования государственного или муниципального учреждения за предыдущие три года, объем доходов государственного или муниципального учреждения от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, от сдачи в аренду имущества.

Сведения о задолженности включают: сведения о кредиторской задолженности за предыдущие три года. Сведения об услугах (работах), оказываемых государственным или муниципальным учреждением (не представляются научными организациями); количество потребителей услуг (работ) за предыдущие три года. Должны быть представлены сведения о работниках государственного или муниципального учреждения и об уровне оплаты труда; численность лиц, работающих в государственном или муниципальном учреждении по гражданско-правовым договорам; средняя заработная плата работников, которая обеспечивалась за счет средств соответствующего бюджета; средняя заработная плата работников, которая обеспечивалась за счет средств внебюджетных источников за предыдущие три года.

На основании изложенного можно сделать вывод, что к настоящему времени подготовлена достаточная нормативно-правовая база для определения порядка и процедуры формирования и регистрации автономных учреждений в области образования. Описана процедура взаимодействия, целевые установки и функциональные обязанности для уполномоченных федеральных органов исполнительной власти. Муниципальные органы власти и органы государственной власти субъектов РФ правомочны действовать по аналогии. Для форм учёта и государственной регистрации автономных учреждений введены коды, соответствующие типам учреждений. Подробно описаны основания для подготовки заявок о смене типа учреждения.

На основе анализа показателей, включённых в формы учёта и отчёта о деятельности автономных учреждений можно составить объёмное представление о содержании и функциональном наполнении типового устава автономного учреждения. Порядок внесения изменений в устав учреждения, а также процедура внутреннего регламента деятельности образовательного учреждения на переходный период устанавливается в соответствии с действующим уставом и дополнительными условиями, принятыми администрацией учреждения ■

Подробнее смотрите на сайтах:
www.duma.gov.ru; www.gov.ru