

## **ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА ГОСУДАРСТВЕННОГО АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ В СРАВНЕНИИ С БЮДЖЕТНЫМ УЧРЕЖДЕНИЕМ**

Рассматриваются вопросы правового регулирования деятельности некоммерческих организаций на примере государственных автономных учреждений. Выявляются отличительные особенности и конкурентные преимущества автономного учреждения в сравнении с иными типами учреждений.

Затронуты проблемы правового регулирования деятельности государственных автономных учреждений.

*Ключевые слова:* некоммерческие организации, автономное и бюджетное учреждения, нормативно-правовые акты, регламентирующие деятельность государственных автономных учреждений, проблемы правового регулирования автономных учреждений.

Актуальность исследуемой темы обусловлена происходящими преобразованиями в экономической, политической, социальной сферах российской жизни, выдвинувшими ряд проблем перед всеми социальными институтами, в том числе и перед системой государственного управления. Одна из них связана с требованием разработки и внедрения принципиально новых способов организации государственной деятельности, обеспечивающих полноценную работу органов исполнительной власти на федеральном, региональном и местном уровнях. Пути решения этих задач в настоящее время решаются путем передачи части государственных полномочий некоммерческим организациям.

С появлением новых типов некоммерческих организаций, расширяется и список потребностей и интересов в различных сферах государства, которые они представляют.

Созданные некоммерческие организации в нашей стране позволили решить ряд сложных вопросов в различных сферах государства: для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

Рассмотрим один из самых сложных типов некоммерческих организаций – государственные автономные учреждения, обладающих определенными полномочиями органов исполнительной власти и сочетающими в себе признаки

---

\* Власова Екатерина Олеговна – магистрант кафедры конституционного и административного права, Байкальский государственный университет, г. Иркутск, e-mail: vlasovakatrin38@gmail.com.

частной организации за счет возможности ведения платной и иной приносящей доход деятельности и самостоятельного распоряжения собственной прибылью.

Особенности правового регулирования таких некоммерческих организаций, как автономные учреждения заключаются в регулировании деятельности государственных автономных учреждений в сфере науки, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также образования, что в свою очередь оказывает влияние на общество в целом.

Таким образом, актуальность анализа административно-правового статуса государственных автономных учреждений очевидна, поскольку играет существенную роль в развитии законодательства и государственного сектора экономики, усовершенствования сферы услуг для граждан, и формирования стабильной ситуации в обществе.

Государственное автономное учреждение имеет ряд характерных особенностей в части:

- порядка финансового обеспечения;
- объем вещных прав на имущество;
- объема материальной ответственности [16].

Для того, чтобы рассмотреть особенности правового регулирования государственного автономного учреждения дадим краткую характеристику в сравнении с бюджетными учреждениями для более полного описания всех достоинств и недостатков данной некоммерческой организации.

Главные отличия государственных автономных и бюджетных учреждений заключаются в порядке финансового обеспечения деятельности учреждений, а также прав на имеющееся имущество и юридической ответственности по своим обязательствам. Имущество обоих типов учреждений закрепляется на праве оперативного управления и соответственно, собственником имущества может быть либо Федеральные органы исполнительной власти, либо исполнительные органы субъекта Российской Федерации, либо муниципальное образование.

Если бюджетное учреждение не имеет права самостоятельно им распоряжаться, то автономные государственные учреждения более самостоятельны в этом плане.

Бюджетное учреждение финансируется на основании государственного (муниципального) задания в соответствии с бюджетной сметой. При этом, финансирование деятельности государственного автономного учреждения происходит также на основании государственного (муниципального) задания, но в форме субсидии и субвенции. Где учитываются затраты учреждения на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за учреждением учредителем или приобретенных за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества; Затраты на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в т. ч. земельные участки; а также финансовое обеспечение развития автономных учреждений в рамках программ, утвержденных в установленном порядке.

Также существенным отличием рассматриваемых типов учреждений является – бюджетное законодательство. В деятельности автономного учрежде-

ния в особом порядке ведется учет расходования средств, не требуется расходование собственных средств строго по статьям сметы (при необходимости, план финансово-хозяйственной деятельности может быть изменен и утвержден наблюдательным советом учреждения); отличная от бюджетного учреждения схема выделения финансового обеспечения. Распоряжение всеми денежными средствами ведется учредителем, посредством наблюдательного совета. Сохранена необходимость целевого использования субсидии и субвенции.

Еще одно из существенных отличий – юридическая ответственность государственных автономных и бюджетных учреждений. Государственное бюджетное учреждение отвечает по долгам учреждения имеющимися денежными средствами, а не имуществом учреждения в отличие от автономного.

Автономное учреждение отвечает по своим обязательствам закрепленным за ним имуществом.

При этом, по словам И.А. Новоселовой, «потеря определенных видов имущества по долгам может сказаться на возможности существования учреждения: например, невозможна деятельность образовательного учреждения без помещений, учебного оборудования, мебели» [15, с. 121]. Таким образом, для исключения подобных ситуаций, в законодательстве предусмотрено, что взыскание по долгам учреждения невозможно применить в отношении недвижимого и особо ценного имущества.

Бюджетное учреждение имеет лицевые счета в казначействе и не вправе открывать иных счетов.

Автономное учреждение в установленном порядке вправе открывать счета в кредитных организациях.

Государственное (муниципальное) автономное учреждение вправе получать кредиты или займы в отличие от бюджетного. Бюджетное учреждение не может участвовать в деятельности и развитии другого юридического лица, путем внесения денежных средств или передачей части имущества в уставный капитал и/или передавать это имущество другим юридическим лицам, не может стать учредителем или участником другого юридического лица. При этом, автономное учреждение, по согласованию с учредителем учреждения может провести ряд подобных мероприятий в рамках развития учреждения и повышения эффективности деятельности.

Для контроля деятельности государственного (муниципального) учреждения создается дополнительный орган управления – наблюдательный совет. Таким образом, руководитель учреждения заключает все сделки по согласованию с учредителем, а именно сделки с заинтересованностью и особо крупные сделки. В деятельности бюджетных учреждений таких ограничений нет. Вместе с тем, автономное учреждение обязано ежегодно публиковать отчеты о результатах деятельности и использовании закрепленного за ним имущества в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Порядок опубликования отчета в средствах массовой информации о деятельности учреждения устанавливается учредителем. Кроме того, государственное (муниципальное) автономное учреждение обязано обеспечить открытость и доступность ряда документов учреждения: устав и его изменения, распоряжение о создании

учреждения, распоряжение о создании филиала, распоряжение о назначении руководителя (директора) учреждения, план финансово-хозяйственной деятельности, государственное задание и прочее. Также, для автономного учреждения установлена обязанность проводить ежегодно независимый аудит.

Резюмируя выше сказанное, отметим, что создание автономных учреждений необходимо и возможно только в тех случаях, когда данное учреждение способно вести конкурентную деятельность в своей сфере среди частных организаций, развивать коммерческую и иную приносящую доход деятельность, которая будет способствовать модернизации и развитию учреждения. Деятельность таких учреждений позволяет решить ряд государственных задач в инновационном развитии предоставления государственных услуг и работ гражданам.

Необходимо отметить ряд признаков, присущих только автономным учреждениям:

- автономное учреждение – это один из видов некоммерческой организации;
- учредителем государственного (муниципального) автономного учреждения является публично-правовое образование;
- государственное (муниципальное) автономное учреждение создается для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти Российской Федерации, полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах;
- автономное учреждение осуществляет свою деятельность на основании государственного (муниципального) образования учредителя;
- государственное (муниципальное) автономное учреждение обязано обеспечивать открытость и доступность своей деятельности;
- автономное учреждение обладает особыми правами в отношении имущества;
- автономное учреждение самостоятельно несет ответственность.

Проведя анализ деятельности государственных (муниципальных) автономных учреждений, необходимо также отметить:

- проведено четкое разделение на производителя (поставщика) услуг и работ и услугополучателя, создан принцип взаимодействия учреждений и органов исполнительной власти по принципу контракта; появились новые формы поддержки учреждений, осуществляющих свою деятельность социальной и культурной сферах;
- созданные государственные (муниципальные) автономные учреждения дали возможность развития различных сфер деятельности учреждений, в виде привлечения дополнительного финансирования из иных от государственного бюджета источников с возможностью осуществления контроля со стороны учредителя;
- ответственность за качество услуг и работ, предоставляемых гражданам;
- создана возможность для некоммерческих организаций свободно конкурировать с иными формами организаций;

– созданы стимулы и условия для существенного повышения эффективности использования материально-технических, финансовых, человеческих ресурсов;

– установлена возможность самостоятельного планирования деятельности для учреждений с учетом знаний специфики учреждений.

Как отметила Н.А. Емелькина в своем исследовании, «развитие гражданского общества, повышение требований к качеству предоставляемых услуг обусловило понимание необходимости повышения эффективности управленческого процесса, увеличение заинтересованности государственных структур в конечных результатах своей деятельности. Частично с этой задачей справляется Закон об автономных учреждениях, который объединил государственные и муниципальные органы власти, бюджетные и автономные учреждения» [11, с. 21]. Данная ситуация ставит перед многими исследователями задачу внести изменения в законодательство об автономных учреждениях и некоммерческих организациях. Совершенно очевидно, что необходимо урегулировать отдельными нормативно-правовыми актами статус различных учреждений, работающих в разных сферах, либо дополнить единый законопроект дифференцированными главами по сферам деятельности, поскольку унификация, которая была призвана, чтобы обеспечить открытость и доступность деятельности учреждений показала свою несостоятельность.

Пересмотреть стандарты качества государственных услуг и работ. Провести пересмотр трудового законодательства для автономных учреждений: либо доработать в части регулирования трудовых отношений работодателя и работника в подобных учреждениях, каждое из которых обладает специфическими особенностями в своей сфере, либо дать возможность руководителям таких учреждений самостоятельно определять степень выработки и устанавливать нормативы выработки на основании которых начисляется ежемесячное денежное содержание.

При этом отметим, что проблема правового регулирования деятельности автономных учреждений на сегодняшний день находится в постоянной разработке. Законодательно закреплены только часть правоотношений между государством и учреждениями, не проработаны многие практические вопросы работы учреждений в сфере оказания услуг и выполнения государственных работ. Основными направлениями совершенствования административного законодательства в этой сфере должны стать разработка и внедрение отдельных нормативных актов по различным направлениям деятельности учреждений, уточнения и доработка отраслевых и ведомственных стандартов предоставления государственных услуг, совершенствование способов контроля за деятельностью учреждений.

### **Список использованной литературы**

1. Конституция Российской Федерации. Принята Всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

2. Об автономных учреждениях : федер. закон от 03 ноября 2006 г. № 174-ФЗ (в ред. федер. закона от 23 мая 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 45. – Ст. 4626; 2016. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>.
3. О некоммерческих организациях: федер. закон от 12 янв. 1996 г. № 7-ФЗ (в ред. федер. закона от 03 июля 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 145; 2016. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): федер. закон от 30 ноября 1994 г. №51-ФЗ (в ред. федер. закона от 03 июля 2016 г.) // Собр. законодательства РФ. –1994. – № 32. – Ст. 3301.; 2016. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>.
5. О печатном средстве массовой информации, в учреждаемом органами государственной власти Иркутской области для обнародования (официального опубликования) правовых актов органов государственной власти Иркутской области, иной информации: Областной закон от 18 марта 2010 г. № 10–оз // Ведомости Законодательного собрания Иркутской области. – 2010. – № 18. – (Т. 1); 2016. – № 130 (1446).
6. О реализации отдельных положений бюджетного кодекса Российской Федерации: постановление Правительства Иркутской области от 31 декабря 2010 г. // Обл. газета. – № 7. – 2011. – № 7(733); 2016. – № 45.
7. Распоряжение Администрации Иркутской области от 22 ноября 2011 г. – № 352-ра.
8. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : 4-е изд. / Г. В. Атаманчук. – М. : Омега Л, 2008. – 548 с.
9. Бахрах Д. Н. Административное право России: учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах. – М. : НОРМА, 2000. – 640 с.
10. Бахрах Д. Н. Административное право: учеб. для вузов; 3-е изд., пересмотр. и доп. / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – М. : Норма, 2008. – 816 с.
11. Емелькина Н. А. Вправе ли субъект Российской Федерации и муниципальное образование создавать автономную некоммерческую организацию? / Н. А. Емелькина // Российская юстиция. – 2010. – № 1.
12. Ефимович Я. А. Нормативно-правовое регулирование деятельности автономных учреждений на современном этапе развития: проблемы и перспективы / Я. А. Ефимович // Вестн. НГУ. Серия: Социально-экономические науки. – 2013. – Т. 13. Вып. 1. – С. 95–102.
13. Зенков Н. В. Совершенствование правового статуса государственных организаций образования / Н. В. Зенков // Журнал российского права. – 2006. – № 4. – С. 32–34.
14. Нестеров А. В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной / А. В. Нестеров // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – № 11. – С. 24–27.
15. Новоселова И. А. Ответственность автономных учреждений по своим обязательствам / И. А. Новоселова // Законодательство. – 2008. – № 3. – С. 121.
16. Пепеляева Л. В. Вопросы создания и функционирования государственных и муниципальных автономных учреждений [Электронный ресурс] /

Л. В. Пепеляева // Заключение Комитета Государственной Думы по собственности от 18.05.06 г. по проекту Федерального закона «Об автономных учреждениях» – № 1. – 2007. – Режим доступа: <http://www.duma.gov.ru/sobstven>.

17. Реестр государственных учреждений Иркутской области. – Режим доступа: [www.bus.gov.ru](http://www.bus.gov.ru).