

Раздел 1. Организационно-правовые проблемы развития системы образования Российской Федерации

Звездина Т.М.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ ФОРМЫ

Закон Российской Федерации от 10.07.92 г. №3266-1 «Об образовании»¹ в ст.11.1 определяют, что государственные и негосударственные образовательные организации могут создаваться в организационно-правовых формах, предусмотренных гражданским законодательством для некоммерческих организаций. На сегодняшний день преобладающей организационно-правовой формой образовательных организаций остается учреждение.

В начале 2007 г. вступил в силу Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»². Данный документ был разработан в рамках мероприятий по обеспечению реструктуризации бюджетного сектора экономики России, его принятие вызвало широкий общественный резонанс. Закон об автономных учреждениях предусматривает введение нового типа государственных и муниципальных учреждений – автономных учреждений, которые будут действовать наряду с существующими государственными и муниципальными учреждениями.

Принятие данного нормативного акта потребовало внесения изменений и дополнений в Гражданский, Бюджетный и Налоговый кодексы РФ, Основы законодательства Российской Федерации о культуре, а также в законы «О некоммерческих организациях», «Об образовании», «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и др. в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных

¹ СЗ РФ. 1996. №3. Ст.150. Далее – Закон об образовании.

² СЗ РФ. 2006. №45. Ст.4626. Далее – Закон об автономных учреждениях.

учреждений, что и было сделано Федеральным законом от 03.11.2006 № 175¹.

Гражданский кодекс РФ² определяет учреждение как некоммерческую организацию, созданную собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера (ст.120 ГК РФ). В зависимости от того, кто выступает собственником имущества учреждения, действующее законодательство закрепляет возможность создания частных учреждений и государственных или муниципальных учреждений. Государственные или муниципальные учреждения в свою очередь могут быть двух типов: бюджетные или автономные.

Федеральный закон от 12.01.96 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»³, действие которого по общему правилу не распространяется на органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, а также на государственные и муниципальные учреждения (п.5 ст.1), в числе форм некоммерческих организаций называет только частное учреждение. Частным учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником (гражданином или юридическим лицом) для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера (п.1 ст.9).

Бюджетный кодекс РФ⁴ в ст.161 рассматривает бюджетное учреждение как организацию, созданную органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления для осуществления управленческих, социально-культурных, научно-технических или иных функций некоммерческого характера, деятельность которой финансируется из соответствующего бюджета или бюджета

¹ СЗ РФ. 2006. №45. Ст.4627.

² СЗ РФ. 1994. №32. Ст. 3301. Далее – ГК РФ.

³ СЗ РФ.1996.№3.Ст.145. Далее -- Закон о некоммерческих организациях.

⁴ СЗ РФ.1998.№31.Ст.3823.

государственного внебюджетного фонда на основе сметы доходов и расходов.

Именно в форме бюджетного учреждения функционирует в настоящее время большая часть организаций социальной сферы, в том числе сферы образования.

Автономные учреждения не имеют статуса бюджетных организаций. Определение автономного учреждения коренным образом отличается от вышеприведенных определений частного и бюджетного учреждений. Согласно п.1 ст.2 Закона об автономных учреждениях, автономным учреждением признается 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 сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта.

С точки зрения юридической техники данное определение является не совсем удачным, его анализ не дает однозначного ответа на вопрос: что за организация перед нами? На первый взгляд, создается впечатление, что речь идет о юридическом лице публичного права¹, а не об учреждении социальной сферы. Но в отношении и того и другого смущает формулировка «для выполнения работ», так как выполнение работ предполагает о вещественный результат, являющийся предметом подрядных обязательств², а деятельность в сферах создания автономных учреждений (которые определены исчерпывающим перечнем) предполагает, как правило, оказание услуг (ст.779 ГК РФ).

¹ См.: Кондрашев Ю. Обладать или являться// ЭЖ-юрист. 2004. №15; Крылосова Т.И. Статус органов государственной власти как участников гражданских правоотношений//Бизнес, Менеджмент и Право.2006.№3.

² См.: Шешенин Е.Д. Классификация гражданско-правовых обязательств по оказанию услуг// Гражданское право и сфера обслуживания. Свердлов., 1984. С.42-44.

Специфика правового статуса всех типов учреждений проявляется в двух аспектах: целевом и имущественном. Во-первых, анализ вышеприведенных определений показывает, что учреждение выступает инструментом реализации общественно полезных, публичных целей собственника и в связи с этим обладает специальной (целевой) правоспособностью. Во-вторых, учреждение является некоммерческой организацией, которой имущество принадлежит не на праве собственности, а передается собственником-учредителем на праве оперативного управления. Учреждение владеет, пользуется и распоряжается закрепленным за ним имуществом в пределах установленных законом, в соответствии с целями деятельности, заданиями собственника и назначением этого имущества (п.1 ст.296 ГК РФ).

ГК РФ, Закон об автономных учреждениях, Закон о некоммерческих организациях в рамках единой организационно-правовой формы и единого вещного права, на котором передается имущество учреждению, устанавливают различный порядок финансирования и различный правовой режим имущества для частных, бюджетных и автономных учреждений.

Частные и бюджетные учреждения полностью или частично финансируются собственником их имущества (п.2 ст.120 ГК РФ). Они не вправе распоряжаться имуществом, закрепленным за ними собственником или приобретенным за счет средств, выделенных собственником на приобретение такого имущества (п.1 ст.298 ГК РФ).

Финансовое обеспечение предусмотренной уставом основной деятельности автономного учреждения и выполнения заданий собственника имущества осуществляется в виде субвенций и субсидий из соответствующего бюджета и иных не запрещенных федеральными законами источников (п.4 ст.4 Закона об автономных учреждениях). То есть государственное финансирование деятельности автономных учреждений сохраняется, но деньги будут поступать не по сметам, а разовыми вливаниями. Такие учреждения, как уже отмечалось, не имеют

статуса бюджетных, что, скорее всего, означает значительное урезание государственного финансирования в будущем.

Автономное учреждение, согласно п.1 ст. 298 ГК РФ, наделено более широкими правами в отношении закрепленного за ним или приобретенного на средства собственника имущества. Учреждение без согласия учредителя не вправе распоряжаться недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом, остальным имуществом оно вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не установлено законом. При этом под особо ценным движимым имуществом понимается имущество, без которого осуществление автономным учреждением своей уставной деятельности будет существенно затруднено (п.3 ст.3 Закона об автономных учреждениях).

До принятия Закона об автономных учреждениях право оперативного управления, служащее правовой формой принадлежности имущества казенным предприятиям и учреждениям (ст.296 ГК РФ), отличалось от права хозяйственного ведения главным образом более ограниченным содержанием субъективных правомочий носителя¹.

Закон об автономных учреждениях, по сути, уравнивал правомочия автономного учреждения в отношении закрепленного за ним на праве оперативного управления имущества с правомочиями государственного или муниципального унитарного предприятия, имущество которому принадлежит на праве хозяйственного ведения. Для сравнения: в соответствии с нормами Федерального закона от 14.11.02 г. №161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»² унитарное предприятие не вправе без согласия собственника распоряжаться принадлежащим ему недвижимым имуществом. Движимым имуществом, принадлежащим унитарному предприятию на праве хозяйственного ведения, оно распоряжается самостоятельно,

¹ Берсунаев Г.Э. Правовой режим имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий// Правовой режим имущества субъектов предпринимательской деятельности: Сб. науч. трудов. М., 2006. С. 207.

² СЗ РФ.2002. №48. Ст.4746. Далее – Закон об унитарных предприятиях.

за исключением случаев, установленных действующим законодательством. Движимым и недвижимым имуществом государственное или муниципальное предприятие распоряжается только в пределах, не лишаящих его возможности осуществлять деятельность, цели, предмет, виды которой определены уставом такого предприятия (ст.18 Закона об унитарных предприятиях).

Одновременно с правом оперативного управления действующее законодательство предусматривает второй вид правового режима имущества учреждения – право самостоятельного распоряжения денежными средствами и имуществом, приобретенным на доходы от разрешенной учредительными документами предпринимательской деятельности (п.2 ст. 298 ГК РФ). Хотя имущество, которым учреждение может самостоятельно распоряжаться, учитывается отдельно, очевидно, что собственником такого имущества учреждение не становится, это противоречило бы существу данной юридической конструкции.

Закон об образовании предусматривает для образовательного учреждения возможность заниматься доходной деятельностью. При этом совершенно справедливым является утверждение о том, что нормы Закона об образовании (п.7 ст.39, п.2 ст.47) и нормы Закона о высшем и послевузовском образовании¹(п.4 ст.27) необоснованно расширяют рамки участия образовательного учреждения в гражданском обороте, превращая его в подобие «предприятия»². Так, в п.2 ст.47 Закона об образовании закреплены следующие виды разрешенной предпринимательской деятельности образовательного учреждения: а) торговля покупными товарами, оборудованием; б) оказание посреднических услуг; в) долевое участие в деятельности других учреждений (в том числе образовательных) и организаций; г) приобретение акций, облигаций, иных ценных бумаг и получение

¹ Федеральный закон от 22.08.96г. №125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»// СЗ РФ.1996. №35. Ст.4135.

² См.: Гражданское право: В 4 т. Том 1. Общая часть: Учебник /Отв. ред. проф. Е.А. Суханов. М.: Волтерс Клувер. 2005. С. 370.

доходов (дивидендов, процентов) по ним; д) ведение приносящих доход иных внереализационных операций, непосредственно не связанных с собственным производством предусмотренных уставом продукции, работ, услуг и с их реализацией.

Казалось бы, вышеприведенные положения действующего законодательства открывают значительные возможности для экономической самостоятельности существующих бюджетных образовательных учреждений. Однако это не совсем так. Казначейский порядок использования средств, принадлежащих бюджетным учреждениям на праве самостоятельного распоряжения, фактически квалифицирует их как доходы бюджета. Так, согласно п.3 ст.161 Бюджетного кодекса РФ, все доходы бюджетного учреждения должны быть отражены в смете доходов и расходов, как доходы, получаемые из бюджета и государственных внебюджетных фондов, так и от осуществления предпринимательской деятельности, в том числе доходы от оказания платных услуг, другие доходы, получаемые от использования государственной или муниципальной собственности, закрепленной за бюджетным учреждением на праве оперативного управления, и иной деятельности.

Существенной новацией Закона об автономных учреждениях является положение о том, что доходы автономного учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достижения целей, ради которых оно создано. При этом собственник имущества автономного учреждения не имеет права на получение доходов от осуществления автономным учреждением деятельности и использования закрепленного за ним имущества (п. 8,9 ст.2).

Закон об автономных учреждениях в п.6 ст.4 закрепляет положение о том, что автономное учреждение наряду с основной деятельностью и выполнением заданий учредителя вправе по своему усмотрению выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основной деятельности, для граждан и юридических лиц за плату. Кроме того,

автономное учреждение вправе осуществлять иные виды деятельности при соблюдении двух условий: во-первых, если это служит достижению целей, ради которых оно создано, во-вторых, если эти виды деятельности указаны в его уставе.

Предпринимательская и иная доходная деятельность, некоммерческих организаций, в том числе, образовательных учреждений – дискуссионная тема, которой посвящено множество научных публикаций¹, поэтому детальный анализ ее особенностей не входит в круг рассматриваемых вопросов. Хотелось бы отметить лишь то, что предпринимательская деятельность образовательных учреждений стала неотъемлемой частью современной действительности и является одним из основных источников финансирования их деятельности. Однако такая деятельность должна подчиняться определенным действующим законодательством условиям.

Во-первых, доходы, полученные от предпринимательской деятельности, образовательное учреждение вправе расходовать только в соответствии с уставными целями деятельности (п.2 ст.45 Закона об образовании). Во-вторых, предпринимательская деятельность образовательного учреждения носит вспомогательный по отношению к основной деятельности характер, должна соответствовать целям создания некоммерческой организации (п.3 ст.50 ГК РФ) и виды такой деятельности должны быть закреплены в уставе организации (пп. «г» п.6 ст.13 Закона об образовании). В-третьих, предпринимательская деятельность образовательных учреждений осуществляется под собственную имущественную ответственность, которая носит ограниченный характер: частные и бюджетные учреждения отвечают по своим обязательствам находящимися в их распоряжении денежными средствами. При недостаточности указанных денежных средств

¹ Напр., см.: Ивкова О.В. Предпринимательская деятельность некоммерческих организаций.// Кодекс-info. 2003. №7-8; Кудрявцева Г.А. Предпринимательская деятельность некоммерческих организаций.// Юридический мир. 2002. №3; Звездина Т.М. Предпринимательская и иная приносящая доход деятельность образовательного учреждения.// Право и образование.2006. №3 и др.

субсидиарную ответственность несет собственник имущества (п.2 ст.120 ГК РФ). Что касается автономного учреждения, то оно несет ответственность всем закрепленным за ним имуществом, за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества, переданного ему собственником этого имущества или приобретенного на средства последнего. Собственник имущества автономного учреждения не несет ответственности по обязательствам автономного учреждения (п.4,5 ст.2 Закона об автономных учреждениях).

В-четвертых, учредитель или органы местного самоуправления вправе приостановить предпринимательскую деятельность образовательного учреждения, если она идет в ущерб образовательной деятельности, предусмотренной уставом, до решения суда по этому вопросу (п.5 ст.47 Закона об образовании).

Сравнительный анализ особенностей правового положения частного, бюджетного и автономного учреждений, позволяет сделать следующие выводы.

В числе основных недостатков частного и бюджетного типов учреждений, как участников имущественного оборота, можно назвать весьма ограниченные возможности самостоятельного участия в гражданских правоотношениях; ответственность по своим обязательствам только находящимися в распоряжении учреждения денежными средствами, которая для третьих лиц несколько смягчается правилом о неограниченной субсидиарной ответственности собственника по долгам созданного им учреждения.

Субсидиарная ответственность учредителя лишает учреждение стимулов к рациональному использованию выделяемых средств, и имеет своим следствием бюджетные ограничения финансово-хозяйственной деятельности. В свою очередь это влечет за собой необходимость жесткого контроля со стороны собственника за обязательствами учреждения. Кроме того, государство испытывает известные трудности в связи с необходимостью нести субсидиарную ответственность по долгам своих

учреждений, тем более в условиях постоянного недостатка их бюджетного финансирования.

Перечисленные проблемы явились предпосылками совершенствования правового положения бюджетного учреждения, о необходимости которого длительное время велась дискуссия в научной литературе¹.

Принятием Закона об автономных учреждениях предпринята попытка модернизации правового статуса бюджетных учреждений в сторону увеличения объема правомочий в отношении закрепленного за учреждением имущества, расширения возможностей по получению дополнительных доходов от собственной деятельности и установления самостоятельной имущественной ответственности автономных учреждений по собственным долгам.

Действующее законодательство распространяет на автономные учреждения налоговые льготы по налогу на добавленную стоимость и налогу на прибыль, установленные для бюджетных учреждений, а также предусматривает недопустимость обращения взыскания на имущество автономных учреждений в случаях, определенных законом.

Учитывая вышеизложенное, в скором времени в гражданском обороте появится некоммерческая организация, выполняющая работы и оказывающая услуги в социальной сфере, с правовым статусом, отдельными чертами напоминающим статус государственного или муниципального унитарного предприятия, созданного на праве хозяйственного ведения. В отличие от унитарного предприятия автономное учреждение не обязано отчислять собственнику часть своего дохода от осуществления деятельности и использования закрепленного за автономным учреждением имущества.

¹ См., напр.: Волкова Н.С. Модернизация здравоохранения и совершенствование статуса его учреждений// Журнал российского права. 2006. №4; Зенков В.Н. Совершенствование правового статуса государственных организаций образования// Журнал российского права. 2006. №4.

Но существенное, даже по сравнению с казенным предприятием, расширение имущественных правомочий автономного учреждения в отношении закрепленного за ним имущества, не лишает, тем не менее, собственника права изъять у автономного учреждения излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество и распорядиться им по своему усмотрению (п.2 ст.296 ГК РФ). Субсидиарная ответственность собственника имущества (всегда отличавшая правовой статус организаций, созданных на праве оперативного управления) по долгам автономного учреждения отсутствует, что порождает ряд вопросов, связанных с защитой имущественных прав кредиторов таких учреждений, учитывая то, что автономное учреждение отвечает по своим обязательствам не всем закрепленным за ним имуществом (за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества), и в соответствии с п.1 ст.65 ГК РФ не может быть признано несостоятельным (банкротом).

Экономическая подоплека данных новаций понятна. Закон об автономных учреждениях принят, и теперь имеет смысл говорить, какие изменения ждут социальную сферу в этой связи. По мнению первого заместителя директора Института экономики РАН Александра Рубинштейна¹, закон ударит, прежде всего, по тем бюджетным учреждениям, которые не обладают достаточными ресурсами для перехода в статус автономных. Причем, в первую очередь, это относится к образовательным организациям, поскольку в сфере культуры усилиями, в частности Союза театральных деятелей, удалось добиться некоторых поблажек. Здравоохранение вообще было выведено из-под закона. Академическая наука тоже не должна быть сильно затронута, так как ее институты находятся в ведении не государственной, а общественной организации – РАН.

Фактически коммерциализация образования и культуры происходит уже давно, но теперь государство дает возможность учреждениям решать

¹ См.: Подтолкнуть падающего//<www.expert.ru/articles/2006/10/11/au>.

самим –надеяться на бюджет или решать свои проблемы по большей части самостоятельно и отказываться от статуса бюджетных. При первом варианте учреждение теряет возможность дополнительного заработка – все доходы сверх государственных переводятся в бюджет, при втором – изначально слабые организации попадают в зависимость от наблюдательных советов. При этом члены этих советов – в основном чиновники, которые не обязаны привлекать какие бы то ни было средства.

Для образовательных учреждений, не имеющих поддержки со стороны крупных компаний, такое положение вещей означает фактическое лишение средств к существованию. Причем государство, таким образом, «подталкивает падающего», давая явные преимущества сильным организациям и снимая с себя долю ответственности за слабые.

Кожевников О.А.

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЯХ

Политическая и экономическая реформы, продолжающиеся уже не один год, привели к возникновению новых юридических форм и понятий, к числу которых относится понятие некоммерческой организации и ее отдельных видов. Актуальность исследования процессов их правового регулирования и функционирования нарастает с каждым годом. Это подтверждается постоянными изменениями и дополнениями, которые вносятся в федеральные законы, регулирующие правовой статус и порядок деятельности некоммерческих организаций.

Так, Федеральным законом от 10 января 2006 года № 18-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» в правовой оборот введено понятие иностранной некоммерческой организации, изменен порядок государственной регистрации некоммерческих организаций, Федеральным законом от 3 ноября 2006 г. № 175-ФЗ «О внесении изменений в законодательные