Гражданско-правовое положение автономных учреждений в Российской Федерации

Вифлеемский А.Б.,
магистрант юридического факультета НОУ МИЭП
E-mail: ceemarket@yandex.ru

Автономное учреждение рассматривается в качестве прогрессивной формы создания государственного или муниципального образовательного учреждения. Доля расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на финансирование услуг социальной сферы, оказываемых автономными учреждениями и негосударственными (немуниципальными) организациями, в общем объеме расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на финансирование отраслей социальной сферы была прямо предусмотрена среди показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [8]. Однако мы полагаем необоснованными выводы отдельных исследователей о том, что «новые экономические условия, т. е. переход в статус автономного образовательного учреждения, должны улучшить финансово-экономическое положение в системе образования» [11, с. 83].

В тоже время, все больше государственных и муниципальных учреждений в Российской Федерации приобретают статус автономных учреждений. Поэтому исследование особенностей гражданско-правового положения автономных учреждений является весьма актуальным.

Гражданско-правовое положение автономного учреждения может быть охарактеровано комплексом обусловленных сферой его деятельности отличительных черт, проявляющихся в том числе в особенностях правового регулирования; создания, реорганизации и прекращения; структуры и полномочий органов управления; участие автономного учреждения в гражданском обороте. Особое место при этом занимает проведение закупок для нужд автономного учреждения.

Автономные учреждения, являясь типом государственных и муниципальных учреждений в общегражданском смысле, в свою очередь, подразделяются на виды в зависимости от собственника принадлежащего им на праве оперативного управления имущества (федеральные, созданные субъектом РФ, муниципальные). Кроме того, в зависимости от вида деятельности возможным является дальнейшее подразделение автономных учреждений. В частности, автономные образовательные учреждения подразделяются на типы в зависимости от реализуемых ими в качестве основного вида деятельности совокупности основных и дополнительных образовательных программ.

Создание автономного образовательного учреждения регулируется общими нормами гражданского законодательства, действие которых распространяется на все юридические лица, специальными нормами Федерального закона «Об автономных учреждениях» [2], регулирующими особенности создания автономных учреждений, а также нормативно-правовыми актами, устанавливающими порядок создания государственных и муниципальных учреждений в зависимости от их основного вида деятельности.

Автономное образовательное учреждение может быть создано путем учреждения либо изменения типа существующего государственного (муниципального) образовательного учреждения. При этом последний способ является наиболее распространённым способом создания автономных учреждений.

Обязательным условием для принятия решения о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего учреждения являются инициатива или согласие самого государственного или муниципального учреждения. При этом Правительством Российской Федерации могут быть установлены дополнительные условия для принятия решения о создании федерального автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного учреждения.

Образование автономного учреждения путём изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения (бюджетного или казённого) является особым способом его создания, отличным от предусмотренных гражданским законодательством способов создания юридических лиц посредством учреждения и реорганизации. При этом создание автономного учреждения посредством изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения приводит не к возникновению нового юридического лица, а к изменению типа существовавшего ранее учреждения и осуществляется посредством регистрации новой редакции устава данного учреждения.

Управление автономным учреждением осуществляется в соответствии с Федеральным законом «Об автономных учреждениях» с учётом особенностей, установленных отраслевым законодательством. Так, например, Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» [6], установлено сочетание принципов единоначалия и коллегиальности в управлении автономным образовательным учреждением. Исходя из закреплённых законом принципов, в нём в обязательном порядке формируются коллегиальные органы управления, к которым относятся общее собрание (конференция) работников (или работников и обучающихся) образовательной организации, педагогический совет (в образовательной организации высшего образования — ученый совет), наблюдательный совет. Кроме того, дополнительно могут формироваться попечительский совет, управляющий совет и другие коллегиальные органы управления, предусмотренные уставом соответствующей образовательной организации.

Наблюдательный совет является обязательным органом управления автономным учреждением, и в процессе управления автономным учреждением принимает различные типы актов: рекомендации, заключения и решения.

Особенности участия автономного учреждения в гражданском обороте связаны с правовым регулированием поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для нужд автономного учреждения, совершения крупных сделок и сделок с заинтересованностью, а также участия в создании и деятельности иных юридических лиц.

Существенной особенностью гражданско-правового положения автономных учреждений, отличающей их от иных типов государственных и муниципальных учреждений является возможность производить закупки для собственных нужд в соответствии с Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [4], а не согласно требованиям Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [5]. Если последний закон предусматривает жесткие правила закупок, детальную регламентацию законом всей процедуры закупки, устанавливая многочисленные ограничения, то первый из указанных законов позволяет самостоятельно разработать и утвердить для себя процедуры осуществления закупок в Положении о закупке, предоставляя учреждениям довольно много свободы в определении закупочных процедур. При этом Порядок и основные требования к закупке товаров (работ, услуг) автономного учреждения определяются в соответствии с положением о закупке, которое в соответствии с пп. 3 п. 3 ст. 2 Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» в обязательном порядке должно быть утверждено наблюдательным советом

автономного учреждения.

Первоначально Федеральным законом «Об автономных учреждениях» был установлен неограниченный перечень сфер деятельности, для ведения деятельности в которых можно было создавать автономные учреждения. И органы государственной власти стали создавать автономные учреждения для осуществления деятельности по содержанию зданий, сооружений, деятельности по благоустройству и др. Целью создания учреждений было прежде всего использование особого гражданско-правового положения автономных учреждений в части закупок без соблюдения требований, установленных в отношении закупок для государственных и муниципальных нужд.

Изменение в рамках совершенствования законодательства правового статуса бюджетного учреждения [3] изменило гражданско-правовое положение этого типа учреждений, сблизив его с положением автономного учреждения. В тоже время анализ правовых норм, регламентирующих особенности их гражданско-правового положения, показывает, что различия между ними всё же остались. При этом автономные учреждения, по нашему мнению, находятся в более выгодном положении, так как им предоставлены более широкие правовые возможности по сравнению с бюджетными учреждениями, а тем более, с казенными учреждениями. Автономное учреждение более самостоятельно в осуществлении своей уставной, в том числе приносящей доход, деятельности, поскольку решение всех вопросов по распоряжению имуществом (за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества, закрепленного за ним учредителем на праве оперативного управления) зависит только от самого учреждения (его собственных органов управления), а не от учредителя.

В тоже время имеются и некоторые различия, связанные с определенными ограничениями, установленными для автономных учреждений, ухудшающими их положение по сравнению с иными типами учреждений. Так, если бюджетные учреждения могут быть созданы в различных сферах деятельности без каких-либо ограничений, то для автономных учреждений установлены ограничения.

Перечень сфер деятельности автономных учреждений в настоящее время является закрытым — они могут создаваться лишь 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, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (в том числе при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах) [2, ст. 2].

В Комментариях (комплексных рекомендациях) по вопросам, связанным с реализацией положений Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ разъяснялось, что «казенные учреждения могут выполнять как государственные (муниципальные) функции, так и оказывать государственные (муниципальные) услуги (выполнять работы) физическим и юридическим лицам. В свою очередь, бюджетные и автономные учреждения могут быть созданы исключительно для оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ). Осуществление государственных (муниципальных) функций — не их задача» [10].

Созвучна рекомендациям Минфина России и позиция Верховного Суда РФ, указавшего, что «Поскольку автономные учреждения создаются для выполнения работ и оказания услуг, возложение на них административных полномочий, составляющих компетенцию органа государственной власти, является недопустимым...» [9].

Под полномочиями органов государственной власти и органов местного самоуправления

понимают закрепленный законодательством Российской Федерации за указанными органами комплекс прав и обязанностей по предметам ведения Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований. Полномочия являются составной частью понятия «компетенция», которой обладают органы власти в соответствующей сфере деятельности, где действует уполномоченный в них орган.

Деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления основывается на принципе самостоятельного осуществления принадлежащих им полномочий. При этом возможны случаи передачи (делегирования) полномочий органами власти иным лицам. Такая передача полномочий от властного субъекта иному лицу возможна, если это не противоречит Конституции РФ, федеральным законам. В частности, ст. 15 Федерального закона «О защите конкуренции» [7] запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов. Также запрещено наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора.

Закрепленный данной нормой запрет распространяется прежде всего на акты и действия органов власти в сфере публично-правовых отношений в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов.

Стандартная схема незаконного наделения полномочиями автономных учреждений сводится к предоставлению такому учреждению субсидии на «иные цели», за счет которой автономное учреждение привлекает на основании договоров хозяйствующие субъекты.

В судебной практике разобраны и признаны несостоятельными стандартные доводы органов власти, полагающих свои действия правомерными. Так, отвергаются ссылки на то, что автономные учреждения созданы в соответствии с Законом об автономных учреждениях, порядок финансирования учреждения осуществляется в соответствии с Бюджетным кодексом РФ. Ведь в соответствии со ст. 10 Гражданского кодекса РФ не допускается использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции, а установление учреждению задания на выполнение государственной или муниципальной нужды и привлечение им для выполнения этого задания других хозяйствующих субъектов не соответствует Закону об автономных учреждениях, Закону о контрактной системе и ограничивает конкуренцию на соответствующих рынках выполнения работ и оказания услуг.

Абзацем 1 п. 1 ст. 78.1 Бюджетного кодекса РФ [1] установлено, что для автономных учреждений в бюджетах бюджетной системы Российской Федерации предусматриваются субсидии на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ). Кроме того, согласно абз. 2 п. 1 ст. 78.1 Бюджетного кодекса РФ из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации автономным учреждениям могут предоставляться субсидии не только для финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания, но и на иные цели. Цели такого предоставления Бюджетным кодексом РФ не раскрыты, но порядок предоставления таких субсидий регламентируется правовыми актами органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Заместитель начальника Аналитического управления Федеральной антимонопольной службы В.А. Шипунов справедливо указывает на то, что «предоставление субсидий автономным учреждениям вне рамок финансового обеспечения выполнения задания на основании абз. 2 п. 1 ст. 78.1 Бюджетного кодекса может являться государственной (муниципальной) преференцией, и такое предоставление должно осуществляться в порядке,

предусмотренном гл. 5 Закона о контрактной системе, и соответствовать целям, установленным ч. 1 ст. 19 данного Закона» [12].

Таким образом, можно констатировать наличие сложившейся практики злоупотребления особым гражданско-правовым положением автономных учреждений в Российской Федерации.

Можно выделить следующие основные виды злоупотребления гражданско-правовым положением автономных учреждений:

— создание автономных учреждений за пределами сфер деятельности автономных учреждений, установленных действующим законодательством;

— наделение автономных учреждений полномочиями органов государственной власти или органов местного самоуправления, возложение на них государственных (муниципальных) функций;

— передача автономным учреждениям субсидий для осуществления закупок без выполнения требований Закона о контрактной системе.

С целью пресечения злоупотреблений гражданско-правовым положением автономных учреждений, по нашему мнению, необходимо изменение федерального законодательства, а именно:

1. Прямо закрепить в тексте Федерального закона «Об автономных учреждениях» [2] запрет на возложение на автономные учреждения государственных (муниципальных) функций, наделение автономных учреждений полномочиями органов государственной власти или органов местного самоуправления.

2. Установить в тексте Федерального закона «Об автономных учреждениях» [2] запрет на выделение субсидий автономным учреждением на цели, связанные с обеспечением государственных, муниципальных нужд, в том числе посредством выделения субсидий на «иные цели».

3. Закрепить в Федеральном законе «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [4] прямой запрет на проведение закупок для государственных и муниципальных нужд по положениям о закупках, разработанным в соответствии данным законом.

Список литературы.

1. Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Российская газета, № 153-154, 12.08.1998.
2. Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» // Российская газета. 2006. № 4216. 8 ноября.
3. Федеральный закон от 8.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»: // Российская газета. 2010. № 100. 12 мая.
4. Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»// Российская газета. 2011.№ 159, 22 июля.
5. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. 2013. № 80. 12 апреля.
6. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // «Российская газета», № 303, 31.12.2012.
7. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Российская газета, № 162, 27.07.2006.
8. Указ Президента РФ от 28.06.2007 № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов

исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 02.07.2007, № 27, ст. 3256..
9. Определение Верховного Суда РФ от 13 июля 2011 г. № 44-Г11-23 [электронный ресурс] // U R L : http://www.supcourt.ru/indexA.php?page=0&i1p1=1&i1text=&number=44-%C311-23&iDateB=&iDateE=&email=&iDoc=0&delo_type=0&iPhase=0&iSpeaker=0&Frash=0&search.x=31&s (дата обращения: 20.01.2017)
10. Письмо Минфина России от 22.10.2013 № 12-08-06/44036 [электронный ресурс] // URL: http://minfin.ru/ru/document/?id_4=22116. (дата обращения: 20.01.2017)
11. Лагутина Е.Е. Автономные образовательные учреждения: основная характеристика, преимущества и риски // Педагогическое образование в России. 2014. № 2. — С. 79-83.
12. Шипунов В.А. Внимание: антимонопольный контроль // Бюджет", 2013, № 1.