

государство не изменяет свои основные функции по отношению к вузу и оставляет жесткий контроль только за расходованием средств по целевому назначению. При этом в законодательстве о контроле по расходованию средств определены нефункциональные цели, что в действительности не означает контроля за использованием средств на выполнение государственного заказа. Допустим, вузу необходимо приобрести флеш-карты, и есть средства на ст. 340 (увеличение стоимости материальных запасов). Если вуз покупает их за счет средств ст. 340, а не ст. 310 (увеличение стоимости основных средств), то будет считаться, что средства на приобретение флеш-карт использованы не по целевому назначению. А вот использованы ли они на цели образования? И если да, то какая разница для вуза, с какой статьи списаны средства?

На наш взгляд, чтобы устранить все противоречия, возникшие в связи с переходом общества к новым экономическим условиям, необходимо уйти от старой системы взаимодействия, создать и (или) развить новые институциональные структуры.

Г.В. Федотов, Е.В. Горбунова, В.А. Федотов  
Екатеринбург

## **НЕКОТОРЫЕ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННО- ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ СТАТУСА АВТОНОМНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ<sup>1</sup>**

Реформирование системы образования продолжается. Очередным шагом на пути модернизации является преобразование государственных образовательных учреждений в автономные учреждения. Автономия в наиболее общем виде предполагает большую самостоятельность и свободу образовательного учреждения в осуществлении своей уставной деятельности. Права и свободы, по мнению авторов законопроекта и законодателя, обеспечивающие автономию, получили своё правовое закрепление в Федеральном законе от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (СЗ РФ. 2006. №45. Ст. 4626). Однако при ближайшем рассмотрении и анализе данного закона и связанных с ним других нормативно-правовых актов, возникает ряд существенных теоретико-правовых и организационно-экономических вопросов, ставящих под сомнение сам статус автономии. Рассмотрим некоторые из них.

---

<sup>1</sup> Работа выполнена при поддержке гранта РГНФ 08 – 06 – 83603 а/У

Думается, будет правильно, если мы начнём анализ с ключевого вопроса, каковым является имущественно-правовой статус автономного учреждения, определённый названным выше законом. Иначе говоря, речь пойдет о вещных правах.

Не вызывает сомнений правомерность режима оперативного управления автономным учреждением имуществом, закреплённым за ним учредителем или приобретённым за счет средств, выделенных ему последним на приобретение этого имущества (ст.3). Собственником указанного выше имущества в зависимости от учредителя соответственно являются: Российская Федерация, субъект Российской Федерации, или муниципальное образование.

А кто же является собственником доходов автономного учреждения и, следовательно, имущества, в том числе недвижимого, приобретённого на них, о которых идёт речь в законе (ч.8, ст. 2)? Это первый вопрос, и ответа на него в настоящее время в действующем законодательстве мы не находим. Ответ был. Законом РФ «Об образовании» (ч.7, ст. 39) данное имущество признавалось собственностью (заметим, даже не автономного, а государственного) образовательного учреждения. Но, как известно, названный закон, как и многие другие, был «отредактирован» принятым в августе 2004 г. Федеральным законом №122-ФЗ. В результате легитимное во всех отношениях как с экономической, так и с теоретико-правовой точек зрения правомочие собственности уступило место праву «самостоятельного распоряжения» средствами, полученными за счёт внебюджетных источников – бессодержательному в правовом смысле, с юридической стороны, и несостоятельному, подрывающему мотивацию трудовых коллективов автономных учреждений к повышению эффективности и качества уставной деятельности, с экономической стороны. Праву известны подобные явления и даже имеют своё название. Теория права определяет их понятием «юридическая фикция». К сожалению, вынуждены отметить, что их активной теоретической разработки в настоящее время не ведётся. Между тем, как показывает рассматриваемый вопрос, проблема весьма актуальна и нуждается в пристальном внимании учёных.

Применительно к предмету настоящего исследования надо сказать, что юридическая фикция используется в различных юридических актах и, как мы полагаем, в различных целях. Так, например, юридической фикцией является решение суда о признании умершим, поскольку данный факт не установлен. Однако в связи с невозможностью сделать это, в целях защиты прав и законных интересов родственников и других заинтересованных лиц суду предоставлено

законом право принятия такого решения при наличии достаточных оснований. Эту и другие подобные фикции можно назвать конструктивными, так как они позволяют решить проблему, не имеющую другого решения. К слову, именно о данной группе юридических фикций чаще всего и идёт речь, когда о них упоминается в исследованиях.

В нашем случае имеет место фикция иного рода. Она также является юридической, поскольку содержится в норме права и претендует наряду с правами собственности, хозяйственного ведения и оперативного управления на новое самостоятельное вещное право – право самостоятельного распоряжения. А юридическая фиктивность последнего заключается в том, что законодатель намеренно, чего нельзя исключить, или непреднамеренно не соотносит его с существующими легитимными вещными правами, не определяет его границы, содержание и механизм реализации при упоминании в законах (ст. 294-298 ГК РФ, Закон РФ «Об образовании» - ч. 7, ст. 39, Закон РФ «Об автономных учреждениях» - ч. 8, ст. 2, ч. 2, ст. 3), фактически отдавая на усмотрение учредителя установление пределов и механизма самостоятельности, т.е. лишая по существу субъектов данного права заявленной самостоятельности и её судебной защиты, а имущество оставляя без хозяина (бесхозяйное?), без собственника (возможно ли такое, и так ли это?)

Под определение «бесхозяйное» - понятие, существующее в праве, - имущество автономного учреждения не попадает. Следовательно, у него есть хозяин, хотя и не являющийся юридическим собственником. И таким хозяином, думается, является государство (муниципальное образование) в лице учредителя. Но признать его собственником нельзя, поскольку в противном случае ни о какой автономии речи идти не может и учредитель будет обязан либо финансировать деятельность учреждения в полном объёме, либо ликвидировать его. Но от первого варианта государство как раз и пытается уйти посредством автономии, а ко второму оно, видимо, еще не готово. Думается, именно данными обстоятельствами и неприятием в качестве собственников трудовых коллективов, создавших своим трудом означенное имущество и имеющих как фактические, так и юридические основания на признание их таковыми, обусловлено использование рассмотренных юридических фикций, имеющих, в отличие от приведённого ранее примера конструктивных фикций, obstructive характер. Этому же подчинён и организационно-экономический механизм автономных учреждений, прописанный в законе.

В этой связи прежде всего обращает на себя внимание отсутствие в законе специальной главы об экономике или финансово-хозяйственной

деятельности автономного учреждения. Отдельные, фрагментарные упоминания о ней включены в первую главу «Общие положения» и в полной мере отвечают ее названию. Внятных ответов на принципиальные жизненно важные экономические вопросы они не дают, поскольку носят общий характер. Очевидно, так было и задумано, чтобы впоследствии можно было заполнять пробелы и толковать закон в свою пользу, издавая приказы, инструкции, письма и т.д.

С экономической стороны взаимоотношения автономного учреждения с учредителем в части, касающейся имущества, закрепленного на праве оперативного управления, а также финансового обеспечения заданий, установленных учредителем, особых вопросов не вызывают. Они достаточно последовательно и адекватно регламентированы правом, хотя некоторые моменты финансового механизма, думается, целесообразно было бы прописать в данном законе.

Иначе обстоит дело с взаимоотношениями автономного учреждения с учредителем по поводу владения, пользования и распоряжения доходами и приобретенным на них имуществом, полученным учреждением от внебюджетной (предпринимательской) деятельности. Декларируемое в законе право самостоятельного распоряжения (ч. 8, ст. 2, ч. 2, ст. 3) не обеспечивается, на наш взгляд, установленным законодателем организационно-экономическим механизмом, либо понимается им весьма своеобразно – как самостоятельность, дозволенная собственником, учредителем, наблюдательным советом. При этом степень дозволенности ограничивается обязанностью использовать доходы только для достижения целей, ради которых создано автономное учреждение (ч. 8, ст. 2), только с согласия учредителя вносить денежные средства и иное имущество в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или иным образом передавать другим юридическим лицам в качестве их учредителя или участника (ч. 6, ст. 3), а также компетенцией наблюдательного совета (ст. 11), в котором доминируют представители учредителя, государственных органов и местного самоуправления (ст.10). В результате от финансово-экономической самостоятельности, а следовательно, и от автономии учреждения ничего не остается. Обнаруживается и фактический собственник доходов автономного учреждения и приобретенного на них имущества, каковыми реально выступает государство (муниципальное образование), хотя юридически таковым не является.