

## **РЕЗЕРВЫ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА УПРАВЛЕНИЯ ИМУЩЕСТВЕННЫМ КОМПЛЕКСОМ**

**О.В. Саяпин**

*Территориальное управление по Тамбовской области  
Федерального Агентства по управлению  
Федеральным имуществом*

*Рецензент Б.И. Герасимов*

**Ключевые слова и фразы:** автономное учреждение; государственная автономная некоммерческая организация; новые организационно-правовые формы некоммерческих организаций; смена статуса государственных учреждений.

**Аннотация:** Правовая форма автономного учреждения и государственная автономная некоммерческая организация призваны стать одними из вариантов смены статуса государственных учреждений. Новые организационно-правовые формы, которые должны появиться, в значительной мере снимут риски существующих форм.

В условиях смены организационно-правовых форм собственности необходимо особо остановить внимание на новых организационно-правовых формах некоммерческих организаций, которые в настоящее время находятся в стадии законодательного оформления. Это правовая форма автономного учреждения (АУ) и государственная автономная некоммерческая организация (ГАНО). Эти формы призваны стать одними из вариантов смены статуса государственных учреждений, которых по официальным данным насчитывается более 36 тысяч и из них не менее 6,5 тысяч является избыточными с точки зрения исполнения государственных функций. По своей правовой конструкции эти новые организационно-правовые формы АУ и ГАНО более дистанцированы от государства, нежели форма государственного или бюджетного учреждения. Прежде всего, это проявляется в отказе от сметного порядка финансирования, в расширении хозяйственной самостоятельности и в большей свободе распоряжения имуществом. Последнее особенно характерно для государственных автономных некоммерческих организаций.

Цель такого дистанцирования состоит в том, чтобы снизить издержки государства, связанные с функционированием таких организаций. В от-

---

Саяпин О.В. – заместитель руководителя территориального управления по Тамбовской области Федерального Агентства по управлению Федеральным имуществом.

ношении организационно-правовой формы АУ важно отметить, что несмотря на то, что эти учреждения будут обладать большей хозяйственной самостоятельностью, статус закрепления за ними имущества остается таким же как и в бюджетных учреждениях – оперативное управление. Государство обладает возможностью автономного учреждения изъять неиспользуемое, либо используемое не по назначению имущество. Что заслуживает внимания, это тема ответственности автономного учреждения. Она не такая как в отношении бюджета, АУ отвечают по своим обязательствам не только денежными средствами, но и имуществом, точнее, частью, остающейся за вычетом наиболее ценного недвижимого и движимого имущества, переданного государством либо приобретенного за счет целевых государственных средств. В законе напрямую не указано, что состав именно этого имущества должен раскрываться. При этом субсидиарная ответственность государства по обязательствам АУ в отличие от бюджетного учреждения не предусмотрена. Такая схема ответственности достаточно выгодна государству, поскольку она гарантирует сохранность существенной части имущества организации, по крайней мере, наиболее ценной для нее. В то же время не может потребоваться выплата государственных средств, погашение обязательства неплатежеспособного, несостоятельного учреждения. С позиции функционирования самого учреждения такая не совсем прозрачная схема ответственности может порождать определенные проблемы. Еще одна особенность правовой формы АУ состоит в обязательном создании специального надзорного органа – наблюдательного совета, включающего представителей государства, общественности, трудового коллектива. При этом не обязательно наделять этот орган какими-то реальными управленческими полномочиями. Обязательность этой нормы, этого требования представляется избыточной, так как в законопроекте об автономных учреждениях существует норма, позволяющая создавать в индивидуальном порядке необходимые органы управления и надзора. Что касается государственных автономных некоммерческих организаций, в отличие от других учреждений, их предполагается наделять правом собственности на передаваемое им имущество, дать полную свободу с одним лишь ограничением, что это распоряжение не должно препятствовать организации в достижении установленной для нее цели.

Схема ответственности ГАНО является более понятной и традиционной. Она отвечает всем принадлежащим ей имуществом, а государство по ее обязательствам субсидиарной ответственности не несет. Предполагается, что на ГАНО будет распространяться процедура банкротства. Недостатком данной организационно-правовой формы является ее тупиковый характер: из ГАНО могут получаться только государственные автономные некоммерческие организации. Если посмотреть в целом на правовые конструкции АУ и ГАНО, они по ряду позиций приближаются к государственным унитарным предприятиям, но не казенным, а основанным на праве хозяйственного ведения.

Государственной автономной некоммерческой организации можно противопоставить акционерное общество со 100%-ным участием в государственном капитале. Существуют возможности применения новых организационно-правовых форм в научной сфере. В отношении автономных

учреждений это прикладная наука при ориентации на осуществление исследований, превалирование в структуре финансирования бюджетных ресурсов. Важным дополнительным аргументом в пользу этой организационно-правовой формы может являться наличие в составе имущественного комплекса учреждения неких уникальных и стратегически значимых объектов, утрату или перепрофилирование которых нельзя допустить ни в коем случае. Это уже схема ответственности учреждения. Наконец, поскольку организация некоммерческая, то обязательным условием должен быть некоммерческий характер профильной деятельности организации. В отношении государственной автономной некоммерческой организации возможны условия применения, опять-таки прикладная ориентация, превалирование внебюджетного финансирования, отсутствие важных имущественных объектов и некоммерческий характер деятельности.

Предлагаемые в настоящий момент формы АУ и ГАНУ весьма несовершенны и нуждаются в дальнейшей доработке, в принятии многих подзаконных актов, раскрывающих эти формы. Но уже сам факт диверсификации организационно-правовых форм некоммерческих организаций следует приветствовать.

Фактически все идеи с ГАНУ и АУ возникли после концепции, связанной с переходом к бюджету, ориентированному на результат. Ранее существовал бюджет, ориентированный на ресурсы. Сама по себе такая форма как государственное учреждение, которое базируется на смете доходов и расходов, не ориентирует организацию на результат. Смета привязана к численности сотрудников, это не контракт и не конкурс. В государственном учреждении возможен исключительно сметный подход и не предусмотрено никаких наблюдательных органов. Организация крайне скована в своей хозяйственной самостоятельности и не может распоряжаться внебюджетными средствами самостоятельно. Сегодня почти половина научного сектора – ГУ. С другой стороны, есть ГУПы – государственные унитарные предприятия. ГУП – это коммерческая организация с крайне регламентированной деятельностью. Они были созданы для того, чтобы уменьшить сопротивление руководителей предприятий и их акционеров. Это общее правовое поле. К тому моменту, когда началась разработка АУ и ГАНУ, было очевидно, что простое преобразование ГУПов в акционерные общества (АО) для таких секторов, как наука, культура, образование, – вещь не всегда подходящая. Здесь возникают риски, связанные с последующим акционированием, которое тоже является приватизацией. Если эта организация обладает хорошим помещением в центре, то можно с очень большой вероятностью предполагать, что, скорее всего, научный или культурный профиль такой организации будет утрачен. В этих условиях возникла идея, что нужно предложить еще какие-то формы, чтобы, во-первых, сохранить возможность финансирования организаций из бюджета; во-вторых, обеспечить большую результативность и эффективность ее деятельности. И, в-третьих, это позволит сохранить определенную защиту или гарантии от приватизации капитала тех организаций, которые являются ключевыми для государственного сектора. Такой подход и новые организационно-правовые формы вызывают очень жесткую критику, прежде всего, со стороны руководителей государственных учре-

ждений, потому что основную потерю они видят в утрате гарантированного бюджетного финансирования.

Государство, с одной стороны, может финансировать автономное учреждение, технически к этому нет никаких препятствий, но гарантировать бюджетные поступления в рамках сметы расходов и доходов, как в отношении государственных учреждений, автономному учреждению уже никто не будет. У этой организации совершенно иной режим распределения средств. Переход к бюджетированию результатов очень часто критикуется, многие говорят, что это сделщина, которая невозможна в сфере науки, в сфере культуры. Большой вопрос, что понимать под бюджетированием результатов и как пытаться эти результаты измерить? Измерять ли их на уровне одной организации или на уровне сектора и говорить о результативности бюджетных расходов в целом на фундаментальную науку, в целом на прикладную науку, еще на какие-то сектора? Наверное, бюджетирование, ориентированное на результат, приводит к более жесткой коммерциализации, но это хорошая вещь. Опыт США показывает, что при всех проблемах, связанных с бюджетированием на результат, механизмы соответствующего бюджетного финансирования постоянно меняются, постоянно уточняются, но, тем не менее, важность самого принципа четкой привязки к результату никем не оспаривается. Существует мнение, что есть сферы, которые в принципе не поддаются оценке результатов. Опыт Англии показывает, что даже такие сложные системы, как судебная, поддаются измерению и достаточно успешно. Вопрос в том, как его производить, иногда на основе данных государственной статистики, иногда на основе результатов опросов соответствующих групп, иногда комплексно, главное, чтобы эта схема работала. Новые организационно-правовые формы, которые должны появиться, в значительной мере снимут риски существующих форм.

---

### **Reserves for Improvement of Quality Control over Property Complex**

**O.V. Sayapin**

*Tambov Regional Administrative Board of Federal Agency  
of Federal Property Control*

**Key words and phrases:** autonomous establishment; state autonomous non-commercial organization; new organizational legal forms of non-commercial organizations; the change in the status of state organizations.

**Abstract:** Legal form of autonomous establishment and state autonomous non-commercial organization should become one of the variants of status changing of state organizations. New organizational legal forms, which should appear, will reduce the risks of existing forms.

---

© O.V. Саяпин, 2006