

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АВТОНОМНОЙ НЕКОММЕРЧЕСКОЙ ОРГАНИЗАЦИЕЙ

Статья посвящена взаимодействию государственных органов власти и не коммерческих организаций в сфере формирования гражданского общества. Рассматривается политический механизм реструктуализации автономного учреждения для оказания услуг в области образования и вопросы финансирования.

Любое государство не может эффективно функционировать и развиваться без определенного и соразмерного вмешательства официальных органов власти во все сферы жизнедеятельности общества, включая некоммерческий сектор страны, основу которого составляют некоммерческие организации различных организационно-правовых форм.

Следует отметить, что функционирование некоммерческих организаций способствует социальной стабильности, достижению качества экономического роста, развитию инновационных технологий, сохранению и приумножению образовательного, научного, культурного потенциала общества. К общественным благам принято относить также и культурные ценности, как инструмент духовного развития населения, обеспечения социальной стабильности и развития гражданского общества в целом. В силу указанных факторов, сфера культуры и искусства требует пристального внимания специалистов различных областей, включая правовую.

В современных условиях государственным и муниципальным учреждениям культуры получить сколько-нибудь значительные бюджетные ассигнования очень трудно, прежде всего из-за неустойчивой экономической ситуации в стране. Бюджетное финансирование значительно отстает от стремительно возрастающих под влиянием инфляции потребностей организаций культуры и искусства в финансовых средствах. Решением проблемы является возникновение и развитие иных организационно-правовых форм организаций культуры, среди которых особое место занимает автономная некоммерческая организация. Указанные виды некоммерческих организаций — весьма привлекательные организационно-правовые формы, в которых могут создаваться как высшие учебные заведения, так и организации культуры (например, театры) путем преобразования из государственных и муниципальных учреждений. Привлекательность данных организаций состоит также в том, что при наделении организаций указанных организационно-правовых форм автономией расширяется возможность осуществлять не только уставную (основную) деятельность, но и финансово-хозяйственную. Кроме того, это реальная возможность самостоятельного формирования своей организационно-правовой структуры «в нормах горизонтального построения имущественных отношений, так и вертикальной зависимости, предполагающей непосредственное воздействие со стороны государства и его органов». В целях регулирования участия коллективных образований в имущественных и связанных с ними неимущественных отношениях гражданское законодательство применяет особую правовую конструкцию — юридическое лицо, которое участвует в гражданском обороте и является субъектом гражданских прав и обязанностей. Гражданское законодательство

большинства зарубежных стран либо вообще не дает определения юридического лица, либо ограничивается самыми обычными и краткими формулировками.

Принятие в начале ноября 2006 г. двух федеральных законов — ФЗ «Об автономных учреждениях» от 3 нояб. 2006 г. № 174-ФЗ и ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием ФЗ «Об автономных учреждениях» от 3 нояб. 2006 г. № 175-ФЗ, а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений» является результатом осуществления государственной программы реструктуризации бюджетного сектора.

Работа по подготовке закона об автономных учреждениях наиболее активно велась в последние три года, и в этот период профсоюз открыто заявлял о своей позиции и выражал серьезные опасения и обеспокоенность по поводу предлагаемого механизма реструктуризации путем введения нового типа государственного или муниципального учреждения — автономного учреждения для оказания услуг в области образования и связанных с этим процессом социальных рисков.

Основные опасения связаны с тем, что стержневой идеей такого преобразования является снятие с государства обязанности гарантированного финансирования автономных учреждений на основе сметы доходов и расходов и субсидиарной ответственности государства по их обязательствам, что может привести к реальному ухудшению ситуации с предоставлением доступных и качественных образовательных услуг, гарантированных Конституцией РФ, а также к нарушениям прав работников и обучающихся.

Однако государство настаивало на законодательном закреплении такого концептуального подхода к реструктуризации, а профсоюз в сложившихся конкретных условиях включился в процесс обсуждения и подготовки законопроекта ко второму чтению в целях минимизации возможных негативных последствий для работников и системы образования.

В результате совместных усилий разных заинтересованных участников обсуждения текст законопроекта при подготовке ко второму чтению претерпел существенные изменения (в ходе второго чтения к первоначальному варианту проекта было принято более ста поправок), которые в целом можно охарактеризовать как усвершенствующие и улучшающие его качество с точки зрения обеспечения публичности, учета интересов коллектива работников и контроля при принятии решений, касающихся изменения правового статуса учреждений, и условий функционирования автономного учреждения в целом.

ФЗ об автономных учреждениях определяет в соответствии с Гражданским кодексом РФ правовое положение автономных учреждений, порядок их создания, реорганизации и ликвидации, цели, порядок формирования и использования их имущества, основы управления автономными учреждениями, основы отношений автономных учреждений с учредителями, участниками гражданского оборота, ответственность автономных учреждений по их обязательствам.

Под автономным учреждением понимается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для оказания услуг, выполнения работ в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здраво-

охранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта.

Ч. 1 статьи 2 ФЗ «Об автономных учреждениях» от 3 нояб. 2006 г. № 174-ФЗ устанавливает определение (дефиницию) того, что следует считать автономным учреждением. Автономное учреждение, прежде всего, представляет собой некоммерческую организацию. Некоммерческих организаций в Российской Федерации по действующему законодательству немало. Но все их разнообразие объединяет несколько свойств, которые можно выделить из определения некоммерческой организации, предусмотренного ст. 2 Закона РФ «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ, некоммерческой организацией является организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками. Некоммерческие организации могут создаваться 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.

Анализ законодательства позволяет выделить следующие отличительные черты автономной некоммерческой организации:

1) автономному учреждению запрещено без согласия собственника (учредителя) распоряжаться недвижимым и особо ценным движимым имуществом:

- закрепленным за автономным учреждением собственником;
- приобретенным автономным учреждением за счет целевых средств, выделенных ему собственником.

При этом виды особо ценного движимого имущества, т.е. имущества, без которого осуществление уставной деятельности будет существенно затруднено, определяются в порядке, устанавливаемом Правительством РФ;

2) автономное учреждение вправе самостоятельно распоряжаться имуществом (в том числе недвижимым) — приобретенным им на доходы от своей деятельности;

3) автономное учреждение вправе только с согласия собственника своего имущества:

- вносить денежные средства и иное имущество в уставный (складочный) капитал (фонд) других юридических лиц;
- иным образом передавать их другим юридическим лицам в качестве учредителя (участника);

4) земельный участок, необходимый для осуществления автономным учреждением своих уставных задач, закрепляется за ним на праве постоянного (бессрочного) пользования;

5) имущество автономного учреждения используется только для решения задач, определенных его уставом;

6) решение об изменении типа существующего государственного (муниципального) учреждения на автономное учреждение принимается при условии, что такое решение не повлечет нарушения предусмотренных законом прав граждан;

7) изменение типа учреждений здравоохранения запрещается;

8) автономное учреждение не является бюджетным учреждением и, следовательно, не будет финансироваться по смете доходов и расходов;

9) автономное учреждение будет:

- получать в обязательном порядке задание учредителя;
- исполнять обязательства перед страховщиком по обязательному социальному страхованию;
- осуществлять деятельность по бесплатному или частично платному для потребителя оказанию услуг (выполнению работ).

Финансовое обеспечение деятельности автономного учреждения по этим направлениям осуществляется из соответствующего бюджета в форме субсидий и субвенций, государственных внебюджетных фондов и иных источников, не запрещенных законом;

10) автономное учреждение может выполнять услуги:

- на возмездной основе на договорном принципе;
- в пределах видов деятельности, которые исчерпывающим образом должны быть прописаны в уставе автономного учреждения;

11) органами управления автономного учреждения являются:

- наблюдательный совет;
- руководитель автономного учреждения;
- иные органы, предусмотренные федеральным законом и уставом учреждения.

Решения наблюдательного совета по многим вопросам носят рекомендательный характер как для учредителя, так и для исполнительного органа.

Наблюдательный совет автономного учреждения — одобряет предложения руководителя автономного учреждения, например, по вопросам совершения крупных сделок с имуществом или сделок с заинтересованностью.

Наблюдательный совет как коллегиальный орган нисколько не умаляет роли учредителя автономного учреждения. Функции (порядок формирования, компетенция) наблюдательного совета позволяют более полно обеспечить соблюдение соответствия деятельности автономного учреждения целям, указанным в его уставе;

12) наряду с государственным контролем за деятельностью организации предусмотрен контроль общественный, т.е. автономное учреждение должно обеспечить открытый доступ, включая доступ средств массовой информации, к документам:

- носящим правоустанавливающий характер;
- содержащим сведения о состоянии имущества;
- содержащим сведения о финансовой деятельности организации.

Безусловно, Закон «Об автономных учреждениях» не идеален, ему присущи недостатки, которые проявляются как в недостаточной полноте правового регулирования, так и в дефектах законодательной техники. Но и достоинства автономной некоммерческой организации очевидны. С одной стороны, данные организации сохраняют право на государственную поддержку, с другой — получают возможность активно зарабатывать, привлекать средства спонсоров и инвесторов, брать кредиты, в том числе и под свое имущество. При этом попечительский совет в такой организации является логичным связующим звеном между некоммерческими организациями и бизнесом, поскольку обеспе-

чивает привлечение денежных средств и создает тем самым новые возможности для развития образовательного, научного, культурного потенциала общества.

Литература

1. *Андреев В.К.* Об автономных учреждениях // Российская юстиция. 2007. № 2. С. 20.
2. *Братановский С.Н.* Комментарий к Федеральному закону «О некоммерческих организациях» от 12 янв. 1996 г. № 7-ФЗ (2-е изд., испр. и доп.) / С.Н. Братановский, Е.А. Злобина [Электронный ресурс]. Система ГАРАНТ, 2006.
3. *Тихомиров М.Ю., Тихомирова Л.В.* Комментарий к Федеральному закону «Об автономных учреждениях» от 3 нояб. 2006 г. № 174-ФЗ (постатейный) // Законодательство и экономика. 2007. № 3. С. 20.