



Г. А. Краюшкина

АВТОНОМНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ: ОСОБЕННОСТИ, ПРЕИМУЩЕСТВА, РИСКИ

•

G. A. Krayushkina

Independent institute: characteristics, advantages, risks

The article is devoted to the characteristics, advantages, risks of the independent institutes. The author presents relative analysis between independent and budget institutes, determines authorities of the organs by the administration of the independent institutes.

Особенности автономных учреждений

Рассмотрим, каковы основные отличия между бюджетными и автономными учреждениями и к каким последствиям может привести смена типа учреждения (табл. 1).

В российской правовой системе получают право на существование частные, бюджетные и автономные учреждения (АУ). В свою очередь, бюджетные и автономные учреждения могут быть государственными и муниципальными.

Наиболее важными для функционирования организации являются права, установленные по отношению к собственности и к органам управления. Они могут быть различны в зависимости от того, какой субъект права является учредителем. Каждый субъект экономического оборота, выступая учредителем, вправе делегировать часть своих полномочий созданному юридическому лицу. В той мере, в какой различны правовые статусы граждан, юридических лиц, органов государственной власти и органов местного самоуправления, могут различаться правовые статусы созданных ими учреждений.

К частным учреждениям относятся учреждения, учредителями которых являются граждане или юридические лица. Основой правового

статуса частных учреждений являются федеральное законодательство и гражданское право.

Автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта. Функционирование автономных учреждений ограничено компетенцией их учредителей и видами деятельности, указанными в нормативных правовых актах.

Управление федеральной собственностью осуществляет Правительство Российской Федерации (ст. 114 Конституции РФ). Оно призвано уточнять права собственности в части распоряжения федеральным имуществом между подведомственными учреждениями, что определено постановлением № 71 от 10.02.2004 «О создании, реорганизации и ликвидации федеральных государственных учреждений». Остальные федеральные органы исполнительной власти не от-

Таблица 1

Автономное и бюджетное учреждения: сравнительный анализ
 (Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»,
 вступил в силу 06.01.2007)

Организация	Автономное учреждение (АУ)	Бюджетное учреждение (БУ)
Тип	Некоммерческая организация	Некоммерческая организация
Учредитель	Орган государственной власти (ОГВ)	ОГВ
Направление деятельности (цель создания)	Выполнение работ, оказание услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти, местного самоуправления в сферах науки, образования здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта	Осуществление управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера
Учредительные документы	Устав, утверждаемый учредителем	Устав, утверждаемый учредителем
Полномочия учредителя	Кроме общих полномочий учредителя, также установлены: — принятие решения об отнесении имущества к категории особо ценного движимого имущества одновременно с принятием решения о закреплении указанного имущества за АУ или о выделении средств на его приобретение; — согласие на внесение денежных средств АУ и иного имущества в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или передачу иным образом этого имущества другим юридическим лицам в качестве их учредителя или участника; — рассмотрение и одобрение предложений руководителя АУ о совершении сделок с имуществом АУ в случаях, если требуется согласие учредителя АУ	Общие полномочия учредителя: по утверждению устава, назначению руководителя, прекращению его полномочий, реорганизации, ликвидации учреждения и т. д.
Финансирование	Финансируется <i>выполнение задания</i> с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества. Не финансируется содержание имущества, сданного в аренду с согласия учредителя. Финансовым документом является <i>план финансово-хозяйственной деятельности</i>	Полностью или частично финансируется учредителем. Финансируется из бюджета по <i>смете расходов</i> , утвержденной собственником
Способ наделения имуществом (передача)	Оперативное управление. Учредитель — собственник имущества	Оперативное управление. Учредитель — собственник имущества
Ответственность	Отвечает по своим обязательствам <i>закрепленным за ним имуществом</i> , за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за ним учредителем или приобретенных автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества. Собственник не несет ответственность по обязательствам АУ, а АУ не отвечает по обязательствам собственника имущества автономного учреждения	Отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении <i>денежными средствами</i> Собственник несет субсидиарную ответственность по обязательствам БУ при недостаточности этих денежных средств

Организация	Автономное учреждение (АУ)	Бюджетное учреждение (БУ)
Открытие счетов в кредитных организациях	Вправе открывать счета в кредитных организациях	Не вправе открывать счета в кредитных организациях
Распоряжение имуществом	Без согласия учредителя не вправе распоряжаться недвижимым и особо ценным движимым имуществом, закрепленным за АУ учредителем или приобретенным автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества. Остальным имуществом, в том числе недвижимым имуществом, автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно	БУ не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом и имуществом, приобретенным за счет средств, выделенных ему по смете
Распоряжение доходами	Доходы АУ поступают в его <i>самостоятельное распоряжение</i> и используются им для достижения целей, ради которых оно создано. Собственник имущества <i>не имеет</i> права на получение доходов от осуществления автономным учреждением деятельности и использования закрепленного за автономным учреждением имущества	Доходы, полученные от деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в <i>самостоятельное распоряжение</i> учреждения, подлежат зачислению в бюджет и учитываются на отдельном балансе
Способ наделения (передачи) земельных участков	Предоставляется на праве постоянного (бессрочного) пользования	Предоставляется на праве постоянного (бессрочного) пользования
Управление (органы)	Обязательны <i>наблюдательный совет, руководитель</i> . Могут быть и иные предусмотренные федеральными законами и уставом автономного учреждения органы (общее собрание (конференция) работников автономного учреждения, ученый совет, художественный совет и другие). Компетенция наблюдательного совета предусмотрена ст. 11 Закона. Вопросы, относящиеся к компетенции наблюдательного совета, не могут быть переданы на рассмотрение другим органам учреждения	Руководитель. Наблюдательный совет не является обязательным органом. Могут быть и иные предусмотренные федеральными законами и уставом учреждения органы (общее собрание (конференция) работников учреждения, ученый совет, художественный совет и др.)
Крупные сделки	Предусмотрено понятие крупной сделки, порядок совершения крупных сделок и последствия его нарушения	Понятие, порядок и последствия совершения крупных сделок специально для БУ не установлены
Сделки, совершенные заинтересованными лицами	Сделка, в которой имеется заинтересованность, <i>может быть совершена с предварительного одобрения наблюдательного совета</i> автономного учреждения. В противном случае сделка может быть признана недействительной по иску АУ или учредителя АУ и в случаях предусмотренных законом к ответственности (в размере убытков в результате сделки) могут быть привлечены заинтересованные лица, руководитель АУ	
Формы реорганизации	В соответствии с ГК РФ: — <i>слияние, присоединение</i> АУ, если они созданы на базе имущества одного и того же собственника; — <i>разделение; выделение;</i> — <i>изменение типа</i> (не допускается для существующих государственных и муниципальных учреждений здравоохранения)	В соответствии с ГК РФ: <i>слияние, присоединение, разделение, выделение, преобразование.</i> Может быть создано путем изменения его типа (из АУ в БУ) по решению учредителя АУ в порядке, установленном соответствующим ОГВ

носятся к категории юридических лиц, не являются собственниками имущества и субъектами хозяйственной деятельности, а потому не обладают в полной мере совокупностью прав, необходимых для того, чтобы выступать учредителем автономного или бюджетного учреждения. Постановлением № 71 от 10.02.2004 министерства и ведомства были лишены права учредительства, и соответствующая функция была исключена из их регламентов. Слова «некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией» означают, что такая организация может быть создана либо Правительством Российской Федерации, либо путем делегирования правомочий Правительства Российской Федерации уполномоченному федеральному органу исполнительной власти.

Бюджетное учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным этим учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества (ст. 298 Бюджетного кодекса РФ). Бюджетные учреждения вправе открывать счета только в казначействе. В доходах бюджетов учитываются все предусмотренные российским законодательством доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности. Доходы бюджетного учреждения, полученные от предпринимательской и иной деятельности, приносящей доход, после уплаты налогов и сборов, в полном объеме учитываются в смете доходов и расходов бюджетного учреждения и отражаются в доходах соответствующего бюджета как доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо как доходы от оказания платных услуг. Бюджетные учреждения финансируются из бюджета только через утвержденную смету доходов и расходов.

Автономные учреждения более свободны в принятии решений по хозяйственным вопросам, чем бюджетные.

Во-первых, у них большая самостоятельность в использовании имущества. Имущество автономного учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации. Собственником имущества автономного учреждения является соответственно Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование. Исходя из этого, автономное учреждение не вправе без согласия уч-

редителя распоряжаться недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом, закрепленными за ним учредителем или приобретенными автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества. Вместе с тем остальным имуществом, в том числе недвижимым имуществом, автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно.

Собственник имущества автономного учреждения не имеет права на получение доходов от осуществления автономным учреждением деятельности и использования закрепленного за автономным учреждением имущества. Субсидиарная ответственность собственника ограничивается, собственник имущества автономного учреждения не несет ответственности по обязательствам автономного учреждения. Со своей стороны автономное учреждение не отвечает по обязательствам собственника своего имущества.

Во-вторых, это существенно большая хозяйственно-экономическая самостоятельность автономного учреждения по сравнению с бюджетным учреждением. Так, доходы автономного учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достижения целей, ради которых оно создается. Кроме объема государственных (муниципальных) заданий и обязательств, автономное учреждение вправе по своему усмотрению выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основной деятельности, за плату и на одинаковых при оказании однородных услуг условиях гражданам и юридическим лицам в порядке, установленном федеральными законами. Доходы от собственной деятельности автономного учреждения не считаются неналоговыми доходами бюджета, как в случае с бюджетными учреждениями.

В-третьих, автономное учреждение с согласия своего учредителя вправе вносить денежные средства и иное имущество в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или иным образом передавать это имущество другим юридическим лицам в качестве их учредителя или участника. Автономное учреждение в установленном порядке вправе открывать счета в кредитных организациях, т. е. осуществлять свою финансовую деятельность не через казначейскую систему. В части налогообложения автономные и бюджетные учреждения не отличаются. В новой редакции Налогового кодекса РФ вместо слов «бюджетное учреждение» предусмотрена новая юридическая объединяющая конструкция: «государственные и муниципальные уч-

реждения». Земельный участок, необходимый для выполнения автономным учреждением своих уставных задач, предоставляется ему на праве постоянного (бессрочного) пользования.

Учредитель осуществляет финансовое обеспечение выполнения задания с учетом содержания недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением или приобретенных за счет средств, выделенных учредителем, расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки, а также финансовое обеспечение развития автономных учреждений в рамках программ, утвержденных в установленном порядке.

Объем финансового обеспечения содержания недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением учредителем или приобретенных за счет средств, выделенных учредителем, определяется с учетом расходов автономного учреждения на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки. В случае сдачи в аренду с согласия учредителя недвижимого имущества или особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением учредителем или приобретенных им за счет средств, выделенных учредителем, финансовое обеспечение учредителем содержания такого имущества не осуществляется.

В отличие от бюджетных учреждений, финансируемых по смете, что фактически означает только право использовать денежные средства, выделенные по смете в строгом соответствии с их целевым назначением, финансовое обеспечение деятельности автономных учреждений осуществляется в виде субвенций и субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и иных не запрещенных законом источников. Таким образом, финансирование в виде субвенций и субсидий вместе с правом открывать счета в кредитных организациях (т. е. банках) принципиально повышает финансовую самостоятельность автономных учреждений по сравнению с бюджетными учреждениями. По сути, для автономных учреждений предусматривается *переход на принципы ответственного финансового менеджмента* и гибкие формы бюджетного финансирования по результату.

Конечно, при переводе бюджетных учреждений в автономные необходимо обеспечить их

финансовую стабильность, что предполагает переход к среднесрочным финансовым отношениям автономных учреждений с государственными/муниципальными органами управления — не менее трех лет с ежегодной корректировкой среднесрочного финансового плана по итогам истекшего года. Создание автономного учреждения из бюджетного учреждения не может быть сделано во вред учреждению либо исполняемой им функции. Решение о его создании путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения принимается по инициативе либо с согласия государственного или муниципального учреждения, если такое решение не повлечет за собой нарушение конституционных прав граждан, в том числе права на получение бесплатного образования и на участие в культурной жизни. Предложение о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения, представленное в предусмотренной Правительством РФ форме, должно содержать сведения об одобрении изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения его высшим коллегиальным органом. Таким органом является общее собрание (конференция).

Автономное учреждение осуществляет свою деятельность в соответствии с предметом и целями, определенными федеральными законами и уставом. К компетенции учредителя в области управления автономным учреждением относятся назначение руководителя 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. Новацией национального законодательства в области образования и науки является создание наблюдательного совета, в отличие от попечительского совета или иного органа. В автономном учреждении создается наблюдательный совет в составе не менее пяти и не более одиннадцати членов. В него входят представители учредителя автономного учреждения, исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, на которых возложено управление государственным или муниципальным имуществом, а также представители общественности, в том числе лица, имеющие заслуги и достижения в соответствующей деятельности.

В состав наблюдательного совета могут входить представители иных государственных органов, органов местного самоуправления, представители работников автономного учреждения. Количество представителей государственных органов и органов местного самоуправления должно превышать одну треть от общего числа членов наблюдательного совета автономного учреждения. Количество представителей работников автономного учреждения не может превышать одну треть от общего числа членов наблюдательного совета. Наблюдательный совет правомочен рассматривать стратегические вопросы жизни автономного учреждения (отчеты, изменения устава, крупные сделки, финансовый план и др.). Копии документов, утвержденных наблюдательным советом автономного учреждения, направляют его учредителю. По некоторым вопросам наблюдательный совет принимает решения, обязательные для руководителя (запрет на крупные сделки, отчуждение имущества, выбор кредитной организации).

Так как для автономных учреждений предусматриваются обязательные коллегиальные органы управления с участием заинтересованной общественности, а также более высокие требования к обязательной публичной отчетности, это делает деятельность автономных учреждений более открытой и прозрачной. Законом предусмотрено, что автономное учреждение обязано ежегодно публиковать отчеты о своей деятельности и об использовании закрепленного за ним имущества в определенных учредителем автономного учреждения средствах массовой информации (табл. 2).

Исходя из того, что автономные учреждения, как и бюджетные, не являются органами местного самоуправления и выступают в качестве получателей бюджетных средств, на них распространяется требование Закона о закупках о том, что получатели бюджетных средств могут выступать муниципальными заказчиками только в случае, если они специально уполномочены на это органами местного самоуправления. В иных случаях функции муниципального заказчика по закупкам для муниципальных нужд, осуществляемым этими учреждениями, выполняют непосредственно органы местного самоуправления.

В то же время, поскольку автономные учреждения не относятся к категории бюджетных, на них не распространяется требование Бюджетного кодекса, согласно которому все закупки товаров, работ, услуг бюджетными учреждениями на сумму свыше 2 тыс. МРОТ осуществля-

ются посредством заключения муниципального контракта. Следовательно, автономные учреждения вправе самостоятельно в общегражданском порядке закупать товары, работы, услуги для собственных нужд на любую сумму. Так же, как и в случае с бюджетными учреждениями, это касается лишь закупок за счет собственных доходов учреждения. Расходование предоставленных учреждению бюджетных средств осуществляется в порядке размещения муниципального заказа. При этом закупки для муниципальных нужд автономные учреждения вправе проводить самостоятельно лишь в случаях, если они наделены полномочиями муниципального заказчика. Автономным учреждениям учредителем могут устанавливаться задания. Финансовое обеспечение заданий осуществляется в виде субвенций и субсидий из местного бюджета и иных не запрещенных федеральными законами источников. Так же, как и в случае с бюджетными учреждениями, следует исходить из того, что выполнение заданий собственника относится к деятельности, осуществляемой в публичных интересах его учредителя, т. е. для государственных (муниципальных) нужд. Соответственно, закупки в рамках выполнения заданий учредителя должны осуществляться в порядке размещения муниципального заказа.

Риски и проблемы при создании автономных учреждений

1. *Учреждения теряют статус бюджетных, что означает возможные урезания государственного финансирования в будущем.*

Несогласованность действий различных органов государственной и муниципальной власти может привести к тому, что в течение некоторого времени финансирование будет затруднено по причине неотработанности порядка, непринятия всех нужных документов и т. п. Подобные проблемы не неизбежны, но возможны, поскольку вероятность того, что вопросы финансирования автономных учреждений будут решены оперативно и полно, и все до мелочей детали будут учтены, все же невелика. В любом случае руководству действующего бюджетного учреждения предстоит выяснить, как изменится порядок финансирования при изменении типа учреждения.

Государственные и муниципальные органы, распределяющие задания между учреждениями, смогут более свободно распоряжаться финансовыми средствами, увеличивая задания одному и уменьшая другому учреждению, а следовательно,

Полномочия органов по управлению автономным учреждением

№ п\п	Полномочия	Ответственный орган
1	Определение приоритетных направлений	В законе специально не оговорено, но по логике деятельности учреждения учредитель
2	Внесение изменений и дополнений в устав	Наблюдательный совет дает рекомендации, учредитель после их рассмотрения принимает решение
3	Реорганизация и ликвидация учреждения	Наблюдательный совет дает рекомендации, учредитель после их рассмотрения принимает решение
4	Утверждение передаточного акта или разделительного баланса	Учредитель
5	Назначение ликвидационной комиссии и утверждение промежуточного и окончательного ликвидационных балансов	Учредитель
6	Назначение и досрочное прекращение полномочий членов наблюдательного совета	Учредитель
7	Назначение и прекращение полномочий руководителя	Учредитель
8	Проект плана финансово-хозяйственной деятельности учреждения	Наблюдательный совет дает заключение, копия направляется учредителю
9	Проект отчета о деятельности учреждения, об использовании имущества, исполнении плана финансово-хозяйственной деятельности, годовая бухгалтерская отчетность	Утверждается наблюдательным советом, копии направляются учредителю
10	Участие учреждения в других юридических лицах, в т.ч. внесение денежных средств и иного имущества в уставный капитал других юридических лиц	Наблюдательный совет дает рекомендации, учредитель после их рассмотрения принимает решение
11	Выбор кредитной организации	Наблюдательный совет дает заключение, руководитель принимает решение
12	Проведение аудита годовой бухгалтерской отчетности и утверждение аудиторской организации	Наблюдательный совет принимает решения, обязательные для руководителя
13	Создание и ликвидация филиалов, открытие и закрытие представительств учреждения	Наблюдательный совет дает рекомендации, учредитель после их рассмотрения принимает решение
14	Утверждение внутренних документов, регламентирующих деятельность учреждения и его органов	Руководитель
15	Совершение сделок с недвижимостью и особо ценным движимым имуществом	Наблюдательный совет дает рекомендации, учредитель после их рассмотрения принимает решение
16	Изъятие имущества, закрепленного за учреждением на праве оперативного управления	Наблюдательный совет дает рекомендации, учредитель после их рассмотрения принимает решение
17	Совершение сделок, в которых имеется заинтересованность	Решение наблюдательного совета, обязательное для руководителя

возникнет возможность для коррупции и субъективного улучшения положения одних учреждений за счет других. Данное опасение может стать обоснованным, если при разработке порядка финансирования учреждений не будет указано, каким образом будут определяться объемы заданий каждому учреждению, какие объективные критерии должны быть достаточны для уменьшения

этих объемов. Иначе недобросовестные должностные лица действительно получают в свои руки инструмент манипулирования образовательными учреждениями. Коррупционные возможности при финансировании через заказы существенно выше, чем при сметном финансировании.

2. Автономное учреждение остается некоммерческой организацией в ее классическом пони-

мании, и потому его возможности по ведению предпринимательской и иной приносящей доход деятельности ограничены так же, как и возможности бюджетного учреждения.

Автономное учреждение вправе осуществлять иные виды деятельности лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, при условии, что такие виды деятельности указаны в его уставе. Кроме того, в отношении автономного учреждения также применяются нормы Гражданского кодекса РФ, Федерального закона «О некоммерческих организациях», Закона РФ «Об образовании», которые определяют, какой деятельностью может заниматься некоммерческая организация, а какая уже недопустима.

3. Закон устанавливает, что кроме указанных заданий учредителя и обязательств перед страховщиком автономное учреждение по своему усмотрению вправе выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основной деятельности, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании однородных услуг условиях в порядке, установленном федеральными законами. Таким образом, автономное учреждение имеет право брать плату за услуги, относящиеся к своей основной деятельности, если порядок установлен законом, причем не совсем ясно, какой порядок оказания услуг или взимания платы. Данные платные услуги оказываются сверх полученных учреждением заданий.

4. Бюджетное законодательство практически не ограничивает автономные учреждения в распоряжении внебюджетными доходами. Однако отметим, что это относится главным образом к внебюджетным доходам. Обязанность целевого использования бюджетных субсидий и субвенций в соответствии с их назначением сохраняется. Сохраняется и финансовый контроль за использованием бюджетных денежных средств.

5. Автономное учреждение в установленном порядке вправе открывать счета в кредитных организациях. И в этом его большой плюс, поскольку бюджетные учреждения могут иметь лишь лицевые счета в казначействе.

Однако, с другой стороны, вряд ли можно ожидать «банкротства» казначейства. Банкротство же кредитной организации, отзыв у нее лицензии, а то и мошенничество с ее стороны, к сожалению, весьма распространенные явления российской действительности. И в этой ситуации денежные средства могут быть потеряны для автономного учреждения.

Кроме того, выгода от упрощенной процедуры распоряжения средствами на счетах в кредитных организациях есть только в том случае, если эти средства значительны. Если же речь идет лишь о собранных родителями деньгах на охрану или на покупку нового видеопроектора, то риски открытия счета в кредитной организации, возможно, перевесят все выгоды от возможности оперативного их расходования.

6. Автономное учреждение отвечает по своим обязательствам закрепленным за ним имуществом. Это означает, что кредиторы смогут обратить взыскание на больший объем активов учреждения. Однако потеря определенных видов имущества по долгам может сказаться на самой возможности существования учреждения: например, невозможна деятельность школы без помещений, учебного оборудования, без мебели. Поэтому законодатель оградил автономные учреждения от подобных ситуаций, оговорив, что по долгам автономного учреждения *взыскание не может быть обращено на недвижимое имущество и особо ценное движимое имущество, закрепленные за ним учредителем или приобретенные автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества.*

Таким образом, автономное учреждение отвечает по своим долгам своим имуществом, однако недвижимое и особо ценное движимое имущество, закрепленное за ним учредителем или приобретенное за счет средств учредителя, защищено от ареста по долгам и взыскания. Такая схема выглядит достаточно привлекательной для учреждения. Однако следует помнить, что при этом собственник имущества автономного учреждения не несет ответственность по обязательствам автономного учреждения. Таким образом, если у учреждения нет иного имущества, кроме описанного выше, долг повисает: за него не отвечает никто, и при этом должник продолжает работать и владеть необходимым для работы имуществом, а процедура банкротства не проводится.

Если долги бюджетного учреждения могут быть взысканы за счет казны путем привлечения к субсидиарной ответственности учредителя-собственника, то долги автономного учреждения могут оказаться никак не обеспечены. Новое законодательное регулирование в этом смысле нелогично: если юридическое лицо не несет полной ответственности за свою деятельность, то ее должны нести иные лица (например, учредитель — для бюджетного учреждения). В итоге многие контрагенты (т. е. стороны в договорах учрежде-

ния) могут обеспокоиться, за счет какого имущества они будут возмещать свои убытки в случае, если автономное учреждение окажется неспособным исполнить обязательства. И это может привести к неприятным для автономного учреждения последствиям: с ним могут просто отказаться заключать договоры или же могут требовать 100 % предоплаты, страхования ответственности, расчетов посредством покрытого (депонированного) аккредитива, залога, поручителей, банковской гарантии и т. п. Таким образом, в определенных сферах проблемное для контрагентов решение вопроса об ответственности может усложнить и обусловить удорожание деятельности автономного учреждения.

Кроме того, субсидиарная ответственность в определенной мере является защитой не только кредиторов, но и самого учреждения. Представим себе ситуацию, когда к учреждению будет предъявлен иск на значительную сумму. При этом спровоцировать такой иск может не только хозяйственная или дополнительная, приносящая доход деятельность (например, учреждение, нарушив договор, причинило значительные убытки контрагенту), но и основная деятельность (например, в учреждении во время занятий произошел несчастный случай и был причинен существенный вред здоровью обучающихся и работников). Отметим, что риски возможной ответственности за виновные действия (например, не смогли исполнить обязательства по договору) еще можно просчитать. Риски же ответственности за причинение вреда (например, пожар возник потому, что повар в столовой нарушил правила техники безопасности) просчитать куда сложнее, если не невозможно.

Итак, если учреждение задолжало крупную в соотношении с масштабами его деятельности сумму, события будут развиваться по-разному в зависимости от того, бюджетное оно или автономное. К бюджетному учреждению предъявят иск, взыщут те денежные средства, которые есть в данный момент на счете, а остаток суммы взыщут с субсидиарного ответчика — с государства или муниципального образования. После этого бюджетное учреждение продолжит свою деятельность, потеряв лишь незначительные суммы (деньги ему выделяются по смете в течение всего года, следовательно, на счетах обычно имеются несущественные суммы).

Если же это автономное учреждение, то развитие событий будет иным. *Во-первых*, на счетах вполне может оказаться значительная сумма денег. Финансироваться учреждения будут че-

рез субсидии и субвенции, и вполне вероятно, что учреждению будут перечислены денежные средства на счет под выполнение определенного задания заранее. В этом случае указанные суммы будут списаны со счетов и покрывать расходы на выполнение задания (платить зарплату учителям, оплачивать коммунальные услуги и т. п.) будет просто нечем. *Во-вторых*, даже если существенной суммы на счетах не оказалось, субсидиарного ответчика нет. Следовательно, списав, к примеру, 10 % долга за счет имеющихся на счету средств, автономное учреждение, в отличие от бюджетного, не будет избавлено от дальнейших выплат по причине оплаты остальных 90 % субсидиарным ответчиком. Невыплаченный долг будет висеть на автономном учреждении до его погашения, а погашаться он будет за счет всех денежных средств, поступающих на счета, т. е. за счет всех бюджетных и внебюджетных поступлений. При этом имущество, не относящееся к закрепленному учредителем недвижимому и особо ценному имуществу, будет арестовано и продано с торгов. В такой ситуации осуществление и основной, и хозяйственной деятельности будет невозможно; может стать невозможным и исполнение обязательств учреждения в рамках разрешенной предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, что приведет к новым убыткам.

Таким образом, тем, кто не готов взять на себя подобные риски, безопаснее оставаться бюджетным учреждением. Тем же, кто рискнет сменить тип учреждения на автономное, следует учитывать возможные риски во всей своей деятельности. В частности, следует помнить, что наиболее часто неожиданные крупные долги возникают не из договорной деятельности. Обычно по договорам выплачиваются не столь критические для учреждения суммы, кроме того, можно всегда предвидеть возможность того, что придется нарушить договор, и заранее пытаться обговорить эту ситуацию с кредитором, смягчить ее последствия, договориться о приемлемом графике выплат и т. п. Неожиданные для учреждения долги появляются вследствие обязанности возмещения вреда, причиненного здоровью обучающихся и работников (особенно если пострадало несколько человек), или вреда собственности третьих лиц, причиненного работниками учреждения. Следовательно, автономному учреждению особенно внимательно необходимо относиться к обеспечению безопасности в его работе.

7. Возможна ситуация, когда при неполучении задания *учреждению придется изыскивать*

дополнительные источники для финансирования коммунальных услуг и иных подобных выплат, чтобы, получив впоследствии задание, не столкнуться с ситуацией, когда все предоставленные под него средства будут списаны со счетов кредиторами по исполнительным листам и постановлениям службы судебных приставов-исполнителей.

8. Автономное учреждение обязано ежегодно публиковать отчеты о своей деятельности и об использовании закрепленного за ним имущества в порядке, установленном Правительством РФ, в определенных учредителем автономного учреждения средствах массовой информации. Кроме того, автономное учреждение обязано обеспечить открытость и доступность документов, к которым относятся:

- 1) устав автономного учреждения, в том числе внесенные в него изменения;
- 2) свидетельство о государственной регистрации автономного учреждения;
- 3) решение учредителя о создании автономного учреждения;
- 4) решение учредителя о назначении руководителя автономного учреждения;
- 5) положения о филиалах, представительствах автономного учреждения;
- 6) документы, содержащие сведения о составе наблюдательного совета автономного учреждения;
- 7) план финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения;
- 8) годовая бухгалтерская отчетность автономного учреждения;
- 9) аудиторское заключение о достоверности годовой бухгалтерской отчетности автономного учреждения.

Третьи лица должны иметь беспрепятственный доступ к информации, содержащейся в указанных документах. Все это может затруднить деятельность автономного учреждения, особенно если доходность и конкурентоспособность определенных видов приносящей доход деятельности будет зависеть от сохранения коммерческой тайны.

Кроме того, автономное учреждение будет вынуждено ежегодно проводить обязательный

аудит. Это может серьезно увеличить временные и организационные затраты на улучшение качества ведения бухгалтерского учета, поскольку, к сожалению, в настоящий момент во многих учреждениях он ведется с погрешностями, неточностями. Конечно же, независимый аудитор не вправе пропустить недостатки.

Таким образом, в отличие от бюджетного учреждения, любые лица имеют большие возможности получать информацию о деятельности автономного учреждения. Следовательно, и нарушения потенциально получают куда большую огласку и, вероятно, повлекут более серьезные последствия.

9. В российской высококоррупцированной социальной сфере руководитель автономного учреждения совместно с чиновниками соответствующих органов власти может довести это автономное учреждение до банкротства, и оно будет ликвидировано с передачей всего имущества, кроме особо ценного (перечень которого также предварительно будет определен чиновниками), кредиторам, осуществляющим свою деятельность в интересах этих же чиновников. Финансовые средства, которые учредители автономных учреждений перечисляли на исполнение этими автономными учреждениями своей уставной деятельности, также могут быть переданы кредиторам. Эти финансовые средства могут и еще раньше коррупционными способами быть распределены между чиновниками, руководителями автономных учреждений, страховщиками и кредиторами, заинтересованными в получении в полную собственность имущества и финансовых средств этих автономных учреждений. В результате проведенных банкротств автономные учреждения либо прекратят свою деятельность, либо будут ее вести уже без заданий органов власти, а только под управлением своих руководителей, либо будут переориентированы на чисто коммерческие виды деятельности.

10. Термин «тип учреждения» в образовательном законодательстве и в законодательстве об автономных учреждениях имеет разный смысл.

11. Не всегда имеется корректное разделение между правовыми статусами «собственника», «учредителя» и «собственника имущества».

