

Правовой статус муниципальных образовательных учреждений

В статье анализируется законодательство Российской Федерации, определяющее финансово-правовой статус образовательных организаций (государственных, муниципальных, частных), организаций, осуществляющих обучение, индивидуальных предпринимателей и порядок осуществления ими образовательной деятельности: Гражданский кодекс РФ, Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»; Федеральный закон «О некоммерческих организациях»; Федеральный закон «Об автономных учреждениях» и др.

Правоспособность муниципальных образовательных учреждений регламентируется, прежде всего, нормами гражданского законодательства. Также отраслевые особенности финансово-правового положения учреждений, действующих в социальной сфере, дополнительно устанавливаются отдельными нормами отраслевого законодательства, например Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»[1], а также подзаконными нормативными правовыми актами Правительства РФ, субъектов российской Федерации и местного самоуправления.

Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании 2012 года) регулирует финансово-правовой статус образовательных организаций (государственных, муниципальных, частных), организаций, осуществляющих обучение, индивидуальных предпринимателей и порядок осуществления ими образовательной деятельности.

Законом определяются принципы и механизмы реализации права граждан на доступное, бесплатное и качественное образование, содержатся

нормы, касающиеся определения нормативов финансирования образовательной деятельности, осуществляемой за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, регламентируются вопросы обеспечения содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных организаций, обустройство прилегающих к ним территорий, особенности финансового обеспечения муниципальных услуг в сфере образования, осуществление образовательной деятельности за счет средств физических лиц и юридических лиц, образовательное кредитование, регулируется правовой статус имущества муниципальных образовательных организаций, а также создание муниципальными образовательными организациями высшего образования хозяйственных обществ и хозяйственных партнерств, деятельность которых заключается в практическом применении (внедрении) результатов интеллектуальной деятельности

Основным видом прав на имущество для большинства муниципальных образовательных организаций является право оперативного управления, конструкция которого позволяет собственнику имущества распорядиться им в своих интересах, сохраняя на это имущество право собственности. В соответствии со ст. 296 ГК РФ учреждение, за которым имущество закреплено на праве оперативного управления, владеет и пользуется этим имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, назначением этого имущества и, если иное не установлено законом, распоряжается им с согласия собственника. ГК РФ устанавливает разный объем правомочий по распоряжению имуществом и доходами учреждений (ст. 298). Так, муниципальные казенные учреждения не могут распоряжаться имуществом без согласия собственника. Доходы муниципального казенного учреждения должны поступать в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации, само учреждение не имеет права на их самостоятельное распоряжение. Муниципальные бюджетные и автономные учреждения также без согласия

собственника не могут распоряжаться недвижимым и особо ценным движимым имуществом, переданным учредителем или приобретенным за счет выделенных им средств. Остальным имуществом муниципальные бюджетные и автономные учреждения могут распоряжаться самостоятельно. Частные учреждения не могут распоряжаться имуществом, закрепленным за ними собственником или приобретенным за счет средств, выделенных собственником на приобретение такого имущества. Доходы муниципальных бюджетных и автономных, а также частных учреждений поступают в их самостоятельное распоряжение, и, таким образом, учреждение имеет право свободно ими распорядиться (ст. 298 ГК РФ). Таким образом, видно, что для каждого из муниципальных учреждений (казенного, бюджетного, автономного, частного) законодательством установлен разный объем правомочий по распоряжению имуществом, который зависит от двух условий: согласия собственника имущества на его распоряжение и категории самого имущества. Следовательно, в настоящее время в законодательстве закреплено право оперативного управления, содержание которого имеет разный объем правомочий в отношении казенных, бюджетных, автономных и частных учреждений. С одной стороны, закрепленный объем прав на имущество предоставляет учреждениям возможность расширенного участия в имущественном обороте, в гражданских и экономических правоотношениях. С другой стороны, происходит трансформация конструкции права оперативного управления, обусловленная расширением объема прав на самостоятельное распоряжение своим имуществом.

Имущество муниципальных учреждений может не только закрепляться собственником (учредителем), но и формироваться у муниципальных образовательных организаций в результате осуществления экономической деятельности.

В Законе об образовании 2012 года (ст. 99 - 104) «Экономическая деятельность и финансовое обеспечение в сфере образования» предусмотрено финансовое обеспечение образовательной деятельности, ее

осуществление за счет средств физических и юридических лиц, особенности распоряжения результатами интеллектуальной деятельности образовательных организаций, образовательное кредитование. Необходимо отметить, что в Законе уже не используются понятия «предпринимательская» или «приносящая доход деятельность». Законодатель называет экономическую деятельность, при этом не раскрывает ее содержание, не определяет критерии и особенности осуществления. Такой чрезмерно широкий подход, по нашему мнению, позволит включать в уставы муниципальных образовательных организаций широкий перечень видов деятельности, которые с большой долей условности можно отнести к уставной, что, в свою очередь, приведет к значительной коммерциализации деятельности муниципальных образовательных организаций.

Другими источниками формирования имущества муниципальных образовательных организаций могут быть регулярные и единовременные поступления от учредителей (участников, членов); добровольные имущественные взносы и пожертвования; выручка от реализации товаров, работ, услуг; дивиденды (доходы, проценты), получаемые по акциям, облигациям, другим ценным бумагам и вкладам; доходы, получаемые от собственности некоммерческой организации; другие, не запрещенные законом, поступления (ст. 26 Федерального закона «О некоммерческих организациях»). К ним можно отнести субсидии, гранты, инвестиции, средства, полученные из фондов поддержки научной и (или) научно-технической деятельности, и др.

Имущество муниципальных образовательных организаций может быть использовано в гражданском обороте с целью совершения гражданско-правовых сделок с другими хозяйствующими субъектами. Законом определены порядок и особенности заключения крупных сделок и сделок «с заинтересованностью». Так, муниципальные бюджетные и автономные учреждения заключают такие сделки с согласия учредителя, автономные - еще и с одобрения наблюдательного совета (п. 13 ст. 9.2, ст. 27 Федерального

закона «О некоммерческих организациях»; ст. 14 - 17 Федерального закона «Об автономных учреждениях»).

В Законе об образовании 2012 года предусматривается регламентация многих вопросов, связанных с созданием хозяйственных обществ и хозяйственных партнерств (ст. 103). Отметим, что в п. 2 ст. 47 Закона РФ «Об образовании» эта сфера была лишь обозначена, но не урегулирована должным образом. Так, муниципальные образовательные организации высшего образования (бюджетные и автономные) будут вправе без согласия собственника их имущества на основании уведомления федерального органа исполнительной власти быть учредителями (в том числе совместно с другими лицами) хозяйственных обществ и хозяйственных партнерств, деятельность которых заключается в практическом применении (внедрении) результатов интеллектуальной деятельности, исключительные права на которые принадлежат образовательным организациям. Уведомление о создании хозяйственных обществ или хозяйственных партнерств должно направляться образовательной организацией в течение семи дней со дня внесения в Единый государственный реестр юридических лиц записи об их государственной регистрации.

Законодательством предусмотрена ответственность муниципальной образовательной организации перед собственником имущества за его сохранность и эффективное использование. Собственник вправе изъять лишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество, закрепленное за учреждением либо приобретенное учреждением за счет средств, выделенных собственником (п. 2 ст. 296 ГК РФ). Образовательная организация также является субъектом ответственности по своим обязательствам. Так, муниципальные казенные и частные учреждения отвечают по своим обязательствам денежными средствами, а в случае их недостаточности собственник имущества несет субсидиарную ответственность (п. 2 ст. 120 ГК РФ). Муниципальные бюджетные и автономные учреждения отвечают по обязательствам всем своим

имуществом, кроме недвижимого и особо ценного движимого имущества, переданного учредителем или приобретенного за счет выделенных им средств. Субсидиарная ответственность собственника имущества по обязательствам учреждения отсутствует (п. 2 ст. 120 ГК РФ).

Организационно-правовые формы, в которых могут создаваться муниципальные образовательные организации, не ограничиваются различными видами учреждений. Согласно ч. 1 ст. 22 данного закона муниципальная образовательная организация создается в форме, установленной гражданским законодательством для некоммерческих организаций. Соответственно, право, на котором принадлежит имущество, должно определяться исходя из положений гражданского законодательства о том или ином юридическом лице.

Статья 102 Закона об образовании 2012 года устанавливает, что муниципальные образовательные организации должны иметь в собственности или на ином законном основании имущество, необходимое для осуществления образовательной деятельности, а также иной предусмотренной уставами образовательных организаций деятельности. При этом устанавливается запрет на приватизацию муниципальных образовательных организаций, закрепленных за ними на праве оперативного управления или находящихся в их самостоятельном распоряжении объектов (зданий, строений, сооружений) учебной, производственной, социальной инфраструктуры, включая жилые помещения, расположенные в зданиях учебного, производственного, социального, культурного назначения, общежития, а также клинические базы, находящиеся в оперативном управлении образовательных организаций или принадлежащие им на ином праве.

Таким образом, в этом законе отсутствуют положения о том, что муниципальным образовательным учреждениям имущество может принадлежать на праве собственности. В связи с этим остается неясной природа права самостоятельного распоряжения муниципальным

учреждением имущества, за счет доходов от предпринимательской деятельности.

Правомочия муниципальных образовательных учреждений по осуществлению предпринимательской и иной приносящей доход деятельности ограничены, определяются федеральным законодательством и находятся в прямой зависимости от основной деятельности учреждения.

Деятельность образовательного учреждения, приносящая доход, оформляется гражданско-правовыми договорами, заключаемыми учреждением с обучающимися (их родителями), заказчиками услуг (работ) и другими контрагентами по договору. При этом основные правила составления договоров, порядок их заключения юридическими лицами и требования к оформлению установлены также ГК РФ.

Закон об образовании 2012 года содержит требования к договору об образовании. Примерные формы договоров об образовании утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.

Таким образом, в настоящее время права, обязанности и ответственность государственных и муниципальных учреждений разных типов регулируются разными специальными законами и ГК РФ.

Что касается нормативно-правового регулирования финансовых отношений муниципальных образовательных учреждений, то на примере городского округа города Костромы, необходимо очертить круг основных документов местного содержания.

1. Постановление Администрации города Костромы «Об утверждении Устава в новой редакции» - основные направления муниципального образовательного учреждения, в том числе в финансово-правовых отношениях;

2. Постановление Администрации города Костромы от 30.09.2010 № 1933 «Об утверждении Правил определения нормативов финансирования

муниципальных дошкольных образовательных учреждений города Костромы в расчете на одного воспитанника» - определяет нормативы финансирования муниципальных дошкольных образовательных учреждений города Костромы в расчете на одного воспитанника;

3. Постановление Администрации города Костромы от 04.08.2010 № 1515 «Об утверждении Порядка предоставления в 2013 году из бюджета города Костромы субсидий негосударственным образовательным организациям, реализующим общеобразовательные программы дошкольного образования» - регламентирует порядок предоставления в 2013 году из бюджета города Костромы субсидий муниципальным образовательным организациям.

4. Постановление Главы города Костромы от 18.12.2008 № 2390 «Об установлении размера платы, взимаемой с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за детьми, обучающимися в муниципальных образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования города Костромы» - регулирует размер платы за присмотр и уход за детьми;

5. Постановление Администрации города Костромы «О закреплении имущества за образовательным учреждением на праве оперативного управления»- регламентирует порядок закрепления имущества за образовательным учреждением;

6. Решение Думы города Костромы от 31.01.2013 № 3 «О реализации в 2013 году органами местного самоуправления города Костромы права на осуществление полномочий по возмещению негосударственным образовательным организациям, реализующим общеобразовательные программы дошкольного образования, затрат, не связанных с реализацией основной общеобразовательной программы дошкольного образования»- регулирует вопросы возмещения затрат, не связанных с реализацией основной общеобразовательной программы дошкольного образования.

Анализ перечисленных документов позволяет сделать вывод о том, что муниципальное образовательное учреждение является некоммерческой организацией, не имеющей извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности.

Список литературы и источники

[1] Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»// Российская газета. - № 303. 31.12.2012.