

АВТОНОМНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ КАК ОБЪЕКТЫ И СУБЪЕКТЫ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ИННОВАЦИОННЫХ СИСТЕМ

В работе исследуются характеристики автономных учреждений – новой экономико-правовой формы организаций, которая введена Федеральным законом РФ №174 «Об автономных учреждениях», принятым 3 ноября 2006 г. Характеристики автономного учреждения сопоставляются с характеристиками автономной некоммерческой организации и государственного учреждения. Показано, что, как объект управления, АУ характеризуется высокой управляемостью, простой системой контроля, разумной самостоятельностью в принятии решений. В то же время автономное учреждение находится под жестким контролем учредителя и ограничено в распоряжении собственностью, которая числится на его балансе. В законодательном плане оно является некоммерческой организацией, но фактически имеет характеристики государственного учреждения.

Автономные учреждения – это новая экономико-правовая форма организации, которая образована в целях реализации принципов реструктуризации бюджетного сектора Российской Федерации, принятых в 2003-2004 гг. и на период до 2006 г. Эти принципы утверждены распоряжением Правительства РФ №1688-р [1], которое положено в основу Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 гг.). Эта программа в свою очередь утверждена распоряжением Правительства РФ от 19 января 2006 г. №38-р [2]. Приняв эти документы, Правительство РФ, несмотря на многочисленные возражения общественности, Союза ректоров РФ, ученых, форсировало подготовку закона РФ №174 «Об автономных учреждениях», принятого 3 ноября 2006 г. (далее 174-ФЗ). В дополнение к этому принят закон РФ №175 «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». Данные законы создают правовую основу для перехода государственных учреждений в автономные. Это позволяет провести уменьшение числа бюджетополучателей, так как в соответствии с 174-ФЗ, автономные учреждения таковыми не являются и по смете расходов не финансируются. Финансирование из бюджета данные организации получать могут, но только в случае, если выигрывают по конкурсу государственный заказ или грант, причем в этом случае финансирование осуществляется в виде субвенций.

Завершением формирования правовой базы является принятие постановлений Правительства РФ: «Об утверждении формы предложения о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения» от 28 мая 2007 г. №325 и от 31 мая 2007 г. [3] №337 «О порядке определения видов особо ценного движимого имущества автономного учреждения» [4]. После принятия данных постановлений стало возможным создание автономных учреждений.

Переход государственных учреждений в автономные является важным событием бюджетной реформы, которое имеет далеко идущие последствия для граждан России. Эта реформа охватывает бюджетную социальную сферу, она направлена на расширение объема платных услуг для граждан России и, в соответствии с этим, затронет материальное благосостояние всего населения. Поэтому необходимо подробнее рассмотреть характеристики автономных учреждений, как субъектов и объектов хозяйственной деятельности. При этом в первую очередь будут рассматриваться научные учреждения, которые составляют основу региональных инновационных систем.

В соответствии с 174-ФЗ «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». Закон дает исчерпывающий перечень сфер, в которых могут создаваться автономные учреждения. В каждой семье кто-то получает образование, лечится, занимается спортом либо нуждается в социальной защите. Приведенное определение понятия автономное учреждение подтверждает положение, что реформа затрагивает всех жителей России. Тем более важно разобраться в том, что собой представляют эти учреждения.

Не будем останавливаться на подробном анализе закона 174-ФЗ, который выполнен в [5], а ограничимся сопоставлением основных свойств учреждения, в том смысле как его понимает Гражданский кодекс, автономной некоммерческой организации, в трактовке Федерального закона №7 «О некоммерческих организациях» от 19 января 1996 г. (далее 7-ФЗ), и автономного учреждения (АУ) в трактовке 174-ФЗ. При анализе свойств НКО будем опираться на монографии Булярской С.А. и Булярского С.В. [6-8]. Приведенные выше экономико-правовые формы были выбраны из следующих соображений. Во-первых, так как автономное учреждение названо некоммерческим, то его необходимо сравнить с автономной некоммерческой организацией, для уяснения границ автономии. Во-вторых, характеристики АУ необходимо сопоставить с характеристиками государственного либо некоммерческого учреждения. Сопоставление характеристик выбранных организаций сделано в табл. 1.

В первую очередь рассмотрим спорный вопрос: является ли автономное учреждение, созданное на основе 174-ФЗ, государственным или нет. В самом законе это учреждение названо некоммерческим. Некоммерческие организации (НКО) в соответствии с 7-ФЗ государственными не являются. За рубежом НКО относят к элементам гражданского общества и отличают их от государственных организаций. Однако в ст. 1 постановления Правительства РФ [4] они называются федеральными и муниципальными учреждения-

ми, что указывает на то, что автономные учреждения приравниваются к государственным или муниципальным организациям. Анализ начнем с определения понятия государственное учреждение. «Государственное учреждение – организация, созданная для осуществления управленческих, социально-культурных или административно-политических функций» [9]. Автономные учреждения выполняют социально-культурные функции государства, обеспечивают доступность образования, социальной защиты, культуры и т.д. и, в соответствии с определением, приведенным выше, могут быть отнесены к государственным учреждениям. Однако коммерческие и некоммерческие организации с тем же успехом выполняют подобные социальные функции, но не за счет средств государства, а за счет платных услуг. Поэтому необходимо рассмотреть дополнительные признаки, помогающие правильно классифицировать данный тип организаций.

В качестве таких признаков можно использовать источники финансирования и отношения собственности, обеспечивающие уставную деятельность АУ.

Источниками финансирования деятельности АУ являются государственный заказ, платные услуги и благотворительные взносы. Однако точно такие источники доступны любым коммерческим и некоммерческим организациям. Поэтому этот признак не может относиться к классификационным.

В соответствии с табл. 1 АУ не являются собственниками движимого и особо ценного недвижимого имущества. Собственность принадлежит государству, субъекту Федерации либо муниципалитету, а АУ она передается только в оперативное управление (ст. 3, ч. 2 174-ФЗ). Как устанавливает Гражданский кодекс РФ (ГК РФ), учреждение за которым имущество закреплено на праве оперативного управления, владеет, пользуется и распоряжается этим имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, а также заданиями собственника данного имущества. Таким образом, АУ не свободно в управлении имуществом, действия по управлению имуществом ограничены и регламентированы. В особен-

Таблица 1. Сопоставление основных характеристик организаций

	Автономное учреждение	Автономная некоммерческая организация (АНО)	Учреждение
Учредитель	РФ, субъект РФ или муниципальное образование	юридическое и/или физическое лицо (лица)	юридическое или физическое лицо
Количество учредителей	1 учредитель	неограниченно	1 учредитель
Имущественная основа	право оперативного управления	право собственности.	право оперативного управления
Обязательственные права учредителей	отсутствуют	отсутствуют	субсидиарная ответственность собственника
Распоряжение доходами	самостоятельно, собственник не имеет права на получение доходов	самостоятельно, доходы поступают в собственность АНО	самостоятельно, доходы учитываются на отдельном балансе
Структура управления	наблюдательный совет, руководитель автономного учреждения и иные органы (назначаются учредителем)	коллегиальный высший орган управления, исполнительный орган (единоличный или коллегиальный) (избираются)	Учредитель, назначаемый либо утверждаемый после выборов руководитель
Имущество после ликвидации	передается учредителю	направляется на цели, в интересах которых она была создана, и (или) на благотворительные цели	передается собственнику имущества

ности это касается особо ценного имущества. Продать либо передать данное имущество АУ может только с согласия собственника данного имущества и наблюдательного совета – надзорного органа, образованного учредителем АУ, которому одновременно принадлежит имущество. Более того, в соответствии с федеральным законодательством [10] «плоды, продукция и доходы, полученные от имущества, находящегося в оперативном управлении, приобретенные учреждением по договору или иным основаниям, поступают в оперативное управление в порядке, установленном ГК РФ» [5]. С момента создания АУ учредитель наделяет его имуществом, которое находится в оперативном управлении. Иного имущества у него нет. Начинается хозяйственная деятельность АУ, оно получает доходы от этой деятельности и приобретает имущество. Это имущество также находится на правах оперативного управления, т.е. принадлежит учредителю. Таким образом, АУ практически не может накопить собственное имущество. Например, АУ научной направленности заключает договор с предприятием на выполнение НИР и ОКР в интересах данного предприятия. Эта научная работа выполняется на оборудовании, находящемся в оперативном управлении. После

окончания работ и расчета с заказчиком все созданное и приобретенное за деньги договора в ходе работы над ним имущество переходит в оперативное управление, иными словами, переходит в собственность учредителя. Следовательно, все имущество АУ, как полученное, так и приобретенное, принадлежит учредителю, в качестве которого выступает государственный или муниципальный орган. Это означает, что АУ, с точки зрения владения собственностью, является государственным учреждением.

Рассмотрим вопрос о границах автономии АУ.

Имущество АУ, как полученное, так и приобретенное, находится на правах оперативного управления, управление им имеет ограничения по размеру сделок, по признаку заинтересованности в сделках, по признаку особо ценного имущества. С другой стороны, автономная некоммерческая организация (АНО) владеет своим имуществом самостоятельно, управляет им без ограничений. Имущество АНО не может перейти учредителям. В процессе ликвидации оно реализуется, а полученные финансовые средства направляются на уставную деятельность либо благотворительные цели. Таким образом, АУ с точки зрения распоряжения соб-

ственно имеет те же ограниченные права, что и государственное учреждение.

АУ подотчетно во всех своих действиях учредителю. Ежегодно АУ предоставляет отчет о хозяйственной и финансовой деятельности, который рассматривается наблюдательным советом, публикуется в средствах массовой информации и, по рекомендации наблюдательного совета, утверждается учредителем. Таким образом, деятельность АУ находится под контролем надзорного органа – попечительского совета и учредителя. АНО также ежегодно отчитывается, но отчеты учредителем не утверждаются. Разница положений АУ и АНО заключается в утверждении отчета учредителем. Это существенный факт, так как учредитель АУ по результатам отчета может принять меры к изменению характера и направлений хозяйственной и финансовой деятельности АУ, в необходимом случае учредитель может сменить руководство АУ, которое им назначается. Руководство АНО избирается на оговоренный в уставных документах срок. В течение этого периода учредитель практически не может его сменить. Таким образом, АУ подотчетно учредителю, а АНО общественности. Как раз последнее характерно для некоммерческих организаций, которые являются элементами гражданского общества.

Можно сделать вывод, что автономия АУ, созданного в соответствии с 174-ФЗ, больше мнимая, чем действительная. По сравнению с АУ АНО обладает гораздо более широкой автономией: распоряжается собственностью и доходами, определяет стратегические направления деятельности, демократическим путем избирает свое руководство, после ликвидации имущество обращается на уставные цели. Единственным ограничением деятельности АНО является соответствие уставным целям. В АУ с точностью до наоборот: подконтрольность стратегических действий, ограниченные возможности в управлении имуществом и доходами, назначение учредителем руководства, все имущество принадлежит учредителю. Автономия АУ сводится к возможности осуществлять самостоятельно тактические действия по управлению предприятием. Однако точ-

но такие же действия совершает государственное либо некоммерческое учреждение. Таким образом, хотя АУ и называется автономным, его автономия сильно урезана и соответствует автономии государственного учреждения. Более того, в отличие от АУ кандидатура руководителя государственного учреждения, например ректора, вначале рассматривается учредителем, затем избирается трудовым коллективом, а потом только утверждается учредителем. То есть в учреждениях больше демократии при определении руководителя, чем в АУ.

Автономия АУ выражается в отсутствии сметного финансирования. В отличие от учреждения учредитель не обязан финансировать все затраты АУ на уставную деятельность. Финансовую поддержку учредителя АУ должно выиграть по конкурсу, участниками которого могут быть как АУ, так и любые другие организации, ведущие деятельность по направлениям, объявленным конкурсом. Примером могут служить распределение средств федеральных целевых программ, которое осуществляет Роснаука. На основании предложений научной общественности формируются лоты, которые затем разыгрываются на конкурсной основе. В конкурсе могут принять участие организации любой формы собственности: государственные, муниципальные, некоммерческие и коммерческие. Различий между ними не делается. Тем самым учредитель при финансировании не делает предпочтений учрежденным им организациям. Таким образом, АУ лишается стабильного бюджетного финансирования учреждения и должно формировать портфель заказов по оказанию платных услуг. Во введении было отмечено, что правовые основы создания и деятельности АУ разработаны в целях реализации бюджетной реформы. В соответствии с задачами реформы АУ получило автономию от бюджета и свободу в поиске средств для существования.

Учредитель (уполномоченный орган государственной или муниципальной власти) не несет ответственности по долгам АУ, тем самым в отличие от государственного учреждения АУ может быть признано банкротом. Отсюда вытекают далеко идущие послед-

ствия приватизации государственной собственности социальной сферы.

Рассмотрим АУ как элементы инновационных систем. Региональная инновационная система представляет собой совокупность научных и промышленных организаций, в той или иной степени управляемых и координируемых администрацией региона. Управление инновационными процессами, как правило, осуществляется управляющими компаниями. На роль управляющей компании – субъекта управления удачно подходит автономное учреждение. В качестве такого субъекта управления можно выбрать научное автономное учреждение, созданное администрацией региона. С одной стороны, это учреждение полностью контролируется администрацией и выполняет программу инновационного развития региона, утвержденную властными органами региона. С другой стороны она не требует большого бюджетного финансирования, так как должна обеспечивать себя самостоятельно за счет оказания услуг научного характера.

Как объект управления АУ характеризуется высокой управляемостью, простой

системой контроля, разумной самостоятельностью в принятии решений. Подобную организацию легко мотивировать путем проведения конкурсов на осуществление инновационных проектов. В то же время нет необходимости изобретать и контролировать системы мотивации персонала АУ, так как это осуществляется руководством организации.

Из вышеизложенного следуют выводы, что автономное учреждение находится под жестким контролем и ограничено в распоряжении собственностью, которая числится на его балансе. В законодательном плане (174-ФЗ) оно является некоммерческой организацией, но фактически имеет характеристики государственного учреждения. По-видимому, целью законодателей было создание учреждения, которое само ищет средства для осуществления деятельности, легко контролируемое, и которое не может быть приватизировано без активного участия собственников. Впрочем, автономное учреждение, как было указано выше, не защищено от искусственного банкротства и рейдерства.

Список использованной литературы:

1. СЗ РФ 2003 № 47 стр. 4584.
2. СЗ РФ 2005 № 5 стр. 589.
3. Российская газета от 30 мая 2007.
4. Российская газета от 3 июня 2007.
5. Борисов А.Н. Об автономных учреждениях. Постатейный комментарий к Федеральному закону. М.: ЮСТИЦИН-ФОРМ, 2007. 255 с.
6. Булярский С.В., Булярская С.А. и др. Некоммерческие организации в образовании и науке: управление, экономика, право. Ульяновск, 2002, 618 с.
7. Булярская С.А., Булярский С.В. Правовое регулирование организации и деятельности некоммерческих организаций сферы науки и образования. Ульяновск, 2004. 192 с.
8. Булярский С.В. Инновационные организации образовательных и научных учреждений. Ульяновск, 2005. 460 с.
9. Хачатуров Р.Л. Юридическая энциклопедия. Том 2. Тольятти. 2004. Стр.245.
10. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»; Постановление правительства от 31 августа 2000 № 648 «Вопросы регистрации прав на недвижимое имущество, находящиеся в федеральной собственности».

Работа выполнена при поддержке грантов 07-06-00106-а РФФИ и 07-02-00213а РГНФ.

Статья рекомендована к публикации