

# КОНСУЛЬТАЦИИ

## АВТОНОМНЫЕ И БЮДЖЕТНЫЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ: ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ В ИХ ПРАВОВОМ СТАТУСЕ

Л. П. Пачикова,  
В. М. Костромин,  
М. Ю. Камалетдинова

В статье представлена характеристика автономных и бюджетных образовательных учреждений, выделяются общие и отличительные черты в организационно-правовой форме бюджетных и автономных образовательных учреждений.

В связи с принятием Федеральных законов от 3 ноября 2006 г. № 174 «Об автономных учреждениях» и № 175 «О внесении изменений в законодательные акты РФ в связи с принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях», а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений» система образования России пребывает в ожидании дальнейших широкомасштабных трансформаций, начало которым было положено еще Законом Российской Федерации «Об образовании» (1992 г.), открывшим возможности для роста многообразия типов и видов образовательных учреждений, их организационно-правовых форм, вариативности образовательных программ, а значит, для выбора образовательных траекторий, форм, мест, темпов получения образования. Ослаблению ограничений способствовали разделение компетенции в сфере образования между государственными федеральными, государственными региональными, муниципальными властями, образовательными учреждениями, право педагогических работников, а также родителей несовершеннолетних обучающихся и самих обучающихся в какой-то мере участвовать в управлении образовательным учреждением, влиять на решения органов управления образованием.

Сохраняется острая потребность гибкого и полноценного реагирования сферы образования на растущее многообразие запросов со стороны государства и общества. Ключом к решению проблемы является демонополизация. Закон 1992 г. упразднил госмонополию в сфере образования, но на его пути встал Федеральный закон 1995 г. «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их привати-

зацию», который утратил силу с 01.01.2005 г., что открывает перспективы значительного сокращения доли государственных образовательных учреждений. Однако увеличение доли негосударственных образовательных учреждений и организаций не означает автоматического ухода от фактически сохраняющейся государственной монополии в сфере образования. Так, государственные образовательные стандарты продолжают проводить политику диктата не только в части содержания образования (отнюдь не заявленного в законе «Об образовании» «минимума»), но и в отношении фронтальных и репродуктивных методик, которыми педагог вынужден пользоваться, чтобы хоть как-то отчитаться о «прохождении» учебного материала в нужном объеме и в нужное время.

Упомянутые Федеральные законы от 3 ноября 2006 г. увеличивают разнообразие организационно-правовых форм в сфере образования, в связи с чем перед вузовским сообществом неизбежно встает вопрос о месте и роли нового типа в системе образовательных учреждений. Предложим ответ на него.

Существует три разновидности образовательных учреждений с точки зрения содержания их правосубъектности и форм собственности, лежащих в основе их создания: частные, государственные и муниципальные. Государственные образовательные учреждения могут быть федеральными, учреждениями субъекта РФ и муниципальными. Они, в свою очередь, в зависимости от объема их правоспособности и характера взаимодействия с их учредителями, в соответствии с действующим законодательством, в том числе с учетом Федеральных законов от 3 ноября 2006 г., подразделяются на бюджетные и автономные.

Бюджетное учреждение (в соответствии со ст. 161 Бюджетного кодекса РФ) есть организация, созданная органами государственной власти РФ, субъекта РФ и органами местного самоуправления для осуществления управленческих, социально-культурных и иных функций некоммерческого характера, деятельность которой финансируется из соответствующего бюджета или государственного внебюджетного фонда на основе сметы доходов и расходов.

Автономным учреждением (в соответствии со ст. 2 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 175) признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта.

Анализ содержания определений, данных в действующем законодательстве, дает возможность выделить как общее, так и особенное в правовом статусе этих учреждений.

Выделяя общее в организационно-правовой форме двух типов бюджетных и автономных образовательных учреждений, следует отметить, что тот и другой типы являются разновидностью государственных и муниципальных учреждений, т. е. эти учреждения создаются органами государственной власти и муниципального управления. Именно органы управления в сфере образования выступают в качестве учредителя этих образовательных учреждений и наделяют их специальной правосубъектностью.

Второй очень важный момент: бюджетные и автономные учреждения – это, прежде всего, некоммерческие организации. Они создаются для осуществления управленческих, образовательных функций некоммерческого характера, не ставя перед собой цели извлечения прибыли.

Следующая общая черта этих типов образовательных учреждений: они могут получать задания и полностью или частично финансироваться учредителем, т. е. органами управления в сфере образования из средств соответствующих бюджетов. Автономное образовательное учреждение может получать субсидии и субвенции из соответствующих уровней бюджетов и является получателем бюджетных средств в соответствии с ч. II ст. 152 БК РФ. В этой связи безвозмездная передача основных средств автономным учреждениям, как и бюджетным, не будет облагаться НДС по решению органов исполнительной власти всех уровней, субсидии и субвенции будут признаваться средствами целевого финансирования и не относиться к доходам.

Наконец, бюджетные и автономные образовательные учреждения наделяются имуществом на правах оперативного управления. Право оперативного управления предполагает владение, пользование и распоряжение имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника этого имущества и назначением этого имущества. При этом ни Гражданский кодекс РФ, ни Федеральный закон «Об автономных учреждениях» не определяют правовой режим имущества, приобретенного за счет собственных доходов.

Таким образом, между этими типами образовательных учреждений достаточно много общего.

В чем же различия государственных и муниципальных автономных и бюджетных образовательных учреждений?

1. Бюджетные учреждения, в отличие от автономных, более жестко связаны с соответствующим уровнем бюджета. Бухгалтерский учет в бюджетных учреждениях осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О бух-

галтерском учете» № 129 от 21.11.1996 г. и Инструкцией по бюджетному учету, которая утверждена Приказом Минфина РФ от 10 февраля 2006 г. № 25-Н, а в автономном, по всей вероятности, – на основе Инструкции по применению Плана счетов бухгалтерского учета финансово-хозяйственной деятельности организаций, утвержденной приказом Минфина РФ от 31.10.2000 г. № 94-Н (при получении денежных средств по контрактам на оказание образовательных услуг).

Кроме того, автономное учреждение, в отличие от бюджетного, вправе открывать в установленном порядке счета в кредитных организациях; подлежит обязательной аудиторской проверке; обязано ежегодно публиковать отчеты о своей деятельности в установленном учредителем порядке.

2. Бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам только в объеме денежных средств, находящихся в его распоряжении, а автономное – всем своим имуществом, за исключением недвижимого, особо ценного движимого имущества, закрепленного за ним либо приобретенного за счет средств собственника. Другими словами, автономное образовательное учреждение отвечает по своим обязательствам денежными средствами, движимым и недвижимым имуществом, приобретенным за счет своих доходов. Собственник имущества бюджетного учреждения при недостаточности средств несет субсидиарную ответственность по обязательствам бюджетного учреждения. Собственник имущества автономного образовательного учреждения не несет гражданско-правовую ответственность по обязательствам автономного учреждения, несмотря на то что является учредителем.

При создании автономного учреждения путем изменения типа не допускается учредителем изъятие или уменьшение имущества, в том числе денежных средств.

3. Бюджетное учреждение, в соответствии со ст. 296 ГК РФ, не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом. Автономное без согласия учредителя не вправе распоряжаться недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним либо приобретенным за счет средств собственника. Остальным имуществом, в том числе и недвижимым, автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно.

4. Доходы бюджетного учреждения, полученные от предпринимательской или иной, приносящей доход, деятельности после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, в соответствии со ст. 41, 42 БК РФ, в полном объеме учитываются в смете доходов соответствующего бюджета как доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо как доходы от оказания платных услуг.

Те же самые доходы в автономном учреждении поступают в его распоряжение.

5. В структуре управления автономными образовательными учреждениями предусмотрено создание такого коллегиального органа, как Наблюдательный совет. Наблюдательный совет представляет собой орган, созданный учредителем с достаточно широким спектром исключительной компетенции для осуществления контрольных функций учредителя. К компетенции Наблюдательного совета наряду с принятием рекомендации учредителю отнесены:

- утверждение по представлению руководителя автономного учреждения проектов отчетов о финансово-хозяйственной деятельности;
- принятие решений;
- принятие заключений по наиболее важным вопросам административно-хозяйственной деятельности.

В отличие от бюджетного учреждения за деятельностью автономного предполагается не только государственный, но и общественный контроль. Законодатель связывает его со значимостью тех услуг, которые призвано оказывать образовательное учреждение. Общественный контроль осуществляется не только через участие представителей общественности в Наблюдательном совете, но и через доступ желающих, средств массовой информации к целому ряду документов, носящих либо правоустанавливающий характер, либо содержащих сведения о состоянии имущества и финансовой деятельности организации.

6. Руководитель автономного учреждения несет большую ответственность, в частности в размере убытков, причиненных учреждению в результате совершения крупной сделки с нарушением требований закона независимо от того, была ли эта сделка признана недействительной. Хотя привлечение гражданина к гражданско-правовой ответственности за действия, которые не были в установленном порядке признаны виновным правонарушением, противоречит нормам ст. 401 Гражданского кодекса РФ, а также ст. 277 Трудового кодекса РФ.

Первичный анализ принятого законодательства позволяет сделать вывод о том, что автономные образовательные учреждения, по своей правовой природе являясь государственными и муниципальными учреждениями, наделяются достаточно большим объемом правомочий для достижения уставных целей в сравнении с бюджетными образовательными учреждениями.