

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет)»
Юридический институт
Кафедра «Предпринимательское, конкурентное и экологическое право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав.кафедрой ПК и ЭП
_____ В.В. Кванина
_____ 2017 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ АВТОНОМНОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО
УЧРЕЖДЕНИЯ

ЮУрГУ – 40.03.01. 2017. № ГРУППЫ Ю-451

Научный руководитель выпускной
квалификационной работы
Кванина В.В.,
доктор юрид. наук, профессор

_____ 2017 г.

Автор выпускной
квалификационной работы студент
группы Ю-451
Савчено Полина Евгеньевна

_____ 2017г.

Нормоконтролер
Тихомирова А.В., канд. юрид.
наук.,
доцент

_____ 2017 г.

Челябинск 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	2
1	ГЕНЕЗИС И ПРИЗНАКИ АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ
1.1	Становление и развитие института автономного учреждения.....5
1.2	Соотношение автономного и бюджетного учреждения.....13
1.3	Автономное образовательное учреждение как тип государственного (муниципального) учреждения.....26
2	ОСОБЕННОСТИ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО СТАТУСА АВТОНОМНОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ
2.1	Создание, реорганизация и ликвидация автономного образовательного учреждения.....35
2.2	Органы автономного образовательного учреждения.....47
2.3	Правовой режим имущества автономного образовательного учреждения.....60
2.4	Право автономного образовательного учреждения на осуществление деятельности, приносящей доход.....70
2.5	Особенности ответственности автономного образовательного учреждения.....82
	ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....92
	БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....100

ВВЕДЕНИЕ

С каждым годом роль сферы образования в мире возрастает. Образование является двигателем социально-экономического прогресса, призванным обеспечить долгосрочное развитие нашего государства. На современном этапе развития системы образования в России приоритетной задачей является обеспечение высокого качества образования при сохранении его фундаментальности и соответствия актуальным потребностям личности, общества и государства. На сегодняшний день активно идет реформа образования в России, одним из новшеств которой стало создание автономных образовательных учреждений, которые получили широкое распространение.

Автономное образовательное учреждение представляет собой некоммерческую организацию, созданную РФ, субъектом РФ либо муниципальным образованием с целью выполнения работ, оказания услугосновываясь на задании учредителя для осуществления предусмотренной законом РФ компетенции органов государственной власти и местного самоуправления в сфере образования, осуществляющих в качестве основного вида деятельности образовательную деятельность путем реализации обусловленных ее типом образовательных программ на основании лицензии, свидетельства об аккредитации, и самостоятельно отвечающую по своим обязательствам принадлежащим ей имуществом, помимо недвижимого, а также особо ценного движимого имущества, закрепленного собственником или приобретенного за счет выделенных им средств.

Отличительной чертой данного типа образовательного учреждения от иных является наличие существенной финансово-хозяйственной самостоятельности, которая сопряжена с большей ответственностью и рисками.

Актуальность темы обусловлена тем, что в связи с наблюдающейся тенденцией перехода бюджетных образовательных учреждений в автономные возникает множество проблем, связанных с формированием имущественной

основы их деятельности, компетенцией органов, имущественной ответственностью, осуществлением ими предпринимательской деятельности и пр., что порождает ряд вопросов: выгодно ли появление автономных образовательных учреждений, как оно повлияет на управление образовательным учреждением, финансирование, процесс обучения, работников и обучающихся.

Объектом исследования выпускной квалификационной работы являются правовые отношения, складывающиеся в процессе функционирования автономного образовательного учреждения.

Предметом исследования выступают нормы действующего законодательства, определяющие институт автономного образовательного учреждения, соответствующая правоприменительная практика, научные труды российских и зарубежных ученых.

Целью выпускной квалификационной работы является исследование правового положения автономного образовательного учреждения.

Достижение названной цели потребовало решения следующих задач:

- изучения становления и развития института автономного учреждения;
- анализа соотношения автономного и бюджетного учреждения;
- определения автономного образовательного учреждения как типа государственного (муниципального) учреждения;
- изучения процедуры создания, реорганизации и ликвидации автономного образовательного учреждения;
- установления органов автономного образовательного учреждения;
- определения правового режима имущества автономного образовательного учреждения;
- изучения права автономного образовательного учреждения на осуществление деятельности, приносящей доход;
- выявления особенностей ответственности автономного образовательного учреждения.

Методологическую основу исследования составляют как общенаучные методы (диалектический, анализ, синтез, дедукция), так и частнонаучные методы (историко-правовой, формально-юридический, сравнительно-правовой).

Эмпирическую базу исследования составляют положения Конституции РФ; нормативные правовые акты Российской Федерации; результаты обобщения и анализа судебной и правоприменительной практики, а также электронные ресурсы удаленного доступа.

Теоретическую основу исследования составили положения, сформулированные в работах отечественных ученых-специалистов, таких как: С.Н. Братусь, С.Н. Заболотный, В.В. Залесский, В.И. Ильминская, В.В. Кванина, Л.В. Мазур, Л.Г. Максимец, Д.И. Мейер, В.А. Панюкова, Т.Н. Потапов, Е.А. Суханов, С.Н. Феклин, Н.В. Чигрова и др.

Структура выпускной квалификационной работы включает в себя введение, две главы, восемь параграфов, заключение, библиографический список.

1 ГЕНЕЗИС И ПРИЗНАКИ АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

1.1 Становление и развитие института автономного учреждения

С принятием Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее – Закон об автономных учреждениях)¹ появился новый субъект гражданского права – автономное учреждение, для которого родовым является понятие «учреждение». В связи с этим представляется необходимым проанализировать историю формирования и развития учреждения в качестве организационно-правовой формы юридического лица.

«Учреждением признается унитарная некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера» (ст.123.21 ГК РФ)².

Учреждение будучи организационно-правовой формой юридического лица имеет следующие особенности: обладает специальной правоспособностью; создается одним собственником, таким образом является унитарной организацией; учредительным документом является устав; относится к группе организаций, которые не основаны на членстве; может быть создано гражданином или юридическим лицом (частное учреждение) либо публичным образованием – Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием (государственное учреждение, муниципальное учреждение); имущество учреждения закреплено за ним на праве оперативного управления; учредитель является собственником имущества созданного им учреждения; субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения в случаях, предусмотренных пунктами 4 - 6 статьи 123.22 и пунктом 2 статьи 123.23 ГК РФ, несет собственник соответствующего имущества.

¹ Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» // СЗ РФ. – 2006. – № 45. – Ст. 4626.

² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

Г.В. Шершеневич указывает, «что юридическое лицо представляет собой учреждение в таких случаях, когда часть имущества предназначается для достижения известной цели, с полным юридическим обособлением. Создается особый субъект имущества, которому и будут принадлежать средства, назначенные для определенной цели и выделенные для этой цели из имущества различных лиц. Учреждение служит интересам многих лиц, но эти лица не члены его и не субъекты прав, составляющих имущество учреждения»¹.

«В специальном значении термин «учреждение» используется для видовой классификации лиц и обозначает организационно-правовую форму некоммерческой организации. Чтобы уяснить правовую природу учреждения как вида юридического лица, нужно учитывать его цель. Необходимо отметить, что учреждение характеризуется тем, что обособление имущества осуществляется не в экономических, а в иных целях, в частности для выполнения социальных функций государства»².

Е.А. Суханов понимает под учреждениями - организации, не имеющие членства, которые могут иметь одного или более учредителя³. Данное утверждение противоречит действующему законодательству, поскольку в ч. 2 ст. 123.21 ГК РФ прямо указано, что «при создании учреждения не допускается соучредительство нескольких лиц».

Стоит отметить, что наличие нескольких учредителей образовательного учреждения многими авторами воспринимается отрицательно. Например, Л.Г. Максимец считает, что образовательные учреждения должны создаваться одним собственником, поскольку правовая природа, а также социально-экономическая сущность учреждения унитарна. В том случае, когда образовательное учреждение создается разными собственниками, обязательным условием является смена

¹Цит. по: Заболотный С.Н. Гражданско-правовой статус автономного образовательного учреждения: Дис. ... канд.юрид. наук.– М., 2015. – С. 19-20.

²Максимец Л.Г. Образовательное учреждение как субъект гражданского права. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.– М., 2001. – С. 28-29.

³См.: Гражданское право. Отв. Ред. Суханов Е.А. Изд. 2-е, Т.1, – М., 1998. С. – 180-181.

формы такой организации на другую, например, на автономную некоммерческую организацию¹.

В свою очередь, В.В. Кванина считает, что «многоучредительство вполне приемлемо для негосударственных образовательных учреждений. Для государственных и муниципальных образовательных учреждений многоучредительство возможно было бы только в тех случаях, когда не изменялась бы форма собственности (например, если бы в качестве учредителей государственного образовательного учреждения выступали РФ и субъекты РФ)»².

Однако В.В. Кванина отмечает, что многоучредительство образовательного учреждения в действительности может образовать ряд серьезных проблем правового и экономического характера³.

Тем не менее, на практике некоторые негосударственные вузы, несмотря на положение законодательства и критическое отношение в юридической литературе, образуются путем многоучредительства.

Считаем, что, с одной стороны, многоучредительство может стать фактором наиболее эффективного решения проблем экономического характера образовательных учреждений, поскольку предполагает объединение финансовых ресурсов учредителей. С другой стороны, существует большая вероятность возникновения непреодолимых противоречий между учредителями, связанных с распределением имущественного и финансового бремени по содержанию и обеспечению высшего учебного заведения, а также правовой неопределенности в вопросах распределения обязанностей по долевому закреплению имущества, участия в делах учреждения и в иных вопросах. В связи с этим, не считаем необходимым пересмотр конструкции учреждения как унитарной организации.

Учреждения как вид некоммерческих юридических лиц существовали как в дореволюционном, так и в советском российском праве.

¹ См.: Максимец Л.Г. Образовательное учреждение как субъект гражданского права: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001. – С. 124-125.

² Кванина В.В. Высшее учебное заведение как субъект права: проблемы частного и публичного права: Монография. – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2004. – С. 60-61.

³ См.: Там же. – С. 61.

Создание юридического лица, не имеющего цели участия в экономике, вызывало в дореволюционный период развития России определенные сомнения в его «генетической полноценности». Конструкция учреждения в значительной степени отличалась от классических конструкций юридических лиц, которые представляли собой объединение капиталов или объединение физических лиц и поэтому иногда рассматривалась как некий порок, изъян в классической конструкции юридического лица¹. Д.И. Мейер отмечал: «Все чаще богоугодные заведения, больницы, богадельни и тому подобные одаряются правами, отчего и юридические лица этого рода называются *piacausa*, *piacoproga* (что означает «кауза в корпорации», «изъян в корпорации»)»². И.А. Покровский также отмечал, что в начале 20 в. «учреждения вообще не пользовались симпатией законодательства. В эту эпоху, проникнутую общим стремлением освободить имущества от всякой связанности, учреждения, обрекавшие имущества какой-либо цели навсегда и этим связывавшие их новой связью, отдавшие их в некоторую «мертвую руку» должны были, естественно, возбуждать сомнения. Создавая учреждения учредитель как бы диктует свою волю всем последующим поколениям, ограничивая свободу их деятельности»³.

В советский период конструкция «учреждение» представляла собой высокоэффективную форму реализации, претворения в жизнь государством своих функций, отвечала идее централизации управления.

Стоит отметить, что в начальный период функционирования советской власти была предусмотрена возможность создания как частных, так и государственных учреждений. В статье 15 ГК РСФСР 1922 года⁴ давался и примерный список частных учреждений, таких как больницы, музеи, ученые

¹ См.: Максимец Л.Г. Образовательное учреждение как субъект гражданского права. Дис. ... канд. юрид. наук. – С. 29.

² Мейер Д.И. Русское гражданское право (в 2-х частях, часть 1) // URL: http://civil.consultant.ru/elib/books/45/page_15.html#21 (дата обращения: 20.12.2016).

³ Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права – М.: Статут (в серии «Классика российской цивилистики»), 2001. – С.38.

⁴ Постановление ВЦИК от 11 ноября 1922 г. «О введении в действие Гражданского кодекса РСФСР» // СУ РСФСР. – 1922. – № 71. – Ст. 904.

учреждения, публичные библиотеки. Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 27 сентября 1926 года¹ предусматривали возможность создания учреждений, которые состояли на государственном бюджете РСФСР и могли производить лишь те хозяйственные операции, которые непосредственно связаны с их деятельностью или необходимы для претворения задач, возложенных на них. При этом заключать соответствующие сделки и выдавать обязательства могли лишь те учреждения, руководители которых пользовались правами распорядителей кредитов².

В 1954 г. С.Н. Братусь писал, что советские учреждения как структурный вид юридического лица, это, во-первых, государственные органы как бюджетные, так и действующие на основе хозяйственного расчета; во-вторых, это предприятия и учреждения, которые являются юридическими лицами, созданные кооперативными и общественными организациями. Союзы лиц, то есть кооперативные и общественные организации, - не частные объединения лиц, а социалистические организации³.

С.Н. Братусь также писал: «Учреждение выросло из корпорации; в процессе своего развития оно переросло корпоративную форму»⁴.

Затем в 1964 г. ГК РСФСР⁵ в ч. 2 ст. 94 предусмотрел, что государственное имущество, закрепленное за государственными организациями (в том числе, учреждениями), находится в оперативном управлении данных организаций. Частные учреждения в ГК РСФСР 1964 г. закреплены не были⁶.

¹ Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 27 сентября 1926 года «О хозяйственных операциях учреждений, состоящих на государственном бюджете» // СУ РСФСР. – 1926. – № 64. – Ст. 499.

² См.: Братусь С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве. – М.: Юрид. изд-во Минюста СССР, 1947. – С. 46.

³ См.: Советское гражданское право. Учебник / под ред. Генкина Д.М. Т.1. – М., Госюриздат, 1950. – С. 150.

⁴ Братусь С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве. – М.: Юрид. изд-во Минюста СССР, 1947. – С. 61.

⁵ См.: Гражданский кодекс РСФСР от 11 июня 1964 г. // Ведомости ВС РСФСР. – 1964. – № 24. – Ст. 407.

⁶ См.: Залесский В.В. Новое юридическое лицо (автономное учреждение) // Журнал российского права. Новые законы: наш комментарий. – 2007. – № 4. – С. 61.

Восстановление права частной собственности в российском законодательстве в конце двадцатого века явилось следствием возрождения товарно-денежных отношений. Ч. 1 ст. 212 ГК РФ в соответствии с ч. 2 ст. 8 Конституции Российской Федерации¹ регламентирует, что в Российской Федерации признаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Из этого следует, что учреждение может быть создано и финансироваться любым собственником.

Следующим этапом развития учреждения как организационно-правовой формы юридического лица стал поиск нового типа учреждения, при этом были предприняты попытки, с одной стороны, наделить учреждение большими финансовыми и хозяйственно-распорядительными полномочиями, а с другой – найти пути отказа от его финансирования². Поиск нового типа учреждения закончился принятием Закона об автономных учреждениях.

Ранее учреждения делились в зависимости от собственника их имущества - они могли быть частными, государственными, муниципальными. В соответствии же с Законом об автономных учреждениях частные учреждения получили законодательное закрепление, а государственные и муниципальные были разделены на бюджетные и автономные. При этом правовое положение бюджетных и частных учреждений было сходным. Автономное же учреждение имело существенные отличия и от частных, и от бюджетных учреждений.

В соответствии с ч. 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

¹ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // СЗ РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

² См.: Панюкова В.А. К вопросу о создании автономных учреждений // Эпоха науки. – 2015. – № 2 //URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-sozdanii-avtonomnyh-uchrezhdeniy-1> (дата обращения: 18.01.2017).

науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах».

Одновременно с принятием Закона об автономных учреждениях был принят Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. №175-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях», а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений»¹. Данным законом были внесены изменения в статью 120 ГК РФ, а также в ст. 9 Федерального закона от 12 января 1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее - Закон о некоммерческих организациях)².

Затем, 8 мая 2010 г. был принят Федеральный закон № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее – Закон № 83-ФЗ)³, которым было установлено разделение государственных и муниципальных учреждений на автономные, бюджетные и казённые.

Данный закон изменил механизмы финансового обеспечения бюджетных учреждений, расширив объем их прав, переведя их с 1 января 2011 года с финансирования путем составления сметы на субсидии на выполнения государственного задания; предоставил возможность бюджетным учреждениям заниматься деятельностью приносящей доход с поступлением доходов в самостоятельное распоряжение данных учреждений; устранил субсидиарную ответственность государства по обязательствам бюджетных учреждений;

¹ Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 175-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях», а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений» // СЗ РФ. – 2006. – № 45. – Ст. 4627.

² Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 145.

³ Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // Парламентская газета. – № 24. – 14-20.05.2010.

расширил права бюджетных учреждений по распоряжению любым закрепленным за учреждением движимым имуществом, за исключением особо ценного движимого имущества, перечень которого устанавливает орган публичной власти — учредитель соответствующего учреждения¹.

Таким образом, Закон № 83-ФЗ кардинально изменил правовой статус бюджетных учреждений, установил новые правила функционирования для автономных учреждений, максимально сблизив правовое положение автономных и бюджетных учреждений.

Обобщая вышеизложенное, можно выделить несколько этапов развития института автономного учреждения.

Первым этапом является «Учреждение в дореволюционный период развития России». Данный этап характеризовался существенным отличием конструкции учреждения от классических конструкций юридических лиц, в связи с чем учреждение рассматривалось как изъян в классической конструкции юридических лиц и не пользовалось симпатией законодательства.

Вторым этапом является «Развитие учреждений в советский период». На данном этапе учреждение являлось продуктивной формой выражения государством своих функций. Начальный период данного этапа характеризовался возможностью создания как частных, так и государственных учреждений. Затем ситуация меняется и уже в ГК РСФСР 1964 г. частные учреждения не упоминаются.

Третьим этапом является «Развитие учреждение в постсоветский период». На данном этапе произошли: распад СССР, образование Российской Федерации, принятие в 12 декабря 1993 г. Конституции РФ, возрождение товарно-денежных отношений. Данный этап характеризовался признанием частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности и, как следствие, возможностью создания и финансирования учреждения любым собственником.

¹См.: Смолин, О.Н. Действительные угрозы бюджетной реформы / О.Н. Смолин // URL: <http://netreform.org/authors/kuzbsergei/deystvitelnyie-ugrozyi-byudzhetoj-reformyi/> (дата обращения: 14.11.2016).

Четвертым этапом является «Период реализации правовой реформы в РФ», в рамках которой были приняты Закон об автономных учреждениях, Закон № 175-ФЗ. Таким образом, законодательное закрепление получили частные учреждения, а государственные и муниципальные были разделены на бюджетные и автономные. Также был принят Закон № 83-ФЗ. Данным законом был законодательно закреплён новый тип государственных (муниципальных) учреждений – казенные, установлен правовой статус бюджетных учреждений, закреплены новые правила функционирования для автономных учреждений. Как следствие, сближение правового положения автономных и бюджетных государственных (муниципальных) учреждений.

1.2 Соотношение автономного и бюджетного учреждений

Как выше было сказано, ГК РФ делит учреждения в зависимости от создавших их лиц на государственные (муниципальные) и частные. В свою очередь, государственные (муниципальные) учреждения подразделяются на казенные, бюджетные и автономные учреждения.

Из п. 2 ст. 9.1 Закона о некоммерческих организациях следует, что автономные учреждения являются типом государственных и муниципальных учреждений. Таким образом, автономное учреждение не представляет собой самостоятельную организационно-правовую формы юридического лица, а является одним из типов учреждений, которые создаются публично-правовым образованием, в рамках государственных и муниципальных учреждений.

В настоящее время в сфере образования наибольшую долю занимают бюджетные и автономные учреждения, в связи с чем считаем целесообразным рассмотреть общие признаки автономного и бюджетного учреждения как типа государственного (муниципального) учреждения, а также проанализировать различия между ними.

Сферами деятельности автономного учреждения являются сфера науки, образования, средств массовой информации, культуры, здравоохранения, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также иные сферы (ч. 1 ст. 2 Закона об автономных учреждениях). Что касается иных сфер, то в них автономные учреждения возможно создавать в случаях, установленных законом. Таким образом, на сегодняшний день существуют некоторые ограничения сфер деятельности автономных учреждений.

В отличие от автономных учреждений, для бюджетных учреждений не закреплено ограничений в отношении сфер их деятельности, что следует из определения, закрепленного в п. 1 ст. 9.2 Закона о некоммерческих организациях. Сферами деятельности бюджетного учреждения признаются сферы науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также иные сферы. Отметим, что в Законе о некоммерческих организациях при обозначении сфер деятельности бюджетного учреждения не указана такая сфера, как сфера средств массовой информации, когда в Законе об автономных учреждениях для автономных учреждений данная сфера обозначена.

Ограничение сфер деятельности, по мнению некоторых авторов, имело цель сохранить бюджетные средства, так как автономные учреждения не были обязаны использовать законодательство о закупках товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд при расходовании полученных бюджетных средств¹.

На сегодняшний день ситуация коренным образом изменилась. В 2011 г. был введен в действие Закон № 223-ФЗ, предусматривающий определенный порядок проведения закупок товаров, работ и услуг, распространяющийся на автономные учреждения. Таким образом, ограничение сфер деятельности автономных учреждений утратило свое значение. В связи с этим считаем

¹Цит. по: Заболотный С.Н. Гражданско-правовой статус автономного образовательного учреждения: Дис. ... канд. юрид. наук. – С. 39.

необходимым исключить из ч. 1 ст. 2 Закона об автономных учреждениях положение о создании автономных учреждений в иных сферах только в случаях, установленных законом.

В соответствии с законодательством учредителем автономного и бюджетного учреждения могут выступать Российская Федерация, субъект Российской Федерации и муниципальное образование (ч. 1 ст. 6 Закона об автономных учреждениях, ч. 1 ст. 9.2 Закона о некоммерческих организациях).

Автономное учреждение вступает в отношения через свои органы. В ч. 2 ст. 8 Закона об автономных учреждениях закреплено, что «органами автономного учреждения являются наблюдательный совет, руководитель автономного учреждения, а также иные предусмотренные федеральными законами и уставом автономного учреждения органы (общее собрание (конференция) работников автономного учреждения, ученый совет, художественный совет и другие)».

Структура органов бюджетного учреждения законодательно не закреплена. В ч. 4 ст. 123.21 ГК РФ, регламентирующей основополагающие положения об учреждениях, закреплено, что «учредитель учреждения назначает его руководителя, являющегося органом учреждения. В случаях и в порядке, которые предусмотрены законом, руководитель государственного или муниципального учреждения может избираться его коллегиальным органом и утверждаться его учредителем».

Таким образом, специфика системы органов управления автономного учреждения состоит в том, что создание наблюдательного совета является обязательным, в отличие от бюджетного учреждения.

Что касается учредителя учреждения, то и в автономном, и в бюджетном учреждении он фактически сохраняет полный контроль за деятельностью его руководителя. Однако К.Г. Чагин отмечает, что в рамках автономного учреждения у руководителя «появляется гораздо больше свободы и самостоятельности в принятии управленческих решений. Это касается расходования средств, управления персоналом, политики в оказании платных

услуг»¹. Так, из ч. 2 ст. 13 Закона об автономных учреждениях следует, что руководитель автономного учреждения «представляет интересы автономного учреждения и совершает сделки от его имени, утверждает штатное расписание, план финансово-хозяйственной деятельности, внутренние документы, регламентирующие деятельность автономного учреждения, издает приказы, дает указания, которые являются обязательными для исполнения всеми работниками автономного учреждения» и осуществляет иные функции.

Имущество, закрепленное за автономным учреждением, а также имущество, закрепленное за бюджетным учреждением, находится у них в оперативном управлении. Собственником соответствующего имущества является Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование (ч. 1 ст. 3 Закона об автономных учреждениях, ч. 9 ст. 9.2 Закона о некоммерческих организациях).

Следующим аспектом, по которому следует провести сравнение автономных и бюджетных учреждений, является возможность распоряжения имуществом, принадлежащим учреждению на праве оперативного управления.

Автономное учреждение, не имея согласия собственника, не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, а также недвижимым имуществом, которые закреплены за ним собственником или приобретены за счет его средств. Остальным имуществом автономное учреждение может распоряжаться самостоятельно (ч. 2 ст. 3 Закона об автономных учреждениях).

Бюджетные же учреждения не вправе осуществлять распоряжение особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимым имуществом (ч. 10 ст. 9.2 Закона о некоммерческих организациях).

Таким образом, в отличие от автономных, перечень имущества бюджетных учреждений, которым они не вправе свободно распоряжаться, несколько шире,

¹Цит. по: Заболотный С.Н. Гражданско-правовой статус автономного образовательного учреждения: Дис. ... канд. юрид. наук. – С. 57.

так как включает, помимо всего недвижимое имущество, приобретенное ими за счет средств от осуществления самостоятельной деятельности.

Соотнесем такой элемент правового положения автономного и бюджетного учреждения, как ответственность.

Автономное учреждение отвечает по обязательствам всем имуществом. Исключение составляет особо ценное движимое имущество, закрепленное собственником; недвижимое имущество, закрепленное собственником. В сравнении с автономным учреждением, бюджетное учреждение отвечает по обязательствам всем имуществом кроме особо ценного движимого имущества, закрепленного собственником; недвижимого имущества вне зависимости от источника его приобретения¹.

Необходимо отметить, что собственник имущества автономного учреждения не является ответственным по обязательствам автономного учреждения (ч. 5 ст. 2 Закона об автономных учреждениях). Исключением являются обязательства из причинения вреда гражданам при недостаточности имущества автономного учреждения (пп. 2 ч. 6 ст. 123.22 ГК РФ).

В этой связи следует отметить, что в настоящее время интересы кредиторов автономного учреждения не обеспечены в полной мере. Т.Н. Потапова считает, что данная ситуация может породить риск отказа банков кредитовать автономные учреждения в связи с фактической необеспеченностью кредитов². В.А. Панюкова полагает, что большую часть имущества, которое закреплено за автономным учреждением, составляет недвижимое и особо ценное движимое имущество, иное имущество, которым автономное учреждение отвечает по своим обязательствам, несопоставимо мало. Таким образом, имеет место ситуация, при которой с собственника сняты все риски, связанные с осуществлением автономным учреждением предпринимательской деятельности. Данные риски несет

¹См.: Чигрова Н.В. Формирование финансовых ресурсов бюджетных и автономных учреждений // Вестник Оренбургского государственного университета.–2011. – № 8 (127). – С. 201.

²См.: Потапова Т.Н. Создание автономного учреждения: Плюсы и минусы // Актуальные проблемы экономики и права. – 2009.– № 4 (12). – С. 170.

исключительно автономное учреждение, а значит его поставщики, кредиторы и потребители услуг¹.

Отметим, что согласно ч. 1 ст. 65 ГК РФ учреждение не может быть признано несостоятельным (банкротом). Таким образом, учреждение может продолжать свою деятельность даже при неисполненных обязательствах перед кредиторами.

Проанализировав вышеизложенное, полагаем, что необходимо установить субсидиарную ответственность учредителя по обязательствам автономного учреждения перед кредиторами.

Рассмотрим механизм финансового обеспечения деятельности автономного и бюджетного учреждений.

Можно дать следующее определение понятию финансовый механизм. Финансовый механизм – это действия финансовых рычагов, влияющих на организацию, планирование и стимулирование финансовых ресурсов. Исходя из этого, механизм финансового обеспечения государственных учреждений также необходимо рассматривать как совокупность форм, методов, инструментов, способов организации финансовых отношений, формирования достаточных объемов финансовых ресурсов и их эффективного распределения в целях обеспечения выполнения государственного задания и достижения количественных и качественных параметров, отвечающих условиям оценки эффективности государственных учреждений².

Рассмотрим отдельные элементы механизма финансового обеспечения деятельности автономного и бюджетного учреждений.

Первым элементом являются условия и принципы формирования государственного (муниципального) задания и финансового обеспечения его выполнения.

¹См.: Панюкова В.А. К вопросу о создании автономных учреждений // Эпоха науки. – 2015. – №2 // URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-sozdanii-avtonomnyh-uchrezhdeniy-1> (дата обращения: 10.02.2017).

²См.: Мазур Л.В., Ильминская В.И. Механизм финансового обеспечения деятельности государственных учреждений // Территория науки. – 2015.– №2. – С.117-118.

Для автономных и бюджетных учреждений гарантированное бюджетное финансирование по бюджетной смете заменено предоставлением субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания и субсидий на иные цели. «К затратам, которые финансируются предоставлением субсидий на иные цели, можно отнести: затраты на осуществление капитального ремонта и приобретение основных средств, не включаемые в нормативные затраты, связанные с выполнением государственного (муниципального) задания; затраты на организацию разовых мероприятий, проводимых в рамках долгосрочных и ведомственных целевых программ, не включаемые в государственное (муниципальное) задание; затраты на возмещение ущерба в случае чрезвычайной ситуации; иные затраты, не включаемые в нормативные затраты, связанные с выполнением государственного (муниципального) задания, а также не относящиеся к бюджетным инвестициям и публичным обязательствам перед физическим лицом, подлежащим исполнению в денежной форме»¹. Данные субсидии предоставляются в соответствии с соглашением между учредителем и государственным (муниципальным) учреждением о предоставлении субсидий, заключенным в соответствии с типовой формой, утвержденной Министерством финансов РФ.

В БК РФ² также предусмотрена возможность предоставления автономным и бюджетным учреждениям субсидий на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности и приобретение объектов недвижимого имущества в государственную (муниципальную) собственность.

В ч. 4 ст. 78.1 БК РФ указано, что в законе (решении) о бюджете могут предусматриваться бюджетные ассигнования на предоставление грантов в форме

¹Быковская Ю.В. План финансово-хозяйственной деятельности и отчет о результатах деятельности бюджетных учреждений: цели и задачи формирования, требования к порядку составления // Некоммерческие организации в России.- 2012.- № 3 // URL: finpress.ru/library/665/29409/(дата обращения: 10.02.2017).

²Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ.-1998. – № 31. – Ст. 3823.

субсидий, в том числе предоставленных бюджетным и автономным учреждениям по результатам конкурсов федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местной администрации, в отношении которых указанные органы не осуществляют функции и полномочия учредителя.

С 1.01.2012 г. автономные и бюджетные учреждения должны составлять план финансово-хозяйственной деятельности и отчет о результатах деятельности учреждения и об использовании государственного (муниципального) имущества, закрепленного за ним, которые должны быть в обязательном порядке размещены на официальном сайте в сети Интернет с целью обеспечения открытости и доступности информации о финансово-хозяйственной деятельности учреждения.

Проведем сравнительный анализ плана финансово-хозяйственной деятельности учреждения и бюджетной сметы.

Раньше финансовое обеспечение автономных и бюджетных учреждений осуществлялось на основании бюджетной сметы (т.е фактических расходов учреждения без прямой связи с эффективностью его деятельности). На сегодняшний день автономным и бюджетным учреждениям предоставляются субсидии на возмещение нормативных затрат, связанных с выполнением государственного (муниципального) задания и иные субсидии¹, то есть бюджетные средства для осуществления деятельности автономного и бюджетного учреждения выделяются общей суммой без распределения по статьям затрат, что создает условия для расширения возможностей по планированию и использованию бюджетных средств². Размер субсидий, предоставляемых автономному и бюджетному учреждению, зависит от качества и количества оказываемых ими услуг, выполняемых работ.

¹См.: Ежакова Е.Н., Илюшин В.Е. К вопросу о финансировании бюджетных учреждений // Ученые записки Тамбовского отделения РoCMY. – 2015. – № 4 //URL:<http://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-finansirovanii-byudzhetnyh-uchrezhdeniy>(дата обращения: 10.02.2017).

²Цит. по: Заболотный С.Н. Гражданско-правовой статус автономного образовательного учреждения: Дис. ... канд.юрид. наук. – С. 55.

Финансовое обеспечение по смете подразумевало стабильность положения учреждения. Финансовое обеспечение деятельности учреждения в виде субсидий ориентировано на жесткую связь с результатом. Количество услуг, которые оказывает учреждение, в течение года варьируется, соответственно объем субсидий не будет постоянным. Заметим, что при этом учреждение должно функционировать круглый год¹.

Бюджетная смета содержала лишь определенные утвержденные направления расходования бюджетных средств. План финансово-хозяйственной деятельности охватывает всю финансово-экономическую деятельность бюджетного учреждения. В отличие от бюджетной сметы в плане отражаются операции не только с субсидиями, которые планируется получить из средств бюджета, но и со средствами от иной приносящей доход деятельности². Это дает возможность учредителю детально контролировать финансовую деятельность учреждения.

Рассмотрим порядок составления государственного (муниципального) задания.

В ст. 6 БК РФ закреплено, что государственное (муниципальное) задание – это документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ).

В соответствии с п. 2 Постановления Правительства РФ от 26 июня 2015 г. № 640 «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения

¹См.: Ежакова Е.Н., Илюшин В.Е. К вопросу о финансировании бюджетных учреждений // Ученые записки Тамбовского отделения РoCMY.– 2015. – № 4 // URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-finansirovanii-byudzhethnyh-uchrezhdeniy>(дата обращения: 10.02.2017).

²См.: Быковская Ю.В. План финансово-хозяйственной деятельности и отчет о результатах деятельности бюджетных учреждений: цели и задачи формирования, требования к порядку составления // Некоммерческие организации в России.– 2012. – № 3 // URL: finpress.ru/library/665/29409/(дата обращения: 10.02.2017).

государственного задания» (далее – Постановление Правительства РФ № 640)¹ государственное задание формируется в соответствии с основными видами деятельности автономного и бюджетного учреждения, предусмотренными учредительными документами.

В государственном задании содержатся показатели, характеризующие качество, объем государственной услуги (работы); определение категорий физических и юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг; предельные цены на оплату соответствующих услуг физическими или юридическими лицами, порядок контроля за исполнением государственного задания и требования к отчетности о его выполнении (п. 3 Постановления Правительства РФ № 640).

Государственное задание формируется в форме электронного документа в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет». Если государственное задание содержит сведения, составляющие государственную тайну, то оно формируется в форме бумажного документа с соблюдением законодательства РФ о государственной тайне (п. 4 Постановления Правительства РФ № 640).

Государственное задание формируется в процессе формирования федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период и утверждается учредителем автономного и бюджетного учреждения (п. 5 Постановления Правительства РФ № 640).

Отметим, что автономное и бюджетное учреждения не могут отказаться от государственного задания, а учредитель не вправе произвольно сократить объем субсидий, предоставляемых автономным и бюджетным учреждениям. Уменьшение объема субсидий возможно только при соответствующем изменении

¹Постановления Правительства РФ от 26 июня 2015 г. № 640 «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» // СЗ РФ. – 2015. – № 28. – Ст. 4226.

государственного задания (п. 2.1, 2.2 ч. 2 ст. 4 Закона об автономных учреждениях; 3,4 абз. ч. 3 ст. 9.2 Закона о некоммерческих организациях).

Вторым элементом механизма финансового обеспечения деятельности автономного и бюджетного учреждений является открытие лицевых счетов по проведению кассовых операций.

Автономные учреждения имеют право на открытие счетов в кредитных организациях, а также лицевых счетов в территориальных органах Федерального казначейства, в финансовых органах субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) (ч. 3 ст. 2 Закона об автономных учреждениях).

В отличие от автономных учреждений, бюджетные учреждения обязаны открывать лицевые счета только в территориальных органах Федерального казначейства и финансовых органах (ч. 8 ст. 9.2 Закона о некоммерческих организациях).

Таким образом, у автономных учреждений, в отличие от бюджетных, нет обязанности открывать счета в территориальных органах Федерального казначейства, в финансовых органах субъектов Российской Федерации (муниципальных образований). Любые счета, в том числе и для осуществления предпринимательской деятельности, могут быть открыты в кредитных организациях, что дает автономным учреждениям некоторую независимость в проведении денежных операций.

Третьим элементом механизма финансового обеспечения деятельности автономного и бюджетного учреждений являются дополнительные источники дохода.

С целью достижения уставных целей автономные учреждения могут осуществлять иные виды деятельности, которые приносят доход. При этом они вправе самостоятельно осуществлять распоряжение полученным доходом и использовать его для достижения целей, ради которых они созданы,

руководствуясь планом финансово-хозяйственной деятельности¹. Автономное учреждение вправе совершать сделки с ценными бумагами, открывать в банке депозитный счет с целью получения процентов за пользование денежными средствами, а также брать кредиты.

Последнее является существенным в особенности для вузов, доходы которых, как правило, носят сезонный характер. Летом поступление новых денег отсутствует, однако требуются средства для выплаты отпускных преподавателям, проведения ремонта, приобретения современного оборудования к новому учебному году, средства же начинают поступать только с выходом на учебу – в сентябре².

Бюджетные учреждения, в свою очередь, вправе выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности, предусмотренным его учредительным документом за плату. Они имеют право осуществлять иные виды деятельности, не являющиеся основными, только в том случае, если это служит достижению целей, ради которых оно создано (ч. 4 ст. 9.2 Закона о некоммерческих организациях). В отличие от автономных, бюджетные учреждения не имеют право размещать денежные средства на депозитах в кредитных организациях, а также совершать сделки с ценными бумагами, если иное не предусмотрено федеральными законами (п. 14 ст. 9.2 Закона о некоммерческих организациях).

Проведенный анализ позволяет сформулировать следующие выводы.

Правовое положение автономных и бюджетных учреждений максимально сблизилось. Автономные и бюджетные учреждения имеют единые условия и принципы формирования государственного (муниципального) задания, единое право на имущество, единый порядок классификации имущества, общее условие предоставления средств бюджета соответствующего уровня на выполнение

¹См.: Мазур Л.В., Ильминская В.И. Механизм финансового обеспечения деятельности государственных учреждений // Территория науки. – 2015. – № 2. – С. 119.

²См.: Минакова А.И., Тиханова Н.Е. Особенности правового положения современных автономных учреждений // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2014. – № 1-2. – С. 78.

государственного (муниципального) задания, единое право на осуществление иных видов деятельности.

По мнению А.И. Минаковой, Н.Е. Тихановой, «...«новые» бюджетные учреждения приобретают ряд признаков, присущих автономным учреждениям и становятся, по сути, смысловой калькой их правового статуса»¹. Однако некоторые различия между автономными и бюджетными учреждениями существуют в механизме финансового обеспечения деятельности, в осуществлении государственных (муниципальных) закупок, в распоряжении имуществом и в ответственности по своим обязательствам.

Для бюджетных учреждений ограничений в отношении сфер их деятельности законодательно не закреплено. Перечень сфер деятельности для автономных учреждений ограничен, что представляется нецелесообразным.

Совокупность имущества, которым автономные учреждения могут свободно распоряжаться, шире по сравнению с бюджетными учреждениями. Отметим, что для автономных учреждений существует риск утраты недвижимого имущества, приобретенного за счет средств от осуществления предпринимательской деятельности, когда в бюджетных учреждениях такое имущество не подлежит изъятию. Таким образом, совокупность имущества, которым автономное учреждение отвечает по обязательствам, шире по сравнению с бюджетными учреждениями, что является дополнительным преимуществом для контрагентов.

Распоряжение «неприкосновенным» имуществом бюджетного и автономного учреждений возможно только при наличии согласия учредителя, для автономных учреждений объем данного имущества меньше.

Автономные учреждения, в отличие от бюджетных, вправе совершать сделки с ценными бумагами, открывать в банке депозитный счет, брать кредиты,

¹Минакова А.И., Н.Е. Тиханова Особенности правового положения современных автономных учреждений // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2014.–№ 1-2. – С. 79.

открывать расчетный счет в кредитных организациях, что является преимуществом автономного учреждения перед бюджетным.

Проблемным остается вопрос отсутствия субсидиарной ответственности собственника по обязательствам автономного и бюджетного учреждения, что порождает уязвимость потенциальных кредиторов.

Автономные учреждения являются типом учреждений, которые относятся к категории некоммерческих организаций. В ч.1 ст. 2 Закона о некоммерческих организациях закреплено, что некоммерческая организация не имеет в качестве своей основной цели извлечение прибыли. По нашему мнению, на сегодняшний день на примере автономных учреждений можно проследить фактическую трансформацию некоммерческой организации в разновидность коммерческой, поскольку в качестве удовлетворения своих интересов автономные учреждения должны стремиться к получению наибольшей прибыли. Данное стремление может привести к пагубным последствиям: вытеснению бюджетных социальных благ платными услугами; ухудшению качества образования, если речь идет об автономных образовательных учреждениях; утрате социальных гарантий для граждан и налоговых льгот для организаций социальной сферы; росту коррупции в социальной сфере.

1.3 Автономное образовательное учреждение как тип государственного (муниципального) учреждения

Главной задачей политики РФ в сфере образования является обеспечение высокого качества образования на основе сохранения его фундаментальности и соответствия актуальным потребностям личности, общества и государства; целью модернизации образования является создание механизма устойчивого развития системы образования¹.

¹См.: Кванина В.В. Высшее учебное заведение как субъект права: проблемы частного и публичного права: Монография. – С. 10.

Понятие образования закреплено в Федеральном Законе от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании в РФ)¹. Согласно определению, «образование – это единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов»(ч.1 ст.2 Закона об образовании в РФ).

На сегодняшний день активно идет реформа образования в РФ. Изменению подвергается содержание образования, методы обучения, представления окончательного результата образования и другие сферы. Экономическая составляющая деятельности образовательных организаций также подвергается реформированию. Одним из новшеств в данной области стало создание автономных образовательных учреждений².

«Название типа государственного (муниципального) учреждения - «автономное» - указывает на самостоятельную деятельность (бухгалтерскую, финансово-хозяйственную). Автономия - (от греческого слова *autonomia*) - это самоуправление, право на самостоятельность»³.

Понятие автономного образовательного учреждения как типа государственного (муниципального) учреждения законодательно не закреплено, в связи с чем представляется необходимым выделить признаки данного

¹Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в РФ» // СЗ РФ. – 2012. – № 53. – Ст. 7598.

²См.: Лагутина Е.Е. Автономные образовательные учреждения: основная характеристика, преимущества и риски // Педагогическое образование в России. – 2014. – № 2. – С. 79.

³Феклин С.И. Правовой статус автономного образовательного учреждения // Муниципальное образование: инновации и эксперимент. – 2008. – № 4. – С. 3.

учреждения, учитывая специфическую сферу деятельности – сферу образования, а также разработать понятие автономного образовательного учреждения.

Такие признаки, как право на имущество, порядок классификации имущества, распоряжение имуществом, ответственность по обязательствам, условия и принципы формирования государственного (муниципального) задания, право на осуществление иных видов деятельности, механизм финансового обеспечения деятельности были подробно рассмотрены в предыдущем параграфе. В связи с этим не будем акцентировать внимание на данных признаках.

В ч. 1 ст. 2 Закона об автономных учреждениях закреплено понятие автономного учреждения. «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, а также в иных сферах».

Образовательной организацией, согласно Закону об образовании в РФ, является «некоммерческая организация, осуществляющая на основании лицензии образовательную деятельность в качестве основного вида деятельности в соответствии с целями, ради достижения которых такая организация создана» (п. 18 ст. 2).

Автономное учреждение создается с целью «осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления» (ч. 1 ст. 2 Закона об автономных учреждениях). Перечень полномочий данных органов, осуществление которых может быть обеспечено посредством деятельности автономных образовательных учреждений, закреплён в Законе об образовании в РФ.

«На федеральном уровне к ним относятся, в частности, создание, реорганизация и ликвидация федеральных государственных образовательных организаций, организация предоставления в них высшего и дополнительного профессионального образования»¹.

На уровне субъектов РФ такими полномочиями являются: «разработка и реализация региональных программ развития образования с учетом особенностей субъектов Российской Федерации; создание, реорганизация, ликвидация образовательных организаций субъектов Российской Федерации; организация предоставления общего образования в государственных образовательных организациях субъектов Российской Федерации и др»².

К полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов по решению вопросов местного значения в сфере образования относятся, в частности: «организация предоставления в муниципальных образовательных организациях общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам, а также дополнительного образования детей; создание, реорганизация и ликвидация муниципальных образовательных организаций, за исключением муниципальных образовательных организаций высшего образования и иные»³.

Одним из важнейших признаков, индивидуализирующих автономное образовательное учреждение, является его наименование.

В наименование образовательной организации в обязательном порядке должна входить ее организационно-правовая форма и тип образовательной организации (ч. 5 ст. 23 Закона об образовании в РФ). В Законе об образовании в РФ установлено шесть типов образовательных организаций в соответствии с

¹Цит. по: Заболотный С.Н. Гражданско-правовой статус автономного образовательного учреждения: Дис. ... канд.юрид. наук. – С. 68.

²Там же. – С. 69.

³Там же. – С. 69.

образовательными программами, которые они реализовывают. Образовательные программы подразделяются на основные и дополнительные.

Основные образовательные программы реализуют: дошкольная образовательная организация, общеобразовательная организация, профессиональная образовательная организация и организация высшего образования (ч. 2 ст. 23 Закона об образовании в РФ). Реализацией дополнительных образовательных программ занимаются организации дополнительного образования и организации дополнительного профессионального образования (ч. 3 ст. 23 Закона об образовании в РФ).

Основные образовательные программы включают: образовательные программы дошкольного образования, образовательные программы начального общего, основного общего и среднего общего образования, образовательные программы среднего профессионального образования, программы профессионального обучения и образовательные программы высшего образования (ч. 4 ст. 23 Закона об образовании в РФ).

Дополнительные образовательные программы в свою очередь делятся на дополнительные общеобразовательные программы и дополнительные профессиональные программы (ч. 4 ст. 23 Закона об образовании в РФ).

Образовательные программы разрабатываются и утверждаются образовательными организациями, если иное не установлено Законом (п. 5 ст. 12 Закона об образовании в РФ).

Отметим, что согласно ч. 2 ст. 6.1 Закона об автономных учреждениях в наименование автономного учреждения может включаться его тип. Данная норма имеет диспозитивный характер.

По мнению С.Н. Заболотного, последствием отсутствия в наименовании образовательного учреждения указания на его тип как автономное может стать

нарушение исключительного права использования наименования некоммерческой организации¹.

Также хочется отметить наличие противоречий в ст. 6.1 и ст. 7 Закона об автономных учреждениях. Ст. 6.1 закрепляет обязательные требования, предъявляемые к наименованию автономного учреждения, в числе которых отсутствует указание на собственника имущества автономного учреждения. В ст. 7 указано, что устав автономного учреждения должен содержать наименование автономного учреждения, содержащее собственника его имущества.

По нашему мнению, с целью устранения противоречий, необходимо дополнить ст. 6.1 Закона об автономных учреждениях указанием на собственника имущества. Также представляется необходимым закрепить обязательность указания на тип образовательного учреждения в наименовании.

Гражданско-правовой статус автономного образовательного учреждения регламентируется нормативно-правовыми актами гражданского и образовательного законодательства, а также локальными актами.

Локальный нормативный правовой акт автономного образовательного учреждения представляет собой письменный официальный документ, принятый в определенной форме органом автономного образовательного учреждения в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. Локальные акты конкретизируют и дополняют нормы законов, указов Президента РФ, иных нормативно-правовых актов органов власти применительно к специфике образовательного учреждения, особенностям его деятельности. Они принимаются в виде постановлений, приказов, решений, инструкций, положений, правил, договоров².

¹См.: Заболотный С.Н. Наименование автономного образовательного учреждения // Закон и право. – 2014 – № 3 // URL: <http://naukarus.com/naimenovanie-avtonomnogo-obrazovatel'nogo-uchrezhdeniya> (дата обращения: 01.03.2017).

²См.: Канбекова Н.Л. Локальные акты автономного учреждения: особенности и проблемы эффективности применения // Правовые акты в механизме правового регулирования отношений в сфере образования: особенности, критерии и факторы эффективности: Материалы межрегионального научно-практического семинара. – Екатеринбург: УрГЮА, 2010. – С. 71.

Основным локальным актом автономного образовательного учреждения является его Устав. Автономное учреждение осуществляет виды деятельности, предусмотренные его Уставом на основании лицензии, свидетельства о государственной аккредитации, иных разрешительных документов¹.

На образовательную деятельность распространяется ФЗ от 04 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – Закон о лицензировании отдельных видов деятельности)².

Постановлением Правительства РФ от 28 октября 2013 г. № 966 «О лицензировании образовательной деятельности»³ (далее – Постановление Правительства РФ № 966) утверждено Положение о лицензировании образовательной деятельности, в соответствии с которым лицензированию подлежит образовательная деятельность, осуществляемая образовательными организациями, организациями, осуществляющими обучение, индивидуальными предпринимателями, за исключением, осуществляющих образовательную деятельность непосредственно.

Лицензирование осуществляют Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, а также органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие переданные полномочия РФ в сфере образования (п. 2 Постановления Правительства РФ № 966).

Также все образовательные учреждения, в том числе автономные образовательные учреждения, которые выдают документы об образовании и (или) о квалификации лицам, прошедшим государственную итоговую аттестацию, проходят государственную аккредитацию.

¹См.: Канбекова Н.Л. Локальные акты автономного учреждения: особенности и проблемы эффективности применения // Правовые акты в механизме правового регулирования отношений в сфере образования: особенности, критерии и факторы эффективности: Материалы межрегионального научно-практического семинара. – Екатеринбург: УрГЮА, 2010. – С. 72.

²Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. – 2011. – № 19. – Ст. 2716.

³Постановление Правительства РФ от 28 октября 2013 г. № 966 «О лицензировании образовательной деятельности» // СЗ РФ. – 2013. – № 44. – Ст. 5764.

Государственная аккредитация образовательной деятельности проводится по основным образовательным программам, которые реализуются на основании федеральных государственных образовательных стандартов и образовательных стандартов, за исключением образовательных программ дошкольного образования (ч. 1 ст. 92 Закона об образовании в РФ). Она представляет собой некий государственный контроль за качеством образовательной программы, осуществляемой в образовательном учреждении. Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, а также уполномоченный орган субъекта РФ являются органами, уполномоченными на проведение аккредитации (ч. 3 ст. 92 Закона об образовании в РФ).

Отметим, что ранее государственная аккредитация проводилась в отношении образовательных учреждений, то есть в отношении субъектов, на сегодняшний день государственной аккредитации подлежит образовательная деятельность субъектов по реализации образовательных программ¹.

Согласно ч. 2 ст. 29 Закона об образовании в РФ образовательные организации обеспечивают открытость и доступность информации о дате создания образовательной организации, об учреждении образовательной организации, о ее месте нахождения, режиме, графике работы, контактных телефонах, адресах электронной почты; о структуре и органах управления; о реализуемых образовательных программах; о численности обучающихся; о языках образования; об образовательных стандартах; о руководителе образовательной организации; о персональном составе педагогических работников; о материально-техническом обеспечении и т.д.

Таким образом, степень информационной открытости автономного образовательного учреждения достаточно высока. Это обусловлено тем, что область образования является самым большим и значительно важным сектором социальных услуг.

¹См.: Заболотный С.Н. Гражданско-правовой статус автономного образовательного учреждения: Дис. ... канд.юрид. наук. – С. 85.

Стоит отметить, что автономные образовательные учреждения следует отличать от автономных учреждений, осуществляющих обучение. Принципиальное отличие заключается в том, что автономные образовательные учреждения имеют право реализовывать те образовательные программы, которые предусмотрены их типом, когда автономные учреждения, осуществляющие обучение, не делятся на типы в зависимости от того, какие образовательные программы они реализовывают. Осуществление образовательной деятельности не является целью их создания и допускается законом лишь в качестве дополнительного вида их деятельности, вследствие чего они вправе осуществлять лишь те образовательные программы, которые предусмотрены законом.

На основе вышеизложенного можно предложить следующее определение понятия автономного образовательного учреждения. Автономное образовательное учреждение – это некоммерческая организация, созданная РФ, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг на основе задания учредителя в целях осуществления, предусмотренных законом РФ полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления в сфере образования, осуществляющая в качестве основного вида деятельности образовательную деятельность посредством реализации обусловленных ее типом образовательных программ на основании лицензии, свидетельства об аккредитации и самостоятельно отвечающая по своим обязательствам принадлежащим ей имуществом, за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества, закрепленного за ней собственником или приобретенного за счет выделенных им средств на приобретение такого имущества.

2 ОСОБЕННОСТИ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО СТАТУСА АВТОНОМНОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

2.1 Создание, реорганизация и ликвидация автономного образовательного учреждения

Автономное образовательное учреждение правомочно осуществлять деятельность по реализации образовательных программ только после процедуры создания в качестве самостоятельного субъекта гражданского права. Рассмотрим специфику создания, реорганизации и ликвидации автономного образовательного учреждения.

Основополагающими нормативными правовыми актами, регулирующими порядок создания, реорганизации и ликвидации автономного образовательного учреждения являются ГК РФ, Закон об автономных учреждениях, Закон об образовании в РФ, Федеральный Закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (далее – Закон о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей)¹, а также ряд постановлений Правительства РФ².

Закон об автономных учреждениях устанавливает два способа создания автономного учреждения, одним из которых является его учреждение, другим – изменение типа существующего государственного (муниципального) учреждения.

При учреждении автономное учреждение создается не на базе уже существующего юридического лица, а на базе имущества, принадлежащего

¹ Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. – 2001. – № 3. – Ст. 3431.

² Постановление Правительства РФ от 28 мая 2007 г. № 325 "Об утверждении формы предложения о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения" // СЗ РФ. – 2007. – № 23. – Ст. 2794; Постановление Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 539 "Об утверждении Порядка создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации федеральных государственных учреждений, а также утверждения уставов федеральных государственных учреждений и внесения в них изменений" // СЗ РФ. – 2010. – № 31. – Ст. 4238.

публично-правовому образованию (на базе государственного или муниципального имущества).

Согласно ч. 1 ст. 6 Закона об автономных учреждениях учредителем автономного учреждения являются: Российская Федерация в отношении автономного учреждения, которое создано на базе имущества, находящегося в федеральной собственности; субъект Российской Федерации в отношении автономного учреждения, которое создано на базе имущества, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации; муниципальное образование в отношении автономного учреждения, которое создано на базе имущества, находящегося в муниципальной собственности.

Функции и полномочия учредителя осуществляются федеральными органами исполнительной власти в отношении автономного учреждения, которое создано на базе имущества, находящегося в федеральной собственности; исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, если автономное учреждение создано на базе имущества, находящегося в собственности субъекта РФ; органом местного самоуправления в случае, когда автономное учреждение создано на базе имущества, находящегося в собственности муниципального образования в порядке, определяемом Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией соответственно (ч. 3 ст. 6 Закона об автономных учреждениях). В качестве примера приведем федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет)». В данном ВУЗе функции и полномочия учредителя осуществляет Министерство образования и науки РФ.

Орган, в компетенцию которого входит принятие решения о создании автономного учреждения, определяется в зависимости от того, на базе какого имущества создается автономное образовательное учреждение. В случае, если речь идет о федеральном государственном учреждении, то решение о его

создании путем учреждения принимается Правительством РФ в форме распоряжения, в котором содержится наименование федерального учреждения с указанием его типа, основные цели деятельности, наименование федерального органа исполнительной власти, который будет осуществлять функции и полномочия учредителя, сведения о недвижимом имуществе и перечень мероприятий по созданию учреждения с указанием сроков их проведения (п. 3,4 Порядка создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации федеральных государственных учреждений, а также утверждения уставов федеральных государственных учреждений и внесения в них изменений, утв. Постановлением Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 539)¹.

Отметим, что решение о создании автономного образовательного учреждения необходимо для разработки, согласования, утверждения устава. Устав разрабатывается и утверждается учредителем автономного образовательного учреждения и содержит: наименование автономного образовательного учреждения, содержащее указание на характер его деятельности (характер деятельности – образовательная), на собственника имущества, указание на тип учреждения (тип учреждения – автономное), тип образовательной организации; место нахождения; сведения об органе, осуществляющем функции и полномочия учредителя; предмет; цели деятельности; виды деятельности (исчерпывающий перечень); виды реализуемых образовательных программ с указанием уровня образования и (или) направленности; сведения и филиалах, представительствах; структуру и компетенцию органов управления образовательной организацией, порядок их формирования и сроки полномочий и иные сведения (ст. 7 Закона об автономных учреждениях, ст. 25 Закона об образовании в РФ).

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 539 «Об утверждении порядка создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации федеральных государственных учреждений, а также утверждения уставов федеральных государственных учреждений и внесения в них изменений»// СЗ РФ. – 2010. – № 31. – Ст. 4238.

Изменение типа существующего государственного (муниципального) образовательного учреждения является наиболее распространенным способом создания автономного образовательного учреждения. Рассмотрим его подробнее.

При данном способе создания автономное образовательное учреждение создается на базе уже существующего юридического лица, а не на базе имущества, которое является собственностью публично-правового образования, в отличие от такого способа создания автономного образовательного учреждения как его учреждение.

Главной чертой данного способа создания является то, что государственная регистрация происходит в соответствии со ст. 18 Закона об автономных учреждениях, а не шестой главой Закона о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Таким образом, происходит не государственная регистрация юридического лица, а лишь государственная регистрация изменений в его учредительные документы. При этом при изменении типа учреждение может осуществлять виды деятельности, предусмотренные его уставом, на основании лицензии, свидетельства о государственной аккредитации и иных разрешительных документов, которые были ему выданы до изменения типа, до того, как срок данных документов подойдет к концу. Переоформления разрешительных документов не требуется (ч. 6 ст. 18 Закона об автономных учреждениях).

Регистрирующий орган, который располагается по месту нахождения юридического лица, осуществляет государственную регистрацию изменений, который подлежат внесению в учредительные документы¹.

Рассмотрим процедуру создания автономного образовательного учреждения путем изменения его типа.

¹ Комментарий к Федеральному закону от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» // URL:<https://medaboutme.ru/zdorove/spravochnik/pravovye-voprosy/dlya-medrabotnika/dokument/kommentariy-k-federalnomu-zakonu-ot-3-noyabrya-2006-g-n-174-fz-ob-avtonomnykh-uchrezhdeniyakh/> (дата обращения: 28.03.2017).

Предложение о создании автономного образовательного учреждения является документом, на основании которого принимается решение о переводе учреждения в статус автономного. Его форма утверждена Постановлением Правительства РФ от 28 мая 2007 г. № 325. Также Приказом Минэкономразвития России от 20 июля 2007 г. № 261 утверждены методические рекомендации по заполнению формы предложения¹.

Подготовкой данного предложения занимается исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, в ведении которых находится государственное (муниципальное) учреждение, по согласованию с исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления, в компетенцию которых входит управление государственным и муниципальным имуществом (ч. 6 ст. 5 Закона об автономных учреждениях). Что касается федеральных учреждений, то предложение о создании федерального автономного учреждения путем изменения типа федерального бюджетного или казенного учреждения, находящихся в ведении федеральной службы или федерального агентства, подготавливается данными органами и направляется ими в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции и полномочия по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, которому они подведомственны (п. 21 Постановления Правительства РФ № 539).

Отметим, что подготовка предложения о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего учреждения осуществляется по инициативе либо с согласия учреждения, тип которого изменяется (ч. 6 ст. 5 Закона об автономных учреждениях).

Предложение о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения имеет

¹ Приказ Минэкономразвития России от 20 июля 2007 г. № 261 «Об утверждении Методических рекомендаций по заполнению формы предложения о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения» // Администратор образования. – 2008. – № 3. – С. 20-25.

следующее содержание: аргументированное обоснование необходимости создания автономного учреждения, в том числе с учетом возможных последствий его создания, имеющих социально-экономический характер, доступности такого учреждения для населения, а также качества выполняемых им работ, оказываемых им услуг; сведения о признании допустимым высшим коллегиальным органом данного учреждения (при наличии такого органа) изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения; сведения об имуществе, которое находится в оперативном управлении соответствующего государственного или муниципального учреждения; сведения об ином имуществе, которое подлежит передаче в оперативное управление создаваемого автономного учреждения; иные сведения (ч. 7 ст. 5 Закона об автономных учреждениях).

Стоит отметить, что данный перечень не содержит сведения об имуществе, находящемся в постоянном (бессрочном) пользовании соответствующего государственного (муниципального) учреждения, в частности, к данному имуществу относятся земельные участки. Считаем целесообразным включить сведения данного характера в перечень сведений, которые должно содержать предложение.

Следующим шагом в процедуре создания автономного образовательного учреждения путем изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения является принятие решения уполномоченным органом.

Предложение о создании автономного учреждения путем изменения его типа направляется в уполномоченный орган исполнительной власти для принятия решения. Если речь идет о федеральном уровне, то решение принимается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции и полномочия по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в соответствующей сфере, либо иной орган, в ведении которого будет находиться соответствующее автономное учреждение. В частности, в

отношении федерального государственного автономного образовательного учреждения решение будет принимать Министерство образования и науки РФ.

Решение о создании автономного учреждения на базе имущества, находящегося в собственности субъекта РФ или в муниципальной собственности, принимается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ или местной администрацией муниципального образования (ч. 3 ст. 5 Закона об автономных учреждениях).

В решение о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения в обязательном порядке должны быть включены сведения об имуществе, закрепляемом за автономным учреждением, в том числе перечень объектов недвижимого и особо ценного движимого имущества, а также список мероприятий по созданию автономного учреждения и сроки их проведения (ч. 9 ст. 5 Закона об автономных учреждениях).

Если речь идет о региональном и местном уровне, то дополнительно указываются сведения об органе, осуществляющем функции и полномочия учредителя создаваемого автономного учреждения, который является ответственным за проведение мероприятий по созданию автономного учреждения (ч. 9.1 ст. 5 Закона об автономных учреждениях).

Согласно ч. 5 ст. 5 Закона об автономных учреждениях Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией муниципального образования могут определяться перечни государственных или муниципальных учреждений, тип которых не подлежит изменению.

Также стоит акцентировать внимание на том факте, что автономное образовательное учреждение является единственно возможной организационно-правовой формой, предусмотренной законодательством для категории «федеральный университет» (ч. 3 ст. 24 Закона об образовании в РФ).

Отметим, что согласно ч. 8, 9 ст. 22 Закона об образовании в РФ образовательные организации, реализующие образовательные программы высшего образования в области обороны и безопасности государства, обеспечения законности и правопорядка, могут учреждаться только Российской Федерацией; образовательные организации для обучающихся с общественно опасным девиантным поведением, нуждающихся в специальных условиях воспитания, обучения и требующих особого педагогического подхода (специальные учебно-воспитательные учреждения открытого и закрытого типа), создаются Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации.

Последним этапом в процедуре создания автономного образовательного учреждения путем изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения является внесение изменений в устав учреждения, утверждение данных изменений учредителем и регистрация данных изменений в государственных органах в установленном порядке в соответствии с Законом о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Отдельные авторы считают необходимым разрабатывать новый устав автономного учреждения, поскольку объем вносимых изменений довольно существенный¹.

По нашему мнению, необходимости в принятии нового устава нет, поскольку изменение типа государственного (муниципального) образовательного учреждения не сопровождается созданием нового юридического лица и при этом не меняются его цели и предмет деятельности.

Рассмотрим процедуру реорганизации автономного образовательного учреждения.

Согласно ч. 1 ст. 57 ГК РФ реорганизация юридического лица возможна по решению его учредителей (участников) или органа юридического лица, уполномоченного на то учредительным документом.

¹ См.: Феклин С.И. Порядок создания автономного образовательного учреждения // Муниципальное образование: инновации и эксперимент. – 2009. – № 1. – С. 6.

В том случае, если учредители (участники) юридического лица, уполномоченный ими орган или орган юридического лица, уполномоченный на реорганизацию его учредительным документом, не осуществляют реорганизацию юридического лица в определенный в решении уполномоченного государственного органа срок, суд по иску данного государственного органа назначает арбитражного управляющего юридическим лицом, в компетенцию которого входит осуществление реорганизации юридического лица. Он выступает от имени юридического лица в суде, составляет передаточный акт и передает его на рассмотрение суда вместе с учредительными документами юридических лиц, создаваемых в результате реорганизации. Решение суда об утверждении указанных документов является основанием для государственной регистрации вновь создаваемых юридических лиц (абз. 2 ч. 2 ст. 57 ГК РФ). С момента государственной регистрации юридических лиц, создаваемых в результате реорганизации, юридическое лицо считается реорганизованным, за исключением реорганизации в форме присоединения к нему другого юридического лица, в данном случае первое из них считается реорганизованным с момента внесения в единый государственный реестр юридических лиц записи о прекращении деятельности присоединенного юридического лица (ч. 4 ст. 57 ГК РФ).

По причине отсутствия специальных правил автономное образовательное учреждение реорганизуется в порядке, установленном гражданским законодательством РФ. Однако в Законе об автономных учреждениях установлено дополнительное условие реорганизации автономного образовательного учреждения, которое заключается в том, что реорганизация является возможной только в случаях, если это не повлечет за собой нарушение прав граждан на получение бесплатного образования (ч. 1, 4 ст. 18 Закона об автономных учреждениях).

Реорганизация автономного образовательного учреждения возможна путем слияния двух или нескольких автономных учреждений, присоединения к автономному учреждению одного учреждения или нескольких учреждений

соответствующей формы собственности, разделения автономного учреждения на два учреждения или несколько учреждений соответствующей формы собственности, выделения из автономного учреждения одного учреждения или нескольких учреждений соответствующей формы собственности, что следует из ч. 2 ст. 18 Закона об автономных учреждениях. Отметим, что некоторые формы реорганизации требуют соблюдения особых правил, так реорганизация в форме слияния и присоединения возможна только при условии, если автономные учреждения созданы на базе имущества одного и того же собственника (ч. 3 ст. 18 Закона об автономных учреждениях).

Специфической чертой реорганизации автономных образовательных учреждений является обязательность положительного заключения комиссии по оценке последствий такого решения, без которого принятие федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления решения о реорганизации не допускается. Отметим, что принятие решения о реорганизации муниципальной общеобразовательной организации, расположенной в сельском поселении, невозможно без учета мнения жителей данного сельского поселения (п. 11, 12 ст. 22 Закона об образовании в РФ).

В течение трех рабочих дней после даты принятия решения о реорганизации автономное образовательное учреждение обязано в письменной форме сообщить в регистрирующий орган о начале процедуры реорганизации, приложив решение о реорганизации. Регистрирующий орган, в свою очередь, в течение трех рабочих дней вносит в единый государственный реестр юридических лиц запись о том, что автономное образовательное учреждение находится в процессе реорганизации (ч. 1 ст. 13.1 Закона о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей).

При осуществлении процедур реорганизации также следует обратить внимание на положение, закрепленное в ч. 2 ст. 13.1 Закона о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей,

обязывающее реорганизуемое юридическое лицо в течение пяти рабочих дней после даты направления уведомления о начале процедуры реорганизации в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц, в письменной форме уведомить известных ему кредиторов о начале реорганизации, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Что касается ликвидации автономного образовательного учреждения, то по ч. 1 ст. 19 Закона об автономных учреждениях автономное учреждение может быть ликвидировано по основаниям и в порядке, которые предусмотрены ГК РФ. Общая процедура ликвидации юридических лиц предусмотрена ст. 62-64.1 ГК РФ. Данные нормы полностью применимы к автономным образовательным учреждениям.

Принятие решения о ликвидации и осуществление самой ликвидации автономного образовательного учреждения осуществляется в особом порядке. Данный порядок устанавливается компетентными органами: Правительством РФ в отношении федеральных автономных учреждений; высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ в отношении автономных учреждений субъекта РФ; местной администрацией муниципального образования в отношении муниципальных автономных учреждений.

Особенностью ликвидации автономного образовательного учреждения является принятие федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления решения о ликвидации только на основании положительного заключения комиссии по оценке последствий такого решения. При принятии решения о ликвидации муниципальной общеобразовательной организации, расположенной в сельском поселении, должно учитываться мнение жителей данного сельского поселения. Отметим, что автономное образовательное учреждение, не может быть ликвидировано в порядке банкротства (п. 1 ст. 65 ГК РФ). Ликвидация автономного образовательного учреждения по решению суда

допускается при наличии общих оснований, регламентированных в ч. 3 ст. 61 ГК РФ.

При ликвидации автономного образовательного учреждения требования кредиторов удовлетворяются за счет имущества, на которое может быть обращено взыскание (ч. 2 ст. 19 Закона об автономных учреждениях).

Имущество автономного образовательного учреждения, которое осталось после удовлетворения требований кредиторов, а также имущество, на которое взыскание по обязательствам автономного учреждения обращено быть не может, передается ликвидационной комиссией учредителю автономного учреждения.

Исследовав особенности создания, реорганизации и ликвидации автономного образовательного учреждения, можно сделать следующие выводы.

Создание автономного образовательного учреждения требует соблюдения определенных условий и выражается в совершении определенной последовательности юридически значимых действий.

Автономное образовательное учреждение может быть создано двумя способами: путем учреждения и путем изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения, второй из которых является наиболее распространенным. В отличие от учреждения, при данном способе создания автономное образовательное учреждение создается на базе уже существующего юридического лица. Также отличительной чертой является то, что при данном способе не происходит государственная регистрация юридического лица, а осуществляется государственная регистрация изменений в его учредительные документы.

Отметим, что имеются определенные различия в отношении органа, компетентного в принятии решения о создании автономного образовательного учреждения: при создании федерального учреждения путем его учреждения решение принимает Правительство РФ, при создании путем изменения типа – федеральный орган исполнительной власти.

В определенных законом случаях автономные образовательные учреждения могут создаваться только Российской Федерацией либо Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации. Также стоит отметить, что Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией муниципального образования могут определяться государственные (муниципальные) учреждения, тип которых не подлежит изменению.

Принятие решения о реорганизации или ликвидации относится к компетенции учредителя автономного образовательного учреждения и осуществляется федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления, выполняющим функции и полномочия учредителя.

Спецификой реорганизации автономного образовательного учреждения является наличие лишь четырех форм реорганизации, исключая преобразование, а также установление дополнительного условия реорганизации, заключающегося в ее осуществлении только в том случае, если это не повлечет нарушение прав граждан на получение бесплатного образования. Также особенностью реорганизации и ликвидации автономного образовательного учреждения является специальная процедура предварительного получения положительного заключения комиссии по оценке последствий такого решения, а также учет мнения жителей сельского поселения при реорганизации и ликвидации муниципального общеобразовательного автономного учреждения в сельской местности.

2.2 Органы автономного образовательного учреждения

В ст. 53 ГК РФ закреплено, что юридическое лицо приобретает гражданские права и принимает на себя гражданские обязанности через свои органы, которые действуют в соответствии с законами, иными правовыми актами и учредительными документами.

Порядок образования органов юридического лица, их компетенция определяются на основании закона и учредительного документа. Отметим, что специфика управления автономным образовательным учреждением определяется Законом об автономных учреждениях, а также образовательным законодательством.

На сегодняшний день образование ориентировано на повышение качества и, как следствие, требует инновационного управления учебным заведением. Долгие годы управленческие полномочия имело лишь государство в лице учебного заведения; на современном этапе существует иная модель управления учебным заведением, предусматривающая передачу части управленческих полномочий и ответственности за их реализацию социальным партнерам.

И.Р. Багманов выделяет следующие основные принципы управления автономным образовательным учреждением: принцип демократичности управления, выражающийся в участии в управлении и решении задач управленческого характера социальных партнеров и заинтересованных сторон, а также в сочетании государственных и общественных начал в управлении; принцип взаимосвязи внутренних управленческих задач с внешними социальными и экономическими факторами, предполагающий гибкость структуры управления; принцип единства управленческого решения и организации его исполнения, базирующийся на том, что основа исполнения решения закладывается в самом его содержании и выражается во внедрении форм его методического обеспечения, помощи, а также контроля; принцип доминирования интересов государства и работодателей в управлении автономным образовательным учреждением и принцип непротиворечивости управленческих решений, которые принимаются на различных уровнях управления автономным образовательным учреждением¹.

Также необходимо отметить, что одной из наиболее существенных характеристик управления автономным образовательным учреждением является

¹См.: Багманов И.Р. Автономное образовательное учреждение: принципы и функции общественного управления // Среднее профессиональное образование. – 2010. – № 4. – С. 46.

сочетание принципов единоначалия и коллегиальности, что регламентируется ч. 6 ст. 26 Закона об образовании в РФ.

Таким образом, органы управления автономного образовательного учреждения формируются на основе вышеуказанных принципов.

Принцип единоначалия выражается в формировании и деятельности единоличного исполнительного органа. Согласно ч. 3 ст. 26 Закона об образовании в РФ, ч. 1 ст. 13 Закона об автономных учреждениях руководитель автономного образовательного учреждения (ректор, директор, заведующий, начальник или иной руководитель) является его единоличным исполнительным органом, осуществляющим текущее руководство деятельностью образовательной организации.

Новшеством гражданского законодательства является то, что учредительным документом может быть предусмотрено, что полномочия выступления от имени юридического лица могут осуществлять несколько лиц, действующих совместно и независимо друг от друга (абз. 3 ч. 1 ст. 53 ГК РФ).

Считаем, что в отношении автономного образовательного учреждения данная норма не может быть применима, так как в нормах ГК РФ об учреждениях речь ведется лишь о единоличном руководителе учреждения, который является его органом, что регламентировано в ч. 4 ст. 123.21 ГК РФ, также в Законах об автономных учреждениях и об образовании в РФ закреплено, что текущее руководство деятельностью автономного образовательного учреждения осуществляется ее руководителем, который является ее единоличным исполнительным органом.

Руководитель автономного образовательного учреждения выполняет роль координатора хозяйственной деятельности данного учреждения. Анализируя нормы Закона об автономных учреждениях, можно сделать вывод, что руководитель автономного образовательного учреждения осуществляет руководство организацией, решает все хозяйственные вопросы работы автономного образовательного учреждения, однако он не обладает полномочиями

по принятию достаточно серьезных решений, которые способны кардинальным образом изменить структуру автономного образовательного учреждения, распоряжаться его имуществом (крупные сделки), изменять состав членов наблюдательного совета¹.

Отметим, что полномочия руководителя автономного образовательного учреждения определяются по остаточному принципу: все что Законом, уставом автономного образовательного учреждения не отнесено к компетенции учредителя или наблюдательного совет, может решать руководитель.

В ч. 2 ст. 13 Закона об автономных учреждениях указано, что руководитель автономного учреждения может без доверенности действовать от имени автономного учреждения, в том числе представлять его интересы и совершать сделки от его имени, представлять его годовую бухгалтерскую отчетность наблюдательному совету для утверждения, утверждать штатное расписание автономного учреждения, план его финансово-хозяйственной деятельности, регламентирующие деятельность автономного учреждения внутренние документы, издавать приказы и давать указания, обязательные для исполнения всеми работниками автономного учреждения. Согласно ч. 8 ст. 51 Закона об образовании в РФ руководитель образовательной организации несет ответственность за руководство образовательной, научной, воспитательной работой и организационно-хозяйственной деятельностью образовательной организации.

В ст. 51 Закона об образовании в РФ установлен ряд требований, предъявляемых к кандидатуре на пост руководителя образовательной организации. Данные требования носят как общий, так и специальный характер. К требованиям общего характера относятся: наличие высшего образования; отсутствие оснований недопущения к педагогической деятельности (таких как:

¹ Комментарий к Федеральному закону от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» // URL:<https://medaboutme.ru/zdorove/spravochnik/pravovye-voprosy/dlya-medrabotnika/dokument/kommentariy-k-federalnomu-zakonu-ot-3-noyabrya-2006-g-n-174-fz-ob-avtonomnykh-uchrezhdeniyakh/>(дата обращения: 28.03.2017).

лишение права заниматься педагогической деятельностью в соответствии со вступившим в силу приговором суда; имеющаяся или имевшаяся судимость; недееспособность и иных, предусмотренных трудовым законодательством; запрет на исполнение должностных обязанностей руководителя образовательной организации или ее филиала по совместительству). К требованиям специального характера относятся: соответствие квалификационным требованиям, указанным в квалификационных справочниках по соответствующим должностям руководителей образовательных организаций и (или) профессиональным стандартам.

Согласно ч. 6 ст. 9 Закона об автономных учреждениях в компетенцию учредителя автономного учреждения входит назначение руководителя автономного учреждения и прекращение его полномочий, а также заключение и прекращение трудового договора с ним, если для организаций соответствующей сферы деятельности федеральными законами не предусмотрен иной порядок назначения руководителя и прекращения его полномочий и (или) заключения и прекращения трудового договора с ним. Однако Закон об образовании в РФ помимо назначения руководителя образовательной организации допускает и его избрание. Избрать – значит выбрать кого-нибудь, наиболее нужного, оказывая ему предпочтение в отличие от остальных, также предложенных для выбора¹. Назначение же предполагает возможность органа или уполномоченного лица поставить другое лицо на должность, в данном случае имеет место безальтернативность. Избрание может осуществляться общим собранием, конференцией работников образовательной организации (общим собранием, конференцией работников и обучающихся) с последующим утверждением учредителем (пп. 1 ч.1 ст. 51 Закона об образовании в РФ). Процедура избрания руководителя не регламентируется Законом об образовании в РФ. Данный вопрос должен регулироваться уставом образовательной организации, в котором закрепляется порядок выдвижения кандидатов на должность руководителя,

¹ См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Шведовой Н.Ю. 21-е изд., перераб. и доп. – М.: Рус. яз., 1961. – С. 241.

порядок созыва общего собрания или конференции, состав участников собрания (конференции), порядок голосования и подведения итогов¹.

По итогам избрания с руководителем государственной (муниципальной) образовательной организации заключается трудовой договор соответствующим органом государственной власти или местного самоуправления.

В автономном образовательном учреждении высшего образования, имеющим категорию «федеральный университет» ректор назначается Правительством РФ и ему предоставляется большой объем полномочий по кадровым вопросам (пп. 4 ч. 1 ст. 51 Закона об образовании в РФ). В частности, директор основного структурного подразделения федеральных университетов – института, назначается ректором, а не избирается ученым советом². Таким образом, на лицо снижение уровня самоуправления в автономном образовательном учреждении. По нашему мнению, необходимо разработать положение о федеральном университете, в котором должна быть закреплена выборность руководителей подразделений федерального университета.

Отметим, что принцип единоначалия не нарушается учреждением должности президента по решению ученого совета, имеющим место в образовательной организации высшего образования, так как президент единоличным исполнительным органом не является. Порядок избрания, полномочия президента регламентируются в уставе образовательной организации высшего образования, а отношения между ним и образовательной организацией регулируются трудовым договором, заключенным с ее учредителем сроком на 5 лет (ч. 11,13,14 ст. 51 Закона об образовании в РФ).

¹ См.: Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // URL: <http://narodirossii.ru/?p=6560>(дата обращения: 30.03.2017).

² См.: Заболотный С.Н. Гражданско-правовой статус автономного образовательного учреждения: Дис. ... канд.юрид. наук. – С. 121.

Как отмечает А.А. Кирилловых, должность президента учреждается с целью дальнейшего развития государственно-общественного характера управления высшими учебными заведениями¹.

Принцип коллегиальности в управлении автономным образовательным учреждением выражается в формировании коллегиальных органов управления. К коллегиальным органам управления в образовательной организации относятся общее собрание (конференция) работников (в профессиональной образовательной организации и образовательной организации высшего образования формируется общее собрание (конференция) работников и обучающихся), педагогический совет (в образовательной организации высшего образования формируется ученый совет). Создание данных органов является обязательным. В образовательной организации также могут формироваться попечительский совет, управляющий совет, наблюдательный совет и иные коллегиальные органы управления, закрепленные в уставе. Они являются факультативными (ч. 4 ст. 26 Закона об образовании в РФ). Однако из смысла ч. 2 ст. 8 Закона об автономных учреждениях следует, что для автономных учреждений создание наблюдательного совета является обязательным. Таким образом, в автономном образовательном учреждении в обязательном порядке создаются следующие коллегиальные органы управления: общее собрание (конференция) работников (общее собрание (конференция) работников и обучающихся), педагогический совет (ученый совет), наблюдательный совет.

Наряду с руководителем наблюдательный совет является важнейшим элементом системы управления автономным образовательным учреждением. Его формирование происходит путем вынесения решения о назначении членов наблюдательного совета учредителем автономного образовательного учреждения. Срок полномочий данного органа устанавливается уставом, однако не может превышать пять лет (ч. 2, 8 ст. 10 Закона об автономных учреждениях).

¹ См.: Кирилловых А.А. Федеральные университеты в образовательном законе // Право и экономика. – 2009. – № 6. – С. 15.

В состав наблюдательного совета входят не менее пяти, но не более одиннадцати членов. Участников наблюдательного совета можно подразделить на две группы: члены, участие которых в наблюдательном совете является обязательным и члены, участие которых в наблюдательном совете является факультативным. К обязательным участникам наблюдательного совета автономного учреждения относятся: представители учредителя, представители исполнительных органов государственной власти или представители органов местного самоуправления, на которые возложено управление государственным или муниципальным имуществом, и представители общественности, в том числе лица, имеющие заслуги и достижения в соответствующей сфере деятельности (если речь идет об автономном образовательном учреждении, то к ним могут относиться, например, ученые). Факультативными членами автономного учреждения являются представители иных государственных органов, органов местного самоуправления, представители работников автономного учреждения. При этом количественный состав представителей государственных органов и органов местного самоуправления не должен превышать одну треть общего числа членов наблюдательного совета. Не меньше половины из числа представителей государственных органов и органов местного самоуправления составляют представители органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя. Количество представителей работников не может превышать одну треть от общего числа членов наблюдательного совета (ч. 1 ст. 10 Закона об автономных учреждениях). При этом членами наблюдательного совета не могут быть руководитель автономного учреждения и его заместители. «Председатель наблюдательного совета автономного учреждения избирается на срок полномочий наблюдательного совета автономного учреждения членами наблюдательного совета из их числа простым большинством голосов от общего числа голосов членов наблюдательного совета автономного учреждения» (ч. 12 ст. 10 Закона об автономных учреждениях).

В качестве примера рассмотрим состав наблюдательного совета ФГАОУ ВО «ЮУрГУ (НИУ)». В состав наблюдательного совета входят: заместитель министра промышленности и торговли РФ Богинский А.И., заместитель генерального директора АО «Российская электроника» Брыкин А.В., исполнительный директор по персоналу и социальной политике Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» Вучкович А.А., президент ЮУрГУ, доктор химических наук, профессор, член-корреспондент РАН Вяткин Г.П., первый заместитель председателя Общероссийского отраслевого объединения работодателей «Союз машиностроителей России» Гутенев В.В., губернатор Челябинской области Дубровский Б.А., заместитель директора Департамента управления сетью подведомственных организаций Минобрнауки России Пазенко И.А., генеральный директор АО «Научно-производственная корпорация «Уралвагонзавод» им. Ф.Э. Держинского Сиенко О.В., директор Департамента государственной политики в сфере высшего образования Минобрнауки России Соболев А.Б., президент Делового совета Евразийского экономического союза Христенко В.Б., генеральный директор ООО «Международный пресс-клуб Чумиков PR и консалтинг» Чумиков А.Н.¹

О.А. Архалович отмечает, что на сегодняшний день зачастую возникает ситуация, когда представители исполнительных органов государственной или муниципальной власти, на которые возложено управление государственным или муниципальным имуществом являются членами сразу нескольких наблюдательных советов, кроме того в качестве представителей данных органов могут быть делегированы, например, консультанты отделов. Данная ситуация может привести к тому, что в наблюдательном совете будут появляться люди, не ориентированные на стратегические цели развития, совершенствования

¹ Наблюдательный совет Южно-Уральского государственного университета // URL: <https://www.susu.ru/ru/university/official/nablyudatelnyy-soviet> (дата обращения: 25.03.2017).

автономного учреждения, не заинтересованные в эффективности принимаемых решений¹.

Стоит отметить, что «...основные вопросы, определяющие приоритетные направления деятельности автономного учреждения переданы наблюдательному совету»². Однако участие в наблюдательном совете работников автономного учреждения является лишь возможностью, которая зависит от усмотрения учредителя. В связи с этим считаем целесообразным закрепить в Законе об автономных учреждениях положение о представителях трудового коллектива, как об обязательных участниках наблюдательного совета.

Компетенция наблюдательного совета закреплена в ст. 11 Закона об автономных учреждениях и охватывает решение ряда важнейших вопросов деятельности автономного учреждения, в частности, наблюдательный совет автономного учреждения рассматривает предложения учредителя или руководителя автономного учреждения о внесении изменений в устав автономного учреждения; о создании и ликвидации филиалов автономного учреждения, об открытии и о закрытии его представительств; о реорганизации или ликвидации автономного учреждения; об изъятии имущества, закрепленного за автономным учреждением на праве оперативного управления и др.

По трем вопросам своей компетенции наблюдательным советом принимаются решения, являющиеся обязательными для руководителя автономного учреждения. Решения принимаются по вопросам рассмотрения: предложения руководителя автономного учреждения о совершении сделок, в которых имеется заинтересованность; предложения руководителя автономного учреждения о совершении крупных сделок; проведения аудита годовой бухгалтерской отчетности). По девяти вопросам своей компетенции наблюдательный совет принимает рекомендации и заключения. При этом,

¹См.: Архалович О.А. Проблемные аспекты деятельности наблюдательного совета автономного учреждения // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2013. – № 4 (22). – С. 119.

²Лескова Ю.Г., Серова О. А. Учреждения в системе юридических лиц: монография. – Самара, – 2007. – С. 102.

законодатель не закрепляет, какую юридическую силу имеют рекомендации и заключения.

А.А. Сапфинова полагает, что рекомендации могут носить обязательный, а также факультативный характер, заключение же представляет собой вывод, оценку эксперта в определенной сфере знаний и на вопрос об обязательности для других лиц этого заключения нельзя однозначно ответить положительно¹.

О.А. Архалович дает несколько иное определение понятия «заключение». Заключением он считает соглашение, имеющее юридическое значение, являющееся неотъемлемым элементом деятельности учредителя и руководителя учредителя. Рекомендацию он определяет, как наставление, указание как поступать в том или ином случае, добавляя, что давать рекомендации ранее являлось прерогативой общественных органов управления, имеющих совершенно иной статус, чем наблюдательный совет, поэтому ее как форму выражения воли наблюдательного совета следует исключить².

На наш взгляд, в связи с неопределенностью в понимании таких форм выражения воли, как рекомендация и заключение, необходимо закрепить разграничение правового значения данных понятий на законодательном уровне.

Отметим, что законодатель не обозначил последствия отрицательного заключения наблюдательного совета. В связи с этим, предлагаем законодательно закрепить положение о том, что при отрицательном заключении наблюдательного совета учредителю или руководителю учреждения нужно мотивированно пояснить свою позицию либо изменить ее, учитывая заключение наблюдательного совета.

Также считаем, что с целью исключения возможных злоупотреблений, необходимо расширить круг вопросов, по которым наблюдательный совет

¹См.: Сапфинова А.А. Спорные вопросы компетенции наблюдательного совета автономного учреждения // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал.– 2010. – № 2. – С. 368.

²См.: Архалович О.А. Проблемные аспекты деятельности наблюдательного совета автономного учреждения // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2013. – № 4 (22). – С. 121.

полномочен принимать решения, обязательные для руководителя автономного учреждения, например, добавить вопрос об изъятии имущества, закрепленного за автономным учреждением на праве оперативного управления.

Помимо наблюдательного совета обязательными коллегиальными органами управления являются общее собрание (конференция) работников образовательной организации (в профессиональной образовательной организации и образовательной организации высшего образования - общее собрание (конференция) работников и обучающихся образовательной организации), педагогический совет (в образовательной организации высшего образования - ученый совет).

Основанием создания общего собрания (конференции) работников является устав образовательной организации, цель создания такого органа выражается в расширении коллегиальных, демократических форм управления, претворении в жизнь прав работников организации на участие в управлении, совершенствования образовательной деятельности организации. В его состав входят все работники образовательной организации. Общее собрание собирается не менее двух раз в год, и считается собранным, если на его заседании присутствует 50% и более от числа работников образовательной организации. К компетенции общего собрания относятся вопросы участия в разработке и принятии коллективного договора, правил внутреннего трудового распорядка, изменений и дополнений к ним; принятие иных локальных актов; разрешение конфликтных ситуаций между работниками и администрацией образовательной организации; контроль за своевременностью предоставления отдельным категориям обучающихся, дополнительных льгот и видов материального обеспечения; контроль за работой подразделений общественного питания и медицинских учреждений в целях охраны и укрепления здоровья детей и работников образовательной

организации; контроль за выполнением устава образовательной организации, внесение предложений по устранению нарушений устава¹.

Педагогический (ученый) совет представляет собой постоянно действующий орган коллегиального управления образовательной организацией, который образуется из штатных педагогических работников образовательной организации, задачей которого является рассмотрение основных вопросов образовательной деятельности. В него входят: руководитель образовательной организации, его заместители, педагогические работники. Действует педагогический (ученый) совет бессрочно. Педагогический совет избирает из своего состава открытым голосованием председателя и секретаря. К полномочиям педагогического совета относятся: обсуждение и утверждение планов работы образовательной организации; осуществление текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся (воспитанников); принятие решений о выдаче соответствующих документов об образовании, о награждении обучающихся (воспитанников); принятие решений о мерах педагогического и дисциплинарного воздействия к обучающимся (воспитанникам) внесение предложений о распределении стимулирующей части фонда оплаты труда².

Также уставом автономного образовательного учреждения может быть предусмотрено формирование иных органов управления, являющихся общественно ориентированными (попечительский совет, управляющий совет, учебно-методический совет и иные).

Рассмотрев систему органов автономного образовательного учреждения, можно отметить ее специфику, обусловленную сферой осуществляемой деятельности. Органы автономного образовательного учреждения

¹См.: Письмо Минобрнауки России от 22 октября 2015 г. № 08-1729 «О направлении методических рекомендаций» (вместе с «Методическими рекомендациями по развитию государственно-общественного управления образованием в субъектах Российской Федерации для специалистов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственное управление в сфере образования, и органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования») // URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=188491&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.1601643990102113#0> (дата обращения: 30.03.2017).

²См.: Там же.

подразделяются на обязательные и факультативные. Специфической чертой данного образовательного учреждения является то, что создание наблюдательного совета внутри него является обязательным. Таким образом, круг обязательных органов управления в автономном образовательном учреждении шире, чем в автономных учреждениях, осуществляющих иную деятельность и в иных образовательных учреждениях. В обязательные органы управления входят: руководитель, наблюдательный совет, общее собрание (конференция) работников (или работников и обучающихся), ученый (педагогический) совет. Факультативными же являются: попечительский совет, учебно-методический совет, ученый совет и другие, чье создание может быть предусмотрено уставом. Также стоит отметить, что объем полномочий руководителя автономного образовательного учреждения значительно уже по сравнению с иными образовательными организациями, за счет его ограничения наблюдательным советом.

2.3 Правовой режим имущества автономного образовательного учреждения

Деятельность автономного учреждения неразрывно связана с вопросами управления имуществом данного учреждения. Правовой режим имущества является важнейшим элементом правового статуса автономного учреждения.

Наличие у автономного образовательного учреждения достаточной имущественной базы имеет важное значение как материальной основы для реализации ими образовательных программ, так и одного из необходимых условий для получения лицензии на осуществление образовательной деятельности. Состав имущества автономных образовательных учреждений

достаточно разнообразен и включает движимые, недвижимые вещи, права требования, права на результаты интеллектуальной деятельности и др.¹.

В соответствии с ч. 1 ст. 3 Закона об автономных учреждениях имущество автономного учреждения закреплено за ним на праве оперативного управления.

В системе вещных прав право оперативного управления занимает незначительное место в сравнении с правом собственности.

Оно является производным от права собственности и ограничивается законом или собственником имущества². «Право собственности включает правомочия владения, пользования, распоряжения имуществом, данные правомочия, по общему правилу, являются неограниченными» (ч. 1 ст. 209 ГК РФ). В отличие от права собственности, «право оперативного управления выражается во владении, пользовании этим имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, назначением этого имущества и, если иное не установлено законом, распоряжении этим имуществом с согласия собственника» (ч. 1 ст. 296 ГК РФ).

С помощью права оперативного управления учредитель (собственник) организует управление имуществом, переданным автономному учреждению, не преследуя основной цели извлечения прибыли³. А.В. Коновалов отмечал, что «смысл закрепления собственником определенного имущественного комплекса за субъектом ограниченного вещного права заключается в желании собственника переложить все хлопоты по введению имущества в экономический оборот на другого субъекта»⁴.

¹См.: Ельникова Е.В. Земельный участок в составе имущества образовательных организаций: вопрос гражданско-правового режима // Ежегодник российского образовательного законодательства. – 2009. – № 2. – С. 96.

²См.: Пронина Л.И. Совершенствование правового положения государственных (муниципальных) учреждений // URL: <http://bujet.ru/article/79219.php> (дата обращения: 30.03.2017).

³См.: Городилова Ю.Л. Правовой режим имущества государственных (муниципальных) учреждений // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2011. – № 1-2. – С. 258.

⁴Коновалов А.В. Владение и владельческая защита в гражданском праве. – СПб., 2001. – С. 58.

Собственник имущества имеет право изъять излишнее имущество, которое закреплено за автономным учреждением или приобретено за счет средств, выделенных им на приобретение этого имущества, которое не используется или используется автономным учреждением не по назначению. В этом проявляется особенность ограниченного вещного права – права оперативного управления. Согласно ч.2 ст. 296 ГК РФ собственник вправе распорядиться по своему усмотрению изъятым у автономного учреждения имуществом.

Стоит отметить, что автономное учреждение помимо права оперативного управления обладает еще одним вещным правом – правом постоянного (бессрочного) пользования. Согласно ч. 7 ст. 3 Закона об автономных учреждениях «земельный участок, необходимый для выполнения автономным учреждением своих уставных задач, предоставляется ему на праве постоянного (бессрочного) пользования». Право постоянного бессрочного пользования предполагает возможность самостоятельно использовать участок в целях, для которых он предоставляется, включая возведение зданий, сооружений и иного недвижимого имущества (ч. 2 ст. 269 ГК РФ). Автономные учреждения не могут распоряжаться земельными участками, которые предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование. Исключение составляют случаи заключения соглашения об установлении сервитута и передачи земельного участка в безвозмездное пользование гражданину в виде служебного надела.

Собственником имущества автономного учреждения является Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование.

Автономное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом, закрепленными за ним собственником или приобретенными автономным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества. Данное имущество подлежит обособленному учету. Остальным имуществом, находящимся у него на праве оперативного

управления, автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не установлено законом.

Под «остальным» имуществом автономного учреждения понимается движимое и недвижимое имущество, приобретенное автономным учреждением на средства, полученные от оказания услуг (выполнения работ), относящихся к его основной деятельности за плату и осуществления иных видов деятельности.

Правовой режим недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за автономными учреждениями, схож. Сложности могут возникать только лишь с определением данного имущества. Понятие «недвижимость» закреплено в ч.1 ст. 130 ГК РФ, категория «особо ценное движимое имущество» относительно новая для российского права. Впервые она появилась в ст. 3 Закона об автономных учреждениях, соответственно, применялась только в отношении автономных учреждений. До принятия Закона №83-ФЗ для бюджетных учреждений правовой режим закрепленного за ним имущества не зависел от его категории. С принятием Закона №83-ФЗ категория «особо ценное имущество» приобретает юридическое значение и для бюджетных учреждений¹.

Из смысла ч.1 ст. 3 Закона об автономных учреждениях можно заключить, что особо ценным имуществом является движимое имущество, без которого автономному учреждению будет существенно затруднено осуществлять деятельность, предусмотренную уставом.

Критерии отнесения движимого имущества к особо ценному регламентируются постановлением Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к

¹См.: Кирилова Н.А. Право оперативного управления государственных и муниципальных учреждений // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. – 2011. – № 3. – С. 137.

категории особо ценного движимого имущества»¹ (далее – Постановление Правительства РФ № 538).

Решение учредителя об отнесении имущества к особо ценному принимается одновременно с принятием решения о закреплении указанного имущества за автономным учреждением или о выделении средств на его приобретение, принимая такое решение, учредитель обязан руководствоваться критериями отнесения движимого имущества к особо ценному, установленными Правительством РФ.

В состав особо ценного движимого имущества подлежат включению: движимое имущество, балансовая стоимость которого составляет от 200 тыс. рублей до 500 тыс. рублей – для федеральных автономных и бюджетных учреждений; от 50 тыс. рублей до 500 тыс. рублей – для автономных учреждений, которые созданы на базе имущества, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации, и бюджетных учреждений субъекта Российской Федерации; от 50 тыс. рублей до 200 тыс. рублей – для муниципальных автономных и бюджетных учреждений.

Таким образом, одним из критериев отнесения имущества к особо ценному движимому имуществу является превышение первоначальной стоимости объекта определенного предела, установленного учредителем.

Также к особо ценному движимому имуществу вне зависимости от стоимостного критерия относится: имущество, без которого осуществление деятельности учреждения, предусмотренной его уставом, будет существенно затруднено; имущество, отнесенное учредителем к определенному виду особо ценного движимого имущества; имущество, отчуждение которого осуществляется в специальном порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (например, документы архивного

¹Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июля 2010 г. № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества» // СЗ РФ. – 2010. – № 31. – Ст. 4237.

фонда, предметы и документы национального библиотечного фонда, музейные экспонаты и т.п.).

Перечни особо ценного движимого имущества определяются органами, осуществляющими полномочия учредителя.

Н.А. Кирилова отмечает, что границы попадания имущества в категорию «особо ценное» достаточно широки. По ее мнению, во-первых, правовое регулирование управления имуществом учреждений должно быть императивным. Во-вторых, учитывая возможность возникновения конфликта интересов между учреждением, которое стремится включить большую часть имущества в перечень движимого имущества и распоряжаться им самостоятельно без согласия учредителя, и учредителем, который стремится включить большую часть имущества в перечень особо ценного движимого имущества, чтобы обеспечить контроль за его использованием, данные нормы являются коррупциогенными. При наличии широкого усмотрения органов государственной власти и местного самоуправления при определении вида имущества данные нормы создают благодатную почву для злоупотреблений и нарушений прав учреждений. Н.А. Кирилова полагает, что необходимо конкретизировать данные критерии¹.

По нашему мнению, на сегодняшний день отнесение движимого имущества к особо ценному является субъективным, носит оценочный характер.

Соглашаясь с Н.А. Кириловой, предлагаем конкретизировать критерии отнесения движимого имущества к особо ценному, закрепленные в Постановлении Правительства РФ № 538. В частности к особо ценному движимому имуществу автономного учреждения следует относить: движимое имущество, балансовая стоимость которого превышает 500 тыс. руб. (для федеральных автономных и бюджетных учреждений); движимое имущество, балансовая стоимость которого превышает 300 тыс. руб. (для автономных учреждений, которые созданы на базе имущества, находящегося в собственности

¹См.: Кирилова Н.А. Право оперативного управления государственных и муниципальных учреждений // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. – 2011.– № 3.– С. 137-138.

субъекта Российской Федерации, и бюджетных учреждений субъекта Российской Федерации); движимое имущество, балансовая стоимость которого превышает 100 тыс. руб.(для муниципальных автономных и бюджетных учреждений). Вне зависимости от стоимостного критерия к особо ценному движимому имуществу автономного учреждения следует относить: движимое имущество, необходимое для реализации предусмотренной уставом деятельности автономных учреждений (в частности, для автономных образовательных учреждений, движимое имущество, необходимое для реализации предусмотренных лицензией на право ведения образовательной деятельности образовательных программ); движимое имущество, необходимое для обеспечения охраны жизни и здоровья, при осуществлении автономным учреждением деятельности, предусмотренной уставом (в частности, для автономных образовательных учреждений, движимое имущество, необходимое для обеспечения охраны жизни и здоровья обучающихся, воспитанников), а также движимое имущество, отчуждаемое в специальном порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами РФ.

С целью исключения коррупциогенного фактора считаем, что перечни особо ценного движимого имущества автономного образовательного учреждения должны утверждаться органами, осуществляющими полномочия учредителя, только при наличии одобрения наблюдательного совета автономного образовательного учреждения.

Отметим, что недвижимое имущество, закрепленное за автономным учреждением собственником или приобретенное автономным учреждением, за счет средств, выделенных ему собственником, априори имеет статус особо ценного имущества и ни в каком дополнительном подтверждении своего статуса от учредителя не нуждается.

Доходы автономного учреждения, полученные вследствие осуществления им предпринимательской деятельности, а также имущество, приобретенное за счет доходов, поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и

учитываются на отдельном балансе. На сегодняшний день правовая природа данного вещного права является предметом дискуссии различных ученых.

Е.Ю. Полотовская считает, что в отношении имущества, за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества, закрепленного за автономным учреждением собственником или приобретенного за счет средств, выделенных ему собственником, автономное учреждение выступает как частный собственник. Таким образом, наряду с правом оперативного управления, правом постоянного (бессрочного) пользования, у автономного учреждения возникает право частной собственности¹.

Аналогичной точки зрения придерживается В.П. Мозолин, считая, что правовой режим доходов и имущества, приобретенного автономным учреждением за счет осуществления предпринимательской деятельности, достаточным образом приближен к режиму, свойственному праву собственности.

Однако, абз. 3 п. 2 Постановление Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 21 «О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации» устанавливает, что ГК РФ «не регламентируя содержание права самостоятельного распоряжения имуществом, приобретенным за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности, определяет, что учреждение в силу статей 120, 296, 298 ГК РФ не может обладать данным имуществом на праве собственности». Также абз. 4 п. 2 данного постановления указывает, что «Судам следует также учитывать, что пункт 2 статьи 42 и пункт 3 статьи 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации определяют не содержание прав учреждений на доходы, полученные учреждениями от приносящей доход деятельности, а закрепляют особенности их учета. Поэтому установление нормами бюджетного законодательства особого порядка учета доходов, полученных от такой

¹См.: Полотовская Е.Ю. Имущество государственных (муниципальных) учреждений: право оперативного управления или право собственности? // URL: <http://justicemaker.ru/view-article.php?id=4&art=2778>(дата обращения: 05.05.2017).

деятельности, не изменяет закрепленный ГК РФ объем прав учреждения относительно данных доходов и приобретенного за счет них имущества»¹.

На основании вышеизложенного, не можем согласиться, что в отношении доходов автономного учреждения, полученных путем осуществления предпринимательской деятельности, а также имущества, приобретенного за счет данных доходов, возникает право собственности.

Д.М. Генкин утверждает, что автономные учреждения обладают имуществом, закрепленным за ними собственником или приобретенным за счет средств, выделенных собственником, а также имуществом, приобретенным за счет средств предпринимательской деятельности на праве оперативного управления².

Позволим себе не согласиться с мнением Д.М. Генкина, поскольку, если бы автономные учреждения обладали имуществом, приобретенным за счет средств предпринимательской деятельности на праве оперативного управления, то собственник автономного учреждения обладал бы значительным объемом полномочий в отношении этого имущества, в частности мог бы изъять его и распорядиться по своему усмотрению.

По мнению Ю.Г. Лесковой, право самостоятельного распоряжения доходами автономного учреждения – это особое самостоятельное вещное право, которое должно быть включено в заглавие главы 19 ГК РФ. В данном случае автор исходит из того, что перечень вещных прав, закрепленный в ст. 216 ГК РФ, является открытым. С данным утверждением нельзя не согласиться. Однако, это не является доказательством того, что именно анализируемое право законодатель рассматривает в качестве нового вещного права.

¹Постановление Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 21 "О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации" // Вестник ВАС РФ. – 2006. – № 8.

²См.: Генкин Д.М. Оперативное управление как институт гражданского права // Советская юстиция.– 1963.– № 3. – С. 4.

Рассмотрев различные точки зрения на правовой режим доходов и имущества, полученных автономным учреждением в результате осуществления предпринимательской деятельности, считаем, что данные доходы и имущество закрепляются за автономным учреждением на праве хозяйственного ведения, поскольку при этом правовом режиме автономные учреждения смогут самостоятельно распоряжаться этим имуществом и денежными средствами.

Таким образом, имущество автономного образовательного учреждения закреплено за ним на праве оперативного управления, исключением является земельный участок, который предоставляется автономному образовательному учреждению на праве постоянного (бессрочного) пользования. Собственниками имущества являются РФ, субъекты РФ и муниципальные образования, без согласия которых автономное образовательное учреждение не вправе распоряжаться недвижимым и особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным за счет его средств. Существует несколько критериев отнесения движимого имущества к особо ценному, которые закреплены в Постановлении Правительства РФ № 538. Однако в ходе анализа данного акта была выявлена необходимость конкретизации данных критериев в силу их субъективности. Недвижимое же имущество априори имеет статус особо ценного имущества, в дополнительном подтверждении своего статуса не нуждается. Также остается дискуссионным вопрос о правовой природе имущества, приобретенного на доходы от осуществления предпринимательской деятельности и самих доходов, полученных вследствие осуществления автономными образовательными учреждениями предпринимательской деятельности. Проанализировав позиции различных ученых по данному вопросу, считаем, что доходы и имущество, полученные автономным учреждением в результате осуществления им деятельности, приносящей доход, закрепляются за автономным образовательным учреждением на праве хозяйственного ведения.

2.4 Право автономного образовательного учреждения на осуществление деятельности, приносящей доход

Реформирование общественно-экономических отношений в России обусловило резкое сокращение финансирования образовательных учреждений со стороны государства, что привело к существенному расширению самофинансирования посредством осуществления самостоятельной экономической деятельности, приносящей доход, а также принципиальное расширение самостоятельности, выражающейся в их академической, организационно-управленческой, хозяйственной автономии, в частности, имущественной, а это в свою очередь, обусловило привлечение средств рыночного характера в осуществлении их экономической деятельности¹.

А.Я. Курбатов подразделяет экономическую деятельность на активную и пассивную. К первой он относит деятельность по производству и реализации товаров, работ и услуг, ко второй – по размещению денежных средств в кредитных организациях, по передаче имущества в аренду, по внесению имущества в уставные капиталы организаций и т.п.².

Отметим, что экономическая и предпринимательская деятельность соотносятся между собой как род и вид, соответственно первое понятие значительно шире второго³.

Полагаем, что право автономного образовательного учреждения на осуществление деятельности, приносящей доход, тождественно экономической деятельности автономного образовательного учреждения и включает в себя предпринимательскую деятельность, которая имеет самостоятельный характер, осуществляется на свой риск, имеет основной целью извлечение прибыли, характеризуется систематичностью и иную приносящую доход деятельность,

¹См.: Куров С.В., Насонкин В.В. Экономическая деятельность высших учебных заведений: гражданско-правовой аспект. – М.: Готика, 2005.– С. 8.

²См.: Курбатов А.Я. Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности. – М.: АО «Центр ЮрИнфоР», 2001. – С. 118-121.

³См.: Кванина В.В. Высшее учебное заведение как субъект права: проблемы частного и публичного права: Монография. – С. 127

которая не обладает совокупностью юридически значимых признаков предпринимательской деятельности.

Автономное образовательное учреждение обладает специальной правоспособностью, что законодательно регламентировано¹. В соответствии с ч. 1 ст. 49 ГК РФ специальной правоспособностью является возможность юридического лица иметь такие гражданские права, которые соответствуют целям его деятельности, и нести обязанности, связанные с этой деятельностью. Постановление Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 21 «О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением ст. 120 ГК РФ» в п. 1 указывает, что сделки, выходящие за пределы специальной правоспособности учреждения, закрепленной законом или иным правовым актом, ничтожны (ст. 168 ГК РФ)². В силу законодательного установления права автономного образовательного учреждения помимо общих прав, обязанностей и ответственности, которые установлены законодательством, в большей мере определяются его уставом. Если в уставе автономного образовательного учреждения не регламентирована деятельность, приносящая доход, то при осуществлении такой деятельности она может быть признана незаконной.

Отметим, что на практике разработчики уставов государственных (муниципальных) автономных учреждений зачастую не конкретизируют виды деятельности данного учреждения, переписывая в устав формулировку из федерального закона, например: «Учреждение может осуществлять приносящую доход деятельность, не запрещенную законом». Данная формулировка в уставе учреждения еще не дает права осуществлять приносящую доход деятельность.

¹См.: Михеева Л.Ю. Вопросы экономической деятельности образовательного учреждения // Ежегодник российского образовательного законодательства. – 2009. – № 2. – С. 80.

²См.: Постановление Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 21 «О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением ст. 120 ГК РФ» // Вестник ВАС РФ. – 2006. – № 8.

Таким образом, отсутствие указания в уставе автономного образовательного учреждения конкретных видов деятельности может повлечь за собой признание судом совершенных в рамках этой деятельности сделок недействительными, выходящими за рамки правоспособности¹.

Так, в Постановлении Девятого арбитражного апелляционного суда от 13 декабря 2016 г. № 09АП-54487/2016, 09АП-54490/2016 по делу № А40-205247/15 суд, оценив учредительные документы Финансового университета, пришел к выводу о том, что учредительными документами университета не предусмотрено поручительство как форма обеспечения обязательств по сделкам с участием третьих лиц, не имея на то согласие или разрешение собственника имущества, университет не может выступать в качестве поручителя по обязательствам. Таким образом, сделка признана недействительной по ст. 168 ГК РФ, то есть выходящей за рамки специальной правоспособности².

Согласно ч. 4 ст. 50 ГК РФ, ч. 2 ст. 24 Закона о некоммерческих организациях некоммерческие организации вправе осуществлять деятельность, приносящую доход, если это предусмотрено их уставами, лишь постольку, поскольку это служит: А) достижению целей, ради которых они созданы; Б) соответствует таким целям. Данные критерии также закреплены в ч. 7 ст. 4 Закона об автономных учреждениях.

Первый критерий возможности осуществления предпринимательской и иной деятельности, приносящей доход, некоммерческой организацией заключается в том, что такая деятельность должна способствовать основной цели деятельности, в автономных образовательных учреждениях – образовательной. Это может выражаться, например, в направлении полученных средств на выплату

¹ Комментарий к Федеральному закону от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» // URL: <https://medaboutme.ru/zdorove/spravochnik/pravovye-voprosy/dlya-medrabotnika/dokument/kommentariy-k-federalnomu-zakonu-ot-3-noyabrya-2006-g-n-174-fz-ob-avtonomnykh-uchrezhdeniyakh/> (дата обращения: 10.04.2017).

² Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 13 декабря 2016 г. № 09АП-54487/2016, № 09АП-54490/2016 по делу № А40-205247/15 // СПС Консультант Плюс. – URL: <http://www.consultant.ru>.

заработной платы, на служебные командировки, в основные и оборотные фонды автономного образовательного учреждения¹.

Второй критерий возможности осуществления предпринимательской и иной приносящей доход деятельности некоммерческой организации вызывает ряд вопросов. Если исходить из буквального толкования слова «соответствие» - равенство, подобие; то анализируемый критерий означает, что предпринимательская деятельность и иная приносящая доход деятельность некоммерческой организации должна быть равна, подобна ее целям деятельности².

В соответствии с ч. 1 ст. 23 Закона об образовании в РФ основной целью деятельности автономного образовательного учреждения является реализация образовательных программ. По нашему мнению, лишь осуществление образовательной деятельности на возмездной основе полностью соответствует основной цели. Таким образом, если брать во внимание данный критерий, то к видам предпринимательской и иной приносящей доход деятельности автономного образовательного учреждения нельзя отнести аренду, предоставление услуг проживания, пользования коммунальными и хозяйственными услугами в общежитиях, инновационную деятельность, внесение в уставный капитал иных организаций денежные средства и иного имущества, продажу основных и оборотных средств и др.

Ч. 2 ст. 24 Закона о некоммерческих организациях закрепляет, что к предпринимательской и иной приносящей доход деятельности некоммерческой организации относятся: производство товаров и услуг, отвечающим целям создания некоммерческой организации, приобретение и реализация ценных бумаг, имущественных, неимущественных прав, участие в хозяйственных обществах и в товариществах на вере в качестве вкладчика. Отметим, что данный перечень видов предпринимательской деятельности не может полностью

¹См.: Кванина В.В. Высшее учебное заведение как субъект права: проблемы частного и публичного права: Монография. – С. 94.

²См.: Там же. –С. 95.

соответствовать основной цели деятельности автономного образовательного учреждения.

В соответствии с вышеизложенным, предлагаем внести изменения в ч. 4 ст. 50 ГК РФ и изложить ее в новой редакции: «Некоммерческие организации могут осуществлять приносящую доход деятельность, если это предусмотрено их уставами, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы». А также считаем необходимым внести соответствующие изменения в ч. 2 ст. 24 Закона о некоммерческих организациях и в ч. 7 ст. 4 Закона об автономных учреждениях.

Отметим, что предпринимательская деятельность автономного образовательного учреждения, как и коммерческого юридического лица, направлена на получение прибыли. Но мотивация осуществления этой деятельности у него иная. Перед автономным образовательным учреждениям стоят задачи по сохранению высококвалифицированных специалистов в научно-педагогической сфере, осуществлению научно-исследовательских работ, модернизации и расширению материально-технической базы. Средства, полученные от осуществления предпринимательской деятельности, в первую очередь направляются на решение данных задач. Таким образом, осуществление предпринимательской деятельности – это необходимая мера для автономного образовательного учреждения, в то же время осуществление предпринимательской деятельности отвлекает его от основной цели – оказания качественных образовательных услуг.

В связи с этим, необходимо иметь в виду, что право на осуществление предпринимательской деятельности автономного образовательного учреждения не может не иметь определенных границ, так как в противном случае это может грозить смешением основной цели деятельности автономного образовательного учреждения с целью извлечения прибыли. На основании вышеизложенного, предлагаем закрепить в Законе об образовании в РФ исчерпывающий перечень

видов предпринимательской деятельности, которые могут осуществлять образовательные организации.

С.В. Куров, В.В. Насонкин¹ предлагают классификацию видов деятельности, приносящих доход, применительно к ВУзам по видам используемых экономических ресурсов.

К первой группе они относят основную деятельность высшего учебного заведения – образовательную деятельность. Во вторую группу видов деятельности ВУЗа они определяют проведение научно-исследовательских работ, к которым относятся: создание и передача научно-технической продукции, оказание услуг научного характера, консультирование, экспертиза, проведение патентных работ, рецензирование и др. Третью группу видов деятельности ВУЗа составляет осуществление работ и услуг по профилю основной деятельности ВУЗа. Четвертую группу составляют виды деятельности, не связанные непосредственно с образованием, но входящие в современную вузовскую инфраструктуру - участие технопарков, венчурных фирм в реализации инновационных проектов ВУЗа, услуги консалтинговых центров и др. В пятую группу включаются такие виды, как законное использование имущества, закрепленного учредителем, но не в соответствии с основной целью деятельности ВУЗа – сдача в аренду помещений, оборудования, производство непрофильной продукции, например, организация производства и продажа продуктов питания, оказание услуг общественного питания своими силами, выращивание сельскохозяйственной продукции и т.д.

По нашему мнению, деятельность автономного образовательного учреждения, приносящую доход, можно классифицировать на предпринимательскую деятельность и деятельность, приносящую доход, не являющуюся предпринимательской.

К предпринимательской деятельности автономного образовательного учреждения можно отнести оказание платных образовательных услуг, а также

¹См.: Куров С.В., Насонкин В.В. Экономическая деятельность высших учебных заведений: гражданско-правовой аспект. – С. 41-49.

иных услуг и выполнение работ, отвечающих требованиям создания автономного образовательного учреждения, производственную деятельность (например, по производству и реализации перспективной техники, аппаратно-программных и программных средств) и др.

К иной приносящей доход деятельности автономного образовательного учреждения можно отнести сдачу имущества в аренду; приобретение, реализацию ценных бумаг, имущественных, неимущественных прав; размещение денежных средств на депозитах в кредитных организациях; внесение имущества в уставный капитал других юридических лиц или передача этого имущества иным образом другим юридическим лицам в качестве их учредителя или участника и др.

Рассмотрим подробнее некоторые виды предпринимательской и иной приносящей доход деятельности автономного образовательного учреждения.

Наибольший удельный вес в системе доходов от предпринимательской деятельности автономного образовательного учреждения занимают доходы от возмездной образовательной деятельности.

В автономных образовательных учреждениях образовательные услуги подразделяются на основные и дополнительные. В соответствии с Письмом Минобразования РФ от 01 октября 2002 г. № 31ю-31нн-40/31-09 «О Методических рекомендациях по заключению договоров для оказания платных образовательных услуг в сфере образования»¹ под дополнительными образовательными услугами понимаются «услуги, предоставляемые исполнителем, такие, как обучение по дополнительным образовательным программам, преподавание специальных курсов и циклов дисциплин, репетиторство и другие услуги, не предусмотренные соответствующими образовательными программами и государственными образовательными стандартами».

Автономные образовательные учреждения могут осуществлять образовательную деятельность за счет средств физических и (или) юридических

¹Письмо Минобразования РФ от 01 октября 2002 г. № 31ю-31нн-40/31-09 «О Методических рекомендациях по заключению договоров для оказания платных образовательных услуг в сфере образования» // Официальные документы в образовании. – № 32.– 2002.

лиц по договорам об оказании платных образовательных услуг (ч. 1 ст. 101 Закона об образовании в РФ).

Согласно п. 9 Постановления Правительства РФ от 15 августа 2013 г. № 706 «Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг»¹ (далее – Постановление Правительства РФ № 706) исполнитель (автономное образовательное учреждение) обязан до заключения договора и в период его действия предоставлять заказчику достоверную информацию о себе и об оказываемых платных образовательных услугах, обеспечивающую возможность их правильного выбора.

В договоре об оказании платных образовательных услуг не могут содержаться условия, которые бы ограничивали права поступающих и обучающихся, или снижали уровень гарантий, предоставленных им по сравнению с условиями, установленными законодательством Российской Федерации об образовании (п. 13 Постановления Правительства РФ № 706).

Считаем, что деятельность образовательного учреждения по осуществлению платных образовательных услуг полностью подпадает под признаки предпринимательской деятельности, что не вызывает сомнений. Однако некоторые авторы считают, что такая деятельность предпринимательской не является². Как отмечает Е.А. Суханов, в данном случае речь идет просто о неправомерном использовании организационно-правовой формы некоммерческой организации для профессионального участия в предпринимательских отношениях³.

Анализируя ч. 2 ст. 24 Закона о некоммерческих организациях, а также ст. 4 Закона об автономных учреждениях, можно заключить, что автономное

¹Постановление Правительства РФ от 15 августа 2013 г. № 706 «Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг» // СЗ РФ. – 2013. – № 34. – Ст. 4437.

²См.: Насонкин В.В. Гражданско-правовое регулирование экономической деятельности высших учебных заведений в Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – С. 12.; Токмовцева М.В. Высшее учебное заведение как субъект отношений в сфере предпринимательства. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2000. – С. 19.

³См.: Суханов Е.А. О правовом статусе образовательных учреждений // Вестник ВАС РФ. – 2002. – № 11. – С. 69-70.

образовательное учреждение также вправе осуществлять производственную деятельность и оказывать необразовательные услуги.

При планировании образовательным учреждением возможных видов производственной деятельности или оказания необразовательных услуг первоначально необходимо осуществить их привязку к основной уставной деятельности. Так или иначе такие работы и услуги должны быть включены в технологическую цепь, связанную с ведением основной деятельности: либо в качестве вспомогательных видов деятельности (например, для улучшения условий обучения и работы), либо как продукция, образующаяся в результате основной деятельности¹. В качестве примера осуществления производственной деятельности и оказания необразовательных услуг автономным образовательным учреждением можно привести: производство перспективной техники и других изделий с учетом профиля подготовки кадров; оказание услуг связи, включая услуги в области информационно-телекоммуникационных систем; создание и ведение информационных баз, обработка данных; приобретение, изготовление и реализация продукции общественного питания, изготавливаемой или приобретаемой за счет средств от приносящей доход деятельности, в том числе, деятельности столовых, ресторанов, кафе, осуществление экспертной деятельности и др.

Одним из видов деятельности автономного образовательного учреждения, приносящего доход, является сдача имущества в аренду.

Для сдачи в аренду автономным образовательным учреждением недвижимого имущества, а также особо ценного движимого имущества, переданного учредителем или приобретенного за счет средств, выделенных учредителем, требуется согласие учредителя имущества². Отметим, что в случае

¹См.: Вавилов А.И. Правовые основы приносящей доход деятельности образовательных учреждений //URL:<http://www.menobr.ru/article/5001-pravovye-osnovy-prinosyashchey-dohod-deyatelnosti-obrazovatelnyh-uchrejdeniy>(дата обращения: 05.05.2017).

²См.: Вавилов А.И. Правовые основы приносящей доход деятельности образовательных учреждений //URL:<http://www.menobr.ru/article/5001-pravovye-osnovy-prinosyashchey-dohod-deyatelnosti-obrazovatelnyh-uchrejdeniy>(дата обращения: 05.05.2017).

сдачи в аренду с согласия учредителя данного имущества финансовое обеспечение содержания такого имущества учредителем не осуществляется (ч. 3 ст. 4 Закона об автономных учреждениях).

Право образовательного учреждения на передачу имущества в аренду в юридической литературе рассматривается неоднозначно. Например, В. Витрянский полагает, что образовательное учреждение может выступать арендодателем только имущества, которое приобретено на доходы от предпринимательской и иной приносящей доходы деятельности, в иных случаях образовательное учреждение сдавать имущество в аренду не вправе. О. Козырь придерживается того же мнения. На его взгляд, имущество, закреплённое за образовательным учреждением, сдает в аренду собственник, поскольку прежде чем сдать в аренду это имущество, собственник должен его изъять. Это умозаключение следует из того, что сдача в аренду имущества представляет собой распоряжение им, а согласно ч. 2 ст. 296 ГК РФ собственник вправе распоряжаться лишь имуществом, изъятим у учреждения. Причем изъять он может лишь имущество излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению¹.

К деятельности автономного образовательного учреждения, приносящей доход также относится возможность быть учредителем или участником иных юридических лиц, а также вносить имущество в уставный (складочный) капитал других юридических лиц.

Автономное учреждение (в том числе, автономное образовательное учреждение) вправе быть участником (учредителем) других юридических лиц, а также вносить имущество в уставный капитал других юридических лиц или иным образом передавать это имущество другим юридическим лицам в качестве их учредителя или участника (ч. 6 ст. 3, п. 5 ч. 1 ст. 11 Закона об автономных учреждениях). Отметим, что автономное учреждение может вносить в оплату уставного (складочного) капитала других юридических лиц или иным образом

¹ Цит. по: Кванина В.В. Высшее учебное заведение как субъект права: проблемы частного и публичного права: Монография. – С. 134.

передавать другим юридическим лицам в качестве их учредителя или участника любое имущество, принадлежащее ему на праве оперативного управления, за исключением объектов культурного наследия народов Российской Федерации, предметов и документов, входящих в состав Музейного фонда Российской Федерации, Архивного фонда Российской Федерации, национального библиотечного фонда (ч. 6 ст. 3 Закона об автономных учреждениях). Согласие учредителя автономного учреждения на участие в учреждении другого юридического лица необходимо не во всех случаях, а лишь в случаях, если в уставный (складочный) капитал или иным образом будет передано недвижимое имущество, закрепленное за автономным учреждением или приобретенное им за счет средств, выделенных учредителем на приобретение этого имущества, и особо ценное движимое имущество (ч. 6 ст. 3 Закона об автономных учреждениях).

Особенности создания высшими образовательными организациями хозяйственных обществ и хозяйственных партнёрств, деятельность которых заключается в практическом применении (внедрении) результатов интеллектуальной деятельности, исключительные права на которые принадлежат образовательным организациям высшего образования, регламентированы в ст. 103 Закона об образовании в РФ. Главная особенность проявляется в том, что согласие собственника их имущества получать не нужно. При этом уведомление о создании хозяйственного общества должно быть направлено образовательной организацией высшего образования федеральному органу государственной власти, осуществляющему функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере научной и научно-технической деятельности, в течение семи дней с даты внесения в единый государственный реестр юридических лиц записи о государственной регистрации созданного хозяйственного общества или хозяйственного партнёрства.

Иной особенностью является то, что предусмотрена возможность внесения в уставные капиталы хозяйственных обществ и партнерств только права использования результатов интеллектуальной деятельности, исключительные

права на которые остаются у образовательных организаций высшего образования. Таким образом, речь идёт о передаче исключительного права создаваемому хозяйственному обществу на основе лицензионного договора.

На основе вышеизложенного можно сделать следующий вывод.

Приносящая доход деятельность автономного образовательного учреждения включает предпринимательскую деятельность и деятельность, приносящую доход, не обладающую признаками предпринимательской. Автономное образовательное учреждение имеет специальную правоспособность, в связи с чем права автономного образовательного учреждения помимо общих прав, обязанностей и ответственности, регламентированных законодательно, определяются его уставом. Автономные образовательные учреждения могут осуществлять приносящую доход деятельность, если это предусмотрено их уставами, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы и соответствует таким целям. Второй критерий целесообразно исключить, путем внесения изменений в законодательство. Осуществление автономным образовательным учреждением предпринимательской деятельности является необходимой мерой и не должно перерасти в самоцель и отвлекать от его основной деятельности – оказания качественных образовательных услуг, в связи с чем необходимо закрепить исчерпывающий перечень видов предпринимательской деятельности в Законе об образовании в РФ. Можно выделить следующие виды предпринимательской и иной приносящей доход деятельности автономного образовательного учреждения: образовательная деятельность; производственная деятельность например, по производству и реализации перспективной техники, аппаратно-программных и программных средств; оказание необразовательных услуг; сдача имущества в аренду; размещение денежных средств на депозитах в кредитных организациях; внесение имущества в уставный капитал других юридических лиц или передача иным образом другим юридическим лицам в качестве их учредителя или участника и др.

Также считаем необходимым отметить, что на сегодняшний день автономное образовательное учреждение – как некоммерческая организация проходит трансформацию в разновидность коммерческой, поскольку с целью удовлетворения своих интересов должно стремиться к получению наибольшей прибыли, что связано с нестабильным финансовым обеспечением деятельности данного учреждения, ориентированным на жесткую связь с результатом. Данное стремление сказывается неблагоприятным образом на качестве образования, также оно порождает вытеснение бюджетных социальных благ платными услугами, утрате социальных льгот. На примере ФГАОУ ВО ЮУрГУ можно говорить о существенном сокращении бюджетных мест на факультетах; о прекращении выделения средств ВУЗа на проезд, проживание студентов, участвующих в научных конференциях, олимпиадах, иных научных мероприятиях; о сокращении стипендий и льготных программ по отдыху и оздоровлению студентов.

2.5 Особенности ответственности автономного образовательного учреждения

Институт юридической ответственности занимает лидирующую позицию в системе правовых средств, которые обеспечивают эффективную реализацию правосубъектности автономных образовательных учреждений.

В отношении автономных образовательных учреждений действуют традиционно регламентированные законодателем виды юридической ответственности, в частности, гражданская, административная, уголовная.

Автономное учреждение отвечает по своим обязательствам всем имуществом за исключением особо ценного движимого, а также недвижимого имущества, закрепленных за ним собственником или приобретенных на его средства (ч. 4 ст. 2 Закона об автономных учреждениях). Отметим, что собственник имущества автономного учреждения не несет ответственности по

обязательствам данного учреждения (ч. 5 ст. 2 Закона об автономных учреждениях).

Исключив недвижимое и особо ценное движимое имущество, закрепленные за автономным учреждением учредителем или приобретенные за счет его средств, из имущества, которое подлежит взысканию по обязательствам, законодатель защитил автономное учреждение от невозможности дальнейшего функционирования вследствие потери определенных видов имущества по долгам. Например, университет, колледж, школа и другие учебные заведения не могут осуществлять свою деятельность без помещений, мебели, учебного оборудования, которые входят в понятие недвижимое и особо ценное движимое имущество, закрепленное за автономным учреждением учредителем или приобретенное за его счет.

Что касается отсутствия субсидиарной ответственности учредителя по обязательствам автономного учреждения, то многие авторы критикуют данное положение законодательства.

В частности, В.А. Панюкова считает, что большую часть имущества, которое закреплено за автономным учреждением, составляет недвижимое и особо ценное движимое имущество, иное имущество, которым учреждение отвечает по своим обязательствам, несопоставимо мало. Таким образом, имеет место ситуация, при которой с собственника сняты все риски, связанные с осуществлением учреждением предпринимательской деятельности¹.

Т.Н. Потапова считает, что данная ситуация может породить риск отказа банков кредитовать автономные учреждения в связи с фактической необеспеченностью кредитов².

Ф.Ф. Литвинович полагает, что кредитор рискует не получить никакого имущественного удовлетворения по долгам автономного учреждения даже при

¹См.: Панюкова В.А. К вопросу о создании автономных учреждений // Эпоха науки. – 2015. – №2 // URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-sozdanii-avtonomnyh-uchrezhdeniy-1> (дата обращения: 06.04.2017).

²См.: Потапова Т.Н. Создание автономного учреждения: Плюсы и минусы // Актуальные проблемы экономики и права. – 2009. – № 4 (12). – С. 170.

наличии у данного учреждения некоторого имущества (а именно недвижимого и особо ценного движимого, полученного от учредителя или приобретенного на выделенные им средства). В итоге многие контрагенты будут обеспокоены тем, за счет какого имущества они будут возмещать свои убытки в случае неспособности автономного учреждения исполнять свои обязательства, что приведет к неблагоприятным для учреждения последствиям: с ним могут просто отказаться заключать договоры, или же требовать сто процентов предоплаты, или же расчетов посредством депонированного аккредитива, залога, поручителей, банковской гарантии и т.д. Таким образом, долг автономного учреждения «повисает», то есть за него никто не отвечает, однако при этом должник продолжает работать и владеть необходимым для работы имуществом¹.

По нашему мнению, то обстоятельство, что долги автономного учреждения могут оказаться никак не обеспечены, является абсурдным, нелогичным, ведь если юридическое лицо не несет полной ответственности за свою деятельность, то ее должен нести кто-то другой, в частности учредитель.

Причем стоит акцентировать внимание на том, что автономное учреждение является одним из субъектов, которые не признаются банкротами на современном этапе, что регламентировано ст. 65 ГК РФ.

С.Н. Заболотный считает, что ограниченный характер ответственности автономных учреждений, учитывая отсутствие субсидиарной ответственности собственника их имущества, ставит вопрос о допустимости банкротства данных субъектов².

Полагаем, что, формально обанкротить автономное учреждение нельзя, фактически же может возникнуть ситуация, когда любая деятельность автономного учреждения станет невозможной. Однако если смоделировать

¹Цит. по: Цинцадзе Н.С. Гражданско-правовая ответственность государственных образовательных учреждений по обязательствам: проблемы концептуального понимания, текущего и перспективного нормативного регулирования // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки.– 2013. – № 4 (120).– С. 365.

²См.: Заболотный С.Н. Гражданско-правовой статус автономного образовательного учреждения: Дис. ... канд.юрид. наук. – С. 47.

ситуацию возможности признания банкротом автономного учреждения, то станет ясно, что в данном случае результатом будут массовые увольнения работников, сферы образования, науки, культуры, здравоохранения, т.е. неблагоприятные последствия социального характера.

Кроме того, если допустить обращение взыскания на государственное или муниципальное имущество по долгам автономного образовательного учреждения, то будет нарушен ФЗ от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»¹. В соответствии с п. 1 ст. 13 указанный закон устанавливает исчерпывающий закрытый перечень способов приватизации государственного и муниципального имущества, среди которых способ «взыскания по долгам» не значится².

С учетом этих обстоятельств полагаем, что применение радикальной меры – введения возможности признания автономного учреждения несостоятельным (банкротом) можно избежать, установив субсидиарную ответственность учредителя по обязательствам автономного и бюджетного учреждения перед кредиторами.

Интерес представляет то, что на сегодняшний день складывается единообразная судебная практика в отношении трактовки момента возникновения права требования к собственнику имущества автономного учреждения, образованного из иного типа учреждения.

Так в Постановлении Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 21 января 2014 г. № 17АП-15331/2013-ГК по делу № А50-9886/2013 указано следующее: «...Согласно имеющейся в материалах дела выписке из ЕГРЮЛ изменение типа образовательного учреждения с бюджетного на автономное произошло 15.12.11 г., таким образом, до 15.12.2011 г. учреждение являлось

¹Федеральный Закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» // СЗ РФ. – 2002. – № 4. – Ст. 251.

²Цит. по: Цинцадзе Н.С. Гражданско-правовая ответственность государственных образовательных учреждений по обязательствам: проблемы концептуального понимания, текущего и перспективного нормативного регулирования // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки.– 2013. – № 4 (120). – С. 365.

бюджетным. П. 2 ст. 120 ГК РФ в редакции, действовавшей в заявленный период, в рамках которого образовалось неосновательное обогащение, предусматривалась субсидиарная ответственность собственника имущества бюджетного учреждения при недостаточности денежных средств учреждения. В п. 12 ст. 33 Закона № 83-ФЗ содержатся положения о действии во времени указанных изменений, в частности предусмотрено, что нормы, изложенные в абз. 6 п. 2 ст. 120 ГК РФ, в части исключения субсидиарной ответственности собственника имущества бюджетного учреждения не применяются к правоотношениям, возникшим до 01.01.2011 г. Таким образом, отменяя норму о субсидиарной ответственности РФ, субъекта РФ или муниципального образования по обязательствам созданных ими учреждений, за исключением казенных, законодатель указал на то, что новая норма не применяется к правоотношениям, возникшим до 01.01.2011 г. В этой связи довод заявителя жалобы о том, что муниципальное образование «город Пермь» не может нести субсидиарную ответственность в лице администрации г. Перми отклоняется»¹.

Также в Постановлении ФАС Московского округа от 07 февраля 2008 г. № КГ-А40/14759-07 по делу № А40-14025/07-41-124 указано, что по причине того, что спорное обязательство определилось ранее внесения изменений в ст. 120 ГК РФ, ответственность по обязательствам автономного учреждения, возникшим в 2005 г., несет его собственник².

Отметим, что в исключительном случае учредитель автономного учреждения все же несет субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения. Таким случаем является причинение автономным учреждением вреда гражданам и невозможность удовлетворить требования по обязательствам из причинения вреда вследствие недостаточности имущества автономного учреждения (пп. 2 ч. 6 ст. 123.22 ГК РФ).

¹Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 21 января 2014 г. № 17АП-15331/2013-ГК по делу № А50-9886/2013 // СПС Консультант Плюс. – URL: <http://www.consultant.ru>.

²См.: Постановление ФАС Московского округа от 7 февраля 2008 г. № КГ-А40/14759-07 по делу № А40-14025/07-41-124 // СПС Консультант Плюс. – URL: <http://www.consultant.ru>.

Обратим внимание, что согласно судебной практике, если спорное правоотношение возникло в период действия абз. 5 п. 2 ст. 120 ГК РФ, по которому собственник имущества не несет ответственность по обязательствам автономного учреждения, то собственник имущества автономного учреждения не несет субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения вследствие причинения вреда гражданам при невозможности удовлетворить требования из-за недостаточности имущества (Апелляционное определение Оренбургского областного суда от 24 декабря 2014 г. по делу № 33-7847/2014)¹.

Автономное образовательное учреждение отвечает за невыполнение, а также ненадлежащее выполнение функций, которые относятся к его компетенции, за реализацию не в полном объеме образовательных программ, качество образования, а также за жизнь и здоровье обучающихся, работников образовательной организации (ч. 7 ст. 28 Закона об образовании в РФ). В этом проявляется специфика ответственности автономного образовательного учреждения.

Образовательная организация и ее должностные лица также несут административную ответственность, регламентированную Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, за нарушение или незаконное ограничение права на образование, а также установленных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, нарушение требований к организации и осуществлению образовательной деятельности (ч. 7 ст. 28 Закона об образовании в РФ). Таким образом, ответственность за указанные нарушения несут образовательная организация как юридическое лицо, а также ее должностные лица. В определенных случаях руководитель или иные

¹См.: Апелляционное определение Оренбургского областного суда от 24 декабря 2014 г. по делу № 33-7847/2014 // СПС Консультант Плюс. – URL: <http://www.consultant.ru>.

должностные лица образовательной организации могут нести уголовную ответственность, если их действия содержат состав уголовных преступлений¹.

Что касается гражданско-правовой ответственности автономного образовательного учреждения, то ее можно классифицировать на ответственность при неисполнении договорных обязательств (например, при неисполнении положений договора об оказании образовательных услуг) и ответственность вследствие причинения вреда (например, причинение вреда имуществу, здоровью, личности и т.д.).

Рассмотрим ответственность автономного образовательного учреждения за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по оказанию образовательных услуг.

Правовая ответственность автономного образовательного учреждения за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по оказанию платных образовательных услуг регламентируется ГК РФ; Законом РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей»² (далее – Закон о защите прав потребителей), причем он применяется только при оказании платных образовательных услуг, на оказание образовательных услуг за счет бюджетных средств он не распространяется; Постановлением Правительства РФ «Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг», а также регулируется непосредственно договором по оказанию платных образовательных услуг. Данная ответственность, как было отмечено выше, носит гражданско-правовой характер, ее возникновение обуславливается неисполнением либо ненадлежащим исполнением соответствующих договорных обязательств по осуществлению платной образовательной деятельности. По п. 17 Постановления Правительства РФ «Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг» в случае обнаружения недостатка платных образовательных услуг, в том

¹См.: Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // URL: <http://narodiossii.ru/?p=6434>(дата обращения: 17.04.2017).

²Закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» // СЗ РФ. – 1996.– № 3.– Ст. 140.

числе оказания их не в полном объеме, который предусмотрен образовательными программами, заказчик, то есть физическое и (или) юридическое лицо, имеющее намерение заказать либо заказывающее платные образовательные услуги для себя или иных лиц на основании договора, имеет право по своему выбору потребовать: безвозмездного оказания образовательных услуг; соразмерного уменьшения стоимости оказанных платных образовательных услуг; возмещения понесенных им расходов по устранению недостатков оказанных платных образовательных услуг своими силами или третьими лицами. Заказчик также вправе отказаться от исполнения договора и потребовать полного возмещения убытков в случае, если в срок, установленный договором, недостатки платных образовательных услуг не устранены исполнителем (п. 18 Постановления Правительства РФ «Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг»). Также потребовать полного возмещения убытков можно в связи с нарушением сроков начала и окончания оказания платных образовательных услуг и в связи с недостатками платных образовательных услуг (п. 20 Постановления Правительства РФ «Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг»).

В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения автономным образовательным учреждением обязательств по оказанию образовательных услуг, заказчик в соответствии со ст. 15 Закона о защите прав потребителей вправе требовать компенсацию морального вреда.

Гражданско-правовая ответственность автономного образовательного учреждения также наступает в случае причинения вреда жизни и здоровью обучающихся, работников образовательной организации и в случае причинения вреда их имуществу. К неправомерным действиям, причинившим вред жизни и здоровью обучающихся и работников автономного образовательного учреждения, может быть отнесена деятельность данного учреждения, связанная с неправильной эксплуатацией источников повышенной опасности, например, оборудования и приборов, используемых в ходе проведения научных

экспериментов или несоответствие условий образовательного процесса лицензионным требованиям и др. В данном случае применяются положения ГК РФ в части возмещения вреда, причиненного жизни или здоровью гражданина, и в части компенсации морального вреда (ст. 1084-1094, 1099-1101 ГК РФ).

Что касается причинения вреда имуществу обучающихся или работников автономного образовательного учреждения, то он подлежит возмещению им в полном объеме.

Обратим внимание на то, что в случае причинения автономным образовательным учреждением вреда гражданам (обучающимся, работникам) и при невозможности удовлетворить автономным образовательным учреждением требования по обязательствам из причинения вреда вследствие недостаточности имущества, субсидиарную ответственность по обязательствам несет учредитель автономного образовательного учреждения.

На основе вышеизложенного можно сделать следующий вывод. Автономное образовательное учреждение отвечает по своим обязательствам всем имуществом за исключением особо ценного движимого, а также недвижимого имущества, закрепленных за ним собственником или приобретенных на его средства. Собственник имущества автономного учреждения не несет ответственности по обязательствам данного учреждения за исключением случаев причинения вреда автономным образовательным учреждением гражданам при невозможности удовлетворения их требований по обязательствам из причинения вреда. В параграфе представлена и обоснована точка зрения о необходимости введения субсидиарной ответственности учредителя по обязательствам автономного учреждения. Автономное образовательное учреждение может быть привлечено к гражданской, административной ответственности, в определенных случаях руководитель или иные должностные лица автономного образовательного учреждения могут нести уголовную ответственность. Гражданско-правовую ответственность, в свою очередь, можно классифицировать на договорную и ответственность из причинения вреда. Отметим, что в действующем Законе об

образовании в РФ в целом весьма слабо урегулированы вопросы правовой ответственности образовательных организаций. Закон не устанавливает конкретных мер ответственности. Статья 28 Закона об образовании в РФ отсылает лишь к Кодексу об административных правонарушениях, в котором установлена ответственность за совершения административных правонарушений. Не регламентируется гражданская ответственность автономных образовательных учреждений, нет отсылок к соответствующему законодательству.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Глобализация мирового экономического пространства, а также модернизация невозможны без совершенствования сферы образования. Необходимость создания механизма устойчивого развития системы образования обусловило появление новых типов учреждений, предоставляющих наибольшую свободу для эффективного развития образовательной деятельности. На протяжении последнего десятилетия в России были разработаны законы, регулирующие деятельность образовательных учреждений, наиболее значимым из которых стал Закон об автономных учреждениях, закрепивший создание автономного учреждения как нового самостоятельного типа учреждения, способного осуществлять деятельность в различных сферах, в том числе и в сфере образования.

В нашем исследовании выделено четыре этапа исторического развития института автономного учреждения.

Первым этапом является «Учреждение в дореволюционный период развития России». На данном этапе учреждение рассматривалось как изъян в классической конструкции юридических лиц и не пользовалось симпатией законодательства.

Вторым этапом является «Развитие учреждений в советский период». На данном этапе учреждение являлось продуктивной формой выражения государством своих функций. Начальный период данного этапа характеризовался возможностью создания как частных, так и государственных учреждений. Затем ситуация меняется и уже в ГК РСФСР 1964 г. частные учреждения не упоминаются.

Третьим этапом является «Развитие учреждение в постсоветский период». Данный этап характеризовался признанием частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности и, как следствие, возможностью создания и финансирования учреждения любым собственником.

Четвертым этапом является «Период реализации правовой реформы в РФ», в рамках которой были приняты Закон об автономных учреждениях, Закон № 175-ФЗ, Закон № 83-ФЗ. Законодательное закрепление получили частные учреждения, а государственные и муниципальные были разделены на бюджетные, автономные и казенные.

Из п. 2 ст. 9.1 Закона о некоммерческих организациях следует, что автономные учреждения являются типом государственных и муниципальных учреждений. Таким образом, автономное учреждение не является самостоятельной организационно-правовой формой юридического лица, а представляет собой один из типов учреждений, создаваемых публичным собственником, в рамках таких видов учреждений, как государственные и муниципальные.

В дипломной работе были выделены следующие характеристики такого типа образовательных учреждений, как автономное: (1) является унитарной некоммерческой организацией; (2) имеет специальную правоспособность; (3) учредителем автономного учреждения могут выступать РФ, субъект РФ, муниципальное образование; (4) органами являются наблюдательный совет, руководитель автономного учреждения, а также иные предусмотренные федеральными законами и уставом органы; (5) имущество закреплено за автономным учреждением на праве оперативного управления, за исключением земельных участков, закрепленных на праве постоянного (бессрочного) пользования; (6) не имеет право распоряжаться особо ценным движимым, а также недвижимым имуществом, закрепленными за ним собственником или приобретенными за счет выделенных им средств; (7) отвечает по обязательствам всем имуществом за исключением особо ценного движимого имущества и недвижимого имущества, закрепленными за ним собственником или приобретенными за счет выделенных им средств; (8) собственник автономного учреждения не несет субсидиарную ответственность по обязательствам автономного учреждения (исключением являются обязательства из причинения

вреда гражданам при недостаточности имущества автономного учреждения); (9) не может быть признано несостоятельным (банкротом); (10) создано для выполнения работ, оказания услуг на основе задания учредителя; (11) финансирование осуществляется путем предоставления субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания и субсидий на иные цели; (12) имеют право на открытие счетов в кредитных организациях, а также лицевых счетов в территориальных органах Федерального казначейства, в финансовых органах субъектов РФ; (13) могут осуществлять деятельность, приносящую доход, с целью достижения уставных целей.

В нашем исследовании также установлены сходства и различия в правовом положении автономных и бюджетных учреждений. Они имеют единые условия и принципы формирования государственного (муниципального) задания, единое право на имущество, единый порядок классификации имущества, общее условие предоставления средств бюджета соответствующего уровня на выполнение государственного (муниципального) задания, единое право на осуществление иных видов деятельности. Однако некоторые различия между автономными и бюджетными учреждениями существуют в механизме финансового обеспечения деятельности, в осуществлении государственных (муниципальных) закупок, в распоряжении имуществом и в ответственности по своим обязательствам.

Как образовательной организации автономному образовательному учреждению присущи следующие черты. Автономное образовательное учреждение создано в целях осуществления предусмотренных законом РФ полномочий органов государственной власти, местного самоуправления в сфере образования; основным видом деятельности данного учреждения является образовательная деятельность, которая осуществляется посредством реализации основных и дополнительных образовательных программ; автономное образовательное учреждение осуществляет предусмотренные его Уставом виды деятельности на основании лицензии, свидетельства о государственной аккредитации и иных разрешительных документов. Признаком,

индивидуализирующим автономное образовательное учреждение, является его наименование, в которое должна входить организационно-правовая форма и тип образовательной организации. На основе проведенного анализа норм законодательства установлена необходимость закрепления обязательности указания на тип образовательного учреждения, а также собственника имущества образовательного учреждения в наименовании.

В дипломной работе предложено авторское определение понятия автономного образовательного учреждения. Автономное образовательное учреждение – это некоммерческая организация, созданная РФ, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг на основе задания учредителя в целях осуществления, предусмотренных законом РФ полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления в сфере образования, осуществляющая в качестве основного вида деятельности образовательную деятельность посредством реализации обусловленных ее типом образовательных программ на основании лицензии, свидетельства об аккредитации и самостоятельно отвечающая по своим обязательствам принадлежащим ей имуществом, за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества, закрепленного за ней собственником или приобретенного за счет выделенных им средств на приобретение такого имущества.

В ходе работы было произведено исследование создания, реорганизации и ликвидации автономного образовательного учреждения. Автономное образовательное учреждение может быть создано двумя способами: путем учреждения и путем изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения. При создании федерального учреждения путем его учреждения решение принимает Правительство РФ, при создании путем изменения типа – федеральный орган исполнительной власти. В определенных законом случаях автономные образовательные учреждения могут создаваться только Российской Федерацией либо Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации. Также существуют государственные (муниципальные)

учреждения, тип которых не подлежит изменению. Принятие решения о реорганизации или ликвидации относится к компетенции учредителя автономного образовательного учреждения. Спецификой реорганизации автономного образовательного учреждения является наличие лишь четырех форм реорганизации, исключая преобразование, а также установление дополнительного условия реорганизации, заключающегося в ее осуществлении только, в том случае, если это не повлечет нарушение прав граждан на получение бесплатного образования. Также особенностью реорганизации и ликвидации автономного образовательного учреждения является специальная процедура предварительного получения положительного заключения комиссии по оценке последствий такого решения, а также учет мнения жителей сельского поселения при реорганизации и ликвидации муниципального общеобразовательного автономного учреждения в сельской местности.

Рассмотрев в дипломной работе систему органов автономного учреждения, отметим ее специфику, обусловленную сферой осуществляемой деятельности. Органы автономного образовательного учреждения подразделяются на обязательные и факультативные. Специфической чертой данного образовательного учреждения является то, что создание наблюдательного совета внутри него является обязательным. Таким образом, круг обязательных органов управления в автономном образовательном учреждении шире, чем в автономных учреждениях, осуществляющих иную деятельность и в иных образовательных учреждениях. В обязательные органы управления входят: руководитель, наблюдательный совет, общее собрание (конференция) работников (или работников и обучающихся), ученый (педагогический) совет. Факультативными же являются: попечительский совет, учебно-методический совет, ученый совет и другие, чье создание может быть предусмотрено уставом. В автономном образовательном учреждении высшего образования категории «федеральный университет» ректору предоставляется большой объем полномочий по кадровым вопросам, в частности директор института федерального университета

назначается ректором. С целью недопущения снижения уровня самоуправления в автономном образовательном учреждении в дипломной работе обусловлена необходимость разработки положения о федеральном университете, в котором должна быть закреплена выборность подразделений федерального университета. Также целесообразным представляется закрепление в Законе об автономных учреждениях положения о представителях трудового коллектива, как об обязательных участниках наблюдательного совета, поскольку наблюдательный совет рассматривает основные вопросы, определяющие приоритетные направления деятельности автономного образовательного учреждения. Также в связи с неопределенностью в понимании таких форм выражения воли наблюдательного совета, как рекомендации и заключения, необходимо закрепить разграничение правового значения данных понятий на законодательном уровне. Необходимым представляется расширение круга вопросов, по которым наблюдательный совет правомочен принимать решения, обязательные для руководителя автономного образовательного учреждения, например, добавить вопрос об изъятии имущества, закрепленного за автономным образовательным учреждением на праве оперативного управления.

Собственниками имущества автономного образовательного учреждения являются РФ, субъекты РФ и муниципальные образования, без согласия которых автономное образовательное учреждение не вправе распоряжаться недвижимым и особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным за счет его средств. Существует несколько критериев отнесения движимого имущества к особо ценному, которые закреплены в Постановлении Правительства РФ № 538. В дипломной работе поддерживается мнение Н.А. Кирилловой о необходимости конкретизации критериев отнесения движимого имущества к особо ценному. Также с целью исключения коррупциогенного фактора перечни особо ценного движимого имущества автономного образовательного учреждения должны утверждаться органами, осуществляющими полномочия учредителя, только при наличии одобрения

наблюдательного совета. Недвижимое имущество априори имеет статус особо ценного имущества, в дополнительном подтверждении своего статуса не нуждается. Дискуссионным является вопрос о правовой природе имущества, приобретенного на доходы от осуществления предпринимательской деятельности и самих доходов, полученных вследствие осуществления автономными образовательными учреждениями предпринимательской деятельности. В дипломной работе был произведен анализ позиций различных ученых по данному вопросу, в ходе которого было установлено, что доходы и имущество, полученные автономным учреждением в результате осуществления им деятельности, приносящей доход, закрепляются за автономным образовательным учреждением на праве хозяйственного ведения.

Приносящая доход деятельность автономного образовательного учреждения включает предпринимательскую деятельность и деятельность, приносящую доход, не обладающую признаками предпринимательской. Автономные образовательные учреждения могут осуществлять приносящую доход деятельность, если это предусмотрено их уставами, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы и соответствует таким целям. Критерий «соответствие целям» целесообразно исключить путем внесения изменений в законодательство. Осуществление автономным образовательным учреждением предпринимательской деятельности является необходимой мерой и не должно перерасти в самоцель и отвлекать от его основной деятельности – оказания качественных образовательных услуг, в связи с чем необходимо закрепить исчерпывающий перечень видов предпринимательской деятельности в Законе об образовании в РФ. На сегодняшний день автономное образовательное учреждение – как некоммерческая организация проходит трансформацию в разновидность коммерческой, поскольку с целью удовлетворения своих интересов должно стремиться к получению наибольшей прибыли, что связано с нестабильным финансовым обеспечением деятельности данного учреждения, ориентированным на жесткую связь с результатом. Данное стремление может

породить вытеснение бюджетных социальных благ платными услугами, утрате социальных льгот. На примере ФГАОУ ВО ЮУрГУ можно говорить о существенном сокращении бюджетных мест на факультетах; о прекращении выделения средств ВУЗа на проезд, проживание студентов, участвующих в научных конференциях, олимпиадах, иных научных мероприятиях; о сокращении стипендий и льготных программ по отдыху и оздоровлению студентов.

Автономное образовательное учреждение может быть привлечено к гражданской, административной, в определенных случаях руководитель или иные должностные лица автономного образовательного учреждения могут нести уголовную ответственность.

Собственник имущества автономного образовательного учреждения не несет ответственности по обязательствам данного учреждения за исключением случаев причинения вреда автономным образовательным учреждением гражданам при невозможности удовлетворения их требований по обязательствам из причинения вреда. В нашем исследовании представлена и обоснована точка зрения о необходимости введения субсидиарной ответственности учредителя по обязательствам автономного учреждения, поскольку ее отсутствие может породить такую ситуацию, при которой долги автономного образовательного учреждения будут никак не обеспечены, что является само по себе абсурдным.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

РАЗДЕЛ I НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ИНЫЕ
ОФИЦИАЛЬНЫЕ ИСТОЧНИКИ

- 1 Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // СЗ РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
- 2 Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
- 3 Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.
- 4 Федеральный закон от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» // СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 140.
- 5 Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 145.
- 6 Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. – 2001. – № 3. – Ст. 3431
- 7 Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» // СЗ РФ. – 2002. – № 4. – Ст. 251.
- 8 Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» // СЗ РФ. – 2006. – № 45. – Ст. 4626.
- 9 Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 175-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях», а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений» // СЗ РФ. – 2006. – № 45. – Ст. 4627.
- 10 Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с

- совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // Парламентская газета. – № 24. – 14-20.05.2010.
- 11 Федеральный закон от 04 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. – 2011. – № 19. – Ст. 2716.
 - 12 Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в РФ» // СЗ РФ. – 2012. – № 53. – Ст. 7598.
 - 13 Постановление Правительства РФ от 28 мая 2007 г. № 325 "Об утверждении формы предложения о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения" // СЗ РФ. – 2007. – № 23. – Ст. 2794.
 - 14 Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июля 2010 г. № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества» // СЗ РФ. – 2010. – № 31. – Ст. 4237.
 - 15 Постановление Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 539 "Об утверждении Порядка создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации федеральных государственных учреждений, а также утверждения уставов федеральных государственных учреждений и внесения в них изменений" // СЗ РФ. – 2010. – № 31. – Ст. 4238.
 - 16 Постановление Правительства РФ от 15 августа 2013 г. № 706 «Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг» // СЗ РФ. – 2013. – № 34. – Ст. 4437.
 - 17 Постановление Правительства РФ от 28 октября 2013 г. № 966 «О лицензировании образовательной деятельности» // СЗ РФ. – 2013. – № 44. – Ст. 5764.
 - 18 Постановления Правительства РФ от 26 июня 2015 г. № 640 «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений

- и финансового обеспечения выполнения государственного задания» // СЗ РФ. – 2015. – № 28. – Ст. 4226.
- 19 Приказ Минэкономразвития России от 20 июля 2007 г. № 261 «Об утверждении Методических рекомендаций по заполнению формы предложения о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения» // Администратор образования. – 2008. – № 3. – С. 20-25.
- 20 Письмо Минобразования РФ от 1 октября 2002 г. № 31ю-31нн-40/31-09 «О Методических рекомендациях по заключению договоров для оказания платных образовательных услуг в сфере образования» // Официальные документы в образовании. – № 32. – 2002.
- 21 Письмо Минобрнауки России от 22 октября 2015 г. № 08-1729 «О направлении методических рекомендаций» (вместе с «Методическими рекомендациями по развитию государственно-общественного управления образованием в субъектах Российской Федерации для специалистов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственное управление в сфере образования, и органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования») // URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=188491&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.1601643990102113#0> (дата обращения: 30.03.2017).
- 22 Гражданский кодекс РСФСР от 11 июня 1964 г. (утратил силу) // Ведомости ВС РСФСР. – 1964. – № 24. – Ст. 407.
- 23 Постановление ВЦИК от 11 ноября 1922 г. «О введении в действие Гражданского кодекса РСФСР» (утратил силу) // СУ РСФСР. – 1922. – № 71. – Ст. 904.
- 24 Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 27 сентября 1926 года «О хозяйственных операциях учреждений, состоящих на государственном бюджете» (утратил силу) // СУ РСФСР. – 1926. – № 64. – Ст. 499.

РАЗДЕЛ II ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

- 1 Архалович, О.А. Проблемные аспекты деятельности наблюдательного совета автономного учреждения / О.А. Архалович // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2013. – № 4 (22). – С. 118-122.
- 2 Багманов, И.Р. Автономное образовательное учреждение: принципы и функции общественного управления / И.Р. Багманов // Среднее профессиональное образование. – 2010. – № 4. – С. 46-47.
- 3 Братусь, С. Н. Юридические лица в советском гражданском праве: понятие, виды, государственные юридические лица / С.Н. Братусь; Всесоюзный институт юридических наук Минюста СССР. – М.: Юрид. изд-во Минюста СССР, 1947. – 364 с.
- 4 Быковская, Ю.В. План финансово-хозяйственной деятельности и отчет о результатах деятельности бюджетных учреждений: цели и задачи формирования, требования к порядку составления / Ю.В. Быковская // Некоммерческие организации в России. – 2012. – № 3 // URL: finpress.ru/library/665/29409/ (дата обращения: 10.02.2017).
- 5 Вавилов, А.И. Правовые основы приносящей доход деятельности образовательных учреждений / А.И. Вавилов // URL: <http://www.menobr.ru/article/5001-pravovye-osnovy-prinosyashchey-dohod-deyatelnosti-obrazovatelnyh-uchrejdений> (дата обращения: 05.05.2017).
- 6 Генкин, Д.М. Оперативное управление как институт гражданского права / Д.М. Генкин // Советская юстиция. – 1963. – № 3. – С. 3-7.
- 7 Городилова, Ю.Л. Правовой режим имущества государственных (муниципальных) учреждений / Ю.Л. Городилова // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2011. – № 1-2. – С. 257-264.
- 8 Гражданское право. Учебник. Т. 1. / отв. ред. Е.А. Суханов. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд. БЕК, 1998. – 785 с.

- 9 Ежакова, Е.Н., Илюшин В.Е. К вопросу о финансировании бюджетных учреждений / Е.Н. Ежакова, В.Е. Илюшин // Ученые записки Тамбовского отделения РoCMY. – 2015. – № 4 // URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-finansirovanii-byudzhetnyh-uchrezhdeniy> (дата обращения: 10.02.2017).
- 10 Ельникова, Е.В. Земельный участок в составе имущества образовательных организаций: вопрос гражданско-правового режима / Е.В. Ельникова // Ежегодник российского образовательного законодательства. – 2009. – № 2. – С. 96-113.
- 11 Залесский, В.В. Новое юридическое лицо (автономное учреждение) / В.В. Залесский // Журнал российского права. Новые законы: наш комментарий. – 2007. – № 4. – С. 61-69.
- 12 Канбекова, Н.Л. Локальные акты автономного учреждения: особенности и проблемы эффективности применения / Н.Л. Канбекова // Правовые акты в механизме правового регулирования отношений в сфере образования: особенности, критерии и факторы эффективности: Материалы межрегионального научно-практического семинара (г. Екатеринбург, 22 октября 2010 г.) – Екатеринбург: УрГЮА, 2010. – С. 71-73.
- 13 Кванина, В.В. Высшее учебное заведение как субъект права: проблемы частного и публичного права: монография / В.В. Кванина. – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2004. – 352 с.
- 14 Кирилова, Н.А. Право оперативного управления государственных и муниципальных учреждений / Н.А. Кирилова // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. – 2011. – № 3. – С. 134-139.
- 15 Кирилловых, А.А. Федеральные университеты в образовательном законе / А.А. Кирилловых // Право и экономика. – 2009. – № 6. – С. 11-16.
- 16 Комментарий к Федеральному закону от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» // URL:

- <https://medaboutme.ru/zdorove/spravochnik/pravovye-voprosy/dlya-medrabotnika/dokument/kommentariy-k-federalnomu-zakonu-ot-3-noyabrya-2006-g-n-174-fz-ob-avtonomnykh-uchrezhdeniyakh/> (дата обращения: 28.03.2017).
- 17 Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // URL: <http://narodirossii.ru/?p=6560> (дата обращения: 30.03.2017).
 - 18 Коновалов, А.В. Владение и владельческая защита в гражданском праве / А.В. Коновалов. – СПб, 2001. – 520 с.
 - 19 Куров, С.В., Насонкин, В.В. Экономическая деятельность высших учебных заведений: гражданско-правовой аспект / С.В. Куров, В.В. Насонкин. – М.: Готика, 2005. – 178 с.
 - 20 Курбатов, А.Я. Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности // А.Я. Курбатов. – М.: АО «Центр ЮрИнфоР», 2001. – 260 с.
 - 21 Лагутина, Е.Е. Автономные образовательные учреждения: основная характеристика, преимущества и риски / Е.Е. Лагутина // Педагогическое образование в России. – 2014. – № 2. – С. 79-83.
 - 22 Лескова, Ю.Г., Серова, О.А. Учреждения в системе юридических лиц: монография / Ю.Г. Лескова, О.А. Серова. – Самара, 2007. – 103 с.
 - 23 Мазур, Л.В., Ильминская, В.И. Механизм финансового обеспечения деятельности государственных учреждений / Л.В. Мазур, В.И. Ильминская // Территория науки. – 2015. – № 2. – С.116-120.
 - 24 Мейер, Д.И. Русское гражданское право (в 2-х частях, часть 1) / Д.И. Мейер // URL: http://civil.consultant.ru/elib/books/45/page_15.html#21 (дата обращения 20.12.2016).
 - 25 Минакова, А.И., Тиханова, Н.Е. Особенности правового положения современных автономных учреждений / А.И. Минакова, Н.Е. Тиханова // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2014. – № 1-2. – С. 77-80.

- 26 Михеева, Л.Ю. Вопросы экономической деятельности образовательного учреждения / Л.Ю. Михеева // Ежегодник российского образовательного законодательства. – 2009. – № 2. – С. 73-95.
- 27 Наблюдательный совет Южно-Уральского государственного университета // URL: <https://www.susu.ru/ru/university/official/nablyudatelnyy-sovets> (дата обращения: 25.03.2017).
- 28 Насонкин, В.В. Гражданско-правовое регулирование экономической деятельности высших учебных заведений в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Насонкин Владимир Владиславович. – М., 2004. – 26 с.
- 29 Ожегов, С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. – 21-е изд., перераб. и доп. – М.: Рус. яз., 1989. – 924 с.
- 30 Панюкова, В.А. К вопросу о создании автономных учреждений / В.А. Панюкова // Эпоха науки. – 2015. – №2 // URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-sozdanii-avtonomnyh-uchrezhdeniy-1> (дата обращения: 18.01.2017).
- 31 Покровский, И.А. Основные проблемы гражданского права / И.А. Покровский. – М.: Статут (в серии «Классика российской цивилистики»), 2001. – 353 с.
- 32 Полотовская, Е.Ю. Имущество государственных (муниципальных) учреждений: право оперативного управления или право собственности? / Е.Ю. Полотовская // URL: <http://justicemaker.ru/view-article.php?id=4&art=2778> (дата обращения: 05.05.2017).
- 33 Потапова, Т.Н. Создание автономного учреждения: Плюсы и минусы / Т.Н. Потапова // Актуальные проблемы экономики и права. – 2009. – № 4 (12). – С. 169-171.
- 34 Пронина, Л.И. Совершенствование правового положения государственных (муниципальных) учреждений / Л.И. Пронина // URL: <http://bujet.ru/article/79219.php> (дата обращения: 30.03.2017).

- 35 Сапфилова, А.А. Спорные вопросы компетенции наблюдательного совета автономного учреждения / А.А. Сапфилова // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. – 2010. – № 2. – С. 367-371.
- 36 Смолин, О.Н. Действительные угрозы бюджетной реформы / О.Н. Смолин // URL: <http://netreforme.org/authors/kuzbsergei/deystvitelnyie-ugrozyi-byudzhethnoy-reformuyi/> (дата обращения: 14.11.2016).
- 37 Советское гражданское право. Учебник. Т. 1 / Братусь С.Н., Генкин Д.М., Лунц Л.А., Новицкий И.Б.; Под ред.: Генкин Д.М. – М.: Госюриздат, 1950. – 495 с.
- 38 Суханов, Е.А. О правовом статусе образовательных учреждений / Е.А. Суханов // Вестник ВАС РФ. – 2002. – № 11. – С. 62-73.
- 39 Токмовцева, М.В. Высшее учебное заведение как субъект отношений в сфере предпринимательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Токмовцева Маргарита Владимировна. – М., 2000. – 26 с.
- 40 Феклин, С.И. Правовой статус автономного образовательного учреждения / С.И. Феклин // Муниципальное образование: инновации и эксперимент. – 2008. – № 4. – С. 3-5.
- 41 Феклин, С.И. Порядок создания автономного образовательного учреждения / С.И. Феклин // Муниципальное образование: инновации и эксперимент. – 2009. – № 1. – С. 6-9.
- 42 Цинцадзе, Н.С. Гражданско-правовая ответственность государственных образовательных учреждений по обязательствам: проблемы концептуального понимания, текущего и перспективного нормативного регулирования / Н.С. Цинцадзе // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2013. – № 4 (120). – С. 360-369.
- 43 Чигрова, Н.В. Формирование финансовых ресурсов бюджетных и автономных учреждений / Н.В. Чигрова // Вестник Оренбургского государственного университета. – 2011. – № 8 (127). – С. 197-203.

РАЗДЕЛ III ДИССЕРТАЦИИ И АВТОРЕФЕРАТЫ ДИССЕРТАЦИЙ НА СОИСКАНИЕ УЧЕНОЙ СТЕПЕНИ

- 1 Заболотный, С.Н. Гражданско-правовой статус автономного образовательного учреждения: дис. ... канд. юрид наук / Заболотный Сергей Николаевич. – М., 2015. – 195 с.
- 2 Заболотный, С.Н. Наименование автономного образовательного учреждения / С.Н. Заболотный // Закон и право. – 2014. – № 3 // URL: <http://naukarus.com/naimenovanie-avtonomnogo-obrazovatel'nogo-uchrezhdeniya> (дата обращения: 01.03.2017).
- 3 Максимец, Л.Г. Образовательное учреждение как субъект гражданского права: дис. ... канд. юрид. наук / Максимец Леонид Григорьевич. – М., 2001. – 160 с.
- 4 Максимец, Л.Г. Образовательное учреждение как субъект гражданского права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Максимец Леонид Григорьевич. – М., 2001. – 30 с.

РАЗДЕЛ IV ПОСТАНОВЛЕНИЯ ВЫСШИХ СУДЕБНЫХ ИНСТАНЦИЙ И МАТЕРИАЛЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРАКТИКИ

- 1 Постановление Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 21 «О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением ст. 120 ГК РФ» // Вестник ВАС РФ. – 2006. – № 8.
- 2 Постановление ФАС Московского округа от 7 февраля 2008 г. № КГ-А40/14759-07 по делу № А40-14025/07-41-124 // СПС Консультант Плюс. – URL: <http://www.consultant.ru>.
- 3 Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 13 декабря 2016 г. № 09АП-54487/2016, № 09АП-54490/2016 по делу № А40-205247/15 // СПС Консультант Плюс. – URL: <http://www.consultant.ru>.

- 4 Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 21 января 2014 г. № 17АП-15331/2013-ГК по делу № А50-9886/2013 // СПС Консультант Плюс. – URL: [http:// www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).
- 5 Апелляционное определение Оренбургского областного суда от 24 декабря 2014 г. по делу № 33-7847/2014 // СПС Консультант Плюс. – URL: [http:// www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).