

*Шевченко С.Г.,  
магистрант  
Российская академия народного хозяйства и  
государственной службы  
при Президенте Российской Федерации  
Россия, г. Москва*

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АВТОНОМНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ**

***Аннотация:** государственная бюджетная политика предусматривает формирование системы эффективного управления бюджетными ресурсами. Одним из путей реализации этой политики в свое время стало создание автономных учреждений. Правовое регулирование деятельности автономных учреждений представляет достаточно широкий спектр нормативных правовых актов.*

***Ключевые слова:** государственное (муниципальное) задание, государственные (муниципальные) услуги, бюджетные средства, деятельность автономных учреждений, имущество автономных учреждений.*

***Abstract:** the state budget policy provides for the formation of a system of effective management of budgetary resources. One of the ways to implement this policy at the time was the creation of autonomous institutions. The legal regulation of the activities of autonomous institutions represents a fairly wide range of regulatory legal acts.*

***Keywords:** state (municipal) assignment, state (municipal) services, budgetary funds, activities of autonomous institutions, property of autonomous institutions.*

В целях эффективного расхода бюджета и регулирования социальных отношений между государством и обществом Правительством Российской Федерации (далее - Правительством РФ) еще в ноябре 2003 года было принято решение по модернизации бюджетного сектора на 2003-2004 годы. В том числе эти мероприятия предусматривали создание специализированных государственных и муниципальных некоммерческих организаций, которые позволят сохранить принципы разделения власти по уровням (федеральный, субъекта федерации, муниципальный) с разграничением предметов ведения и полномочий, и свою деятельность направят на повышение результативности расходов федерального бюджета. Но эти меры не должны сократить направления и снизить качество оказываемых государственных и муниципальных услуг. Одной из таких форм стало «автономное учреждение».

Разработка нормативной правовой базы для создания, функционирования и ликвидации подобных учреждений привела к принятию Федерального закона от 03 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее – федеральный закон №174)[1].

В пояснительной записке к этому закону заложены принципы, отражающие сущность деятельности автономных учреждений:

- способствовать соблюдению прав и интересов граждан в сферах оказания услуг, а также дальнейшему развитию науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физкультуры и спорта. Основная нагрузка состоит в регулировании отношений, возникающих при осуществлении социально-культурных функций;

- вести свою деятельность в качестве юридического лица, которое в своем уставе закрепит поставленные перед ним цели, а также положения о праве распоряжаться своим имуществом, как переданного на праве оперативного управления, так и приобретенным им (за счет целевых средств выделенных ему собственником, или на доходы от своей деятельности). При этом:

- имущество должно использоваться только для достижения целей, определенных уставом;

- возможность вносить или передавать другим юридическим лицам в качестве учредителя (участника) денежные средства и иное имущество только с согласия собственника своего имущества;

- автономное учреждение не является бюджетным учреждением, но оно получает задание от учредителя или исполняет обязательства перед страховщиком по обязательному социальному страхованию, а также осуществляет деятельность по бесплатному или частично платному для потребителя оказанию услуг (выполнению работ). При этом финансирование этой деятельности происходит из соответствующего бюджета в форме субсидий и субвенций, государственных внебюджетных фондов и иных законных источников;

- возможность выполнять услуги на возмездной основе на договорном принципе в пределах видов деятельности, которые прописаны в уставе;

- наличие государственного и общественного контроля за деятельностью автономного учреждения.

В соответствии с п.1 ст.7 Конституции Российской Федерации – «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»[2]. Одно из таких условий - это когда граждане (физические лица) и юридические лица, реализуя свои права, вступают в отношения друг с другом или с государством.

Среди существующих форм юридического лица Гражданский кодекс Российской Федерации (далее - ГК РФ) закрепляет и статус автономного учреждения[3, пар.1 гл.4, ст. 123.21, 123.222, 296, 298-300].

Федеральный закон №174, опираясь на ГК РФ, осуществляет правовое регулирование деятельности автономных учреждений. Основные составляющие этого процесса:

- порядок создания, реорганизации и ликвидации автономных учреждений;
- цель, порядок формирования и использования их имущества;
- управление автономным учреждением;
- отношения с их учредителями и участниками гражданского оборота;
- ответственность по своим обязательствам[1, п.1 ст.1].

Как юридическое лицо автономное учреждение может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, иметь обязанности, быть истцом и ответчиком в суде[1, п.2 ст.2].

Положения федерального закона №174 носят общий характер для автономных учреждений, конкретика по сферам деятельности может определяться нормативными правовыми актами различного уровня (федерального, субъекта федерации, муниципального) на котором создается учреждение, например федеральными законами:

- Федеральный закон от 22.08.1995 №151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» (деятельность аварийно-спасательных служб и формирований);
- Федеральный закон от 30.04.1999 №81-ФЗ «Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации» (деятельность по классификации и освидетельствованию судов);
- Федеральный закон от 07.03.2001 №24-ФЗ «Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации» (деятельность по классификации и освидетельствованию судов и плавучих объектов);
- Федеральный закон от 29.12.2004 №190-ФЗ «Градостроительный кодекс Российской Федерации» (деятельность по проведению государственной экспертизы документации, результатов инженерных изысканий);
- Федеральный закон от 26.06.2008 №102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений» (деятельность по обеспечению единства измерений);

- Федеральный закон от 27.07.2010 №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (деятельность многофункциональных центров оказания государственных услуг).

Значительная часть положений федерального закона №174 «О содержании норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» (далее – БК РФ)[4].

Автономное учреждение вправе открывать счета в кредитных организациях и (или) лицевые счета в органах казначейства. Власти субъекта РФ и местной администрации имеют право обратиться за сопровождением в территориальные органы Федерального казначейства [4, ст.220.2]. Открытие этих лицевых счетов осуществляется в соответствующем порядке. Сопровождение через казначейства осуществляется по счетам для операций со средствами и счетам со средствами обязательного медицинского страхования автономных учреждений, созданных на базе имущества всех уровней власти (федерального, субъекта РФ, муниципального), т.е. там, где идет оборот бюджетных средств. Подробно эти процедуры разъясняет «Порядок казначейского обслуживания». Если открытие счетов осуществляется в финансовом органе субъекта РФ (муниципального образования), то это происходит в порядке установленном этим финансовым органом.

Для автономных учреждений возможно поступление средств из соответствующего бюджета бюджетной системы РФ с целью капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности или приобретение объектов недвижимого имущества в государственную собственность Российской Федерации, в том числе за ее пределами. Порядок принятия решений и правила осуществления этих вложений оговорены соответствующими постановлениями Правительства РФ[5, 6]. При этом предоставление данной субсидии происходит по соглашению между получателем бюджетных средств, предоставляющим субсидию, и автономным учреждением.

Заметим, что обязательным условием соглашения является соблюдение автономным учреждением при использовании субсидии положений законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг изложенных в федеральном законе №44[7, п.4 ст.15].

БК РФ предусматривает выделение субсидии автономным учреждениям на финансовое обеспечение выполнения ими государственного (муниципального) задания, в том числе государственного (муниципального) заказа на оказание услуг в социальной сфере из расчета затрат на эти услуги и на содержание государственного (муниципального) имущества. Не использованная часть средств в этом случае переходит на следующий финансовый год в соответствии с планом финансово-хозяйственной деятельности. При этом Федеральными законами, законами субъекта РФ и муниципальными правовыми актами может быть предусмотрен возврат части оставшихся средств, если показатели оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) характеризующие объем, не будут достигнуты[4, ст.78.1].

Выделение субсидии из бюджета также возможно и на иные цели. Примером здесь может послужить ситуация, когда автономное учреждение наделяется полномочиями федерального органа государственной власти (государственного органа) по исполнению публичных обязательств перед физическим лицом, подлежащих в денежной форме, и при возникновении необходимости финансового обеспечения их осуществления[9].

Особенностями правовой формы автономного учреждения является то, что собственник его имущества не несет ответственность по его обязательствам, в тоже время и автономное учреждение не отвечает по обязательствам собственника имущества автономного учреждения. Полученный в соответствии со своими целями деятельности доход автономного учреждения поступает в его самостоятельное распоряжение, и используется для достижения целей ради которых оно создано. Собственник

имущества автономного учреждения не имеет права на получения от автономного учреждения этих доходов. Ежегодно автономное учреждение публикует отчет о своей деятельности в соответствии с установленным порядком и предоставляет бухгалтерскую и статистическую отчетность.

Имущество автономного учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления, и без согласия собственника (РФ, субъект РФ, муниципальное образование) распоряжаться им не вправе, а земельные участки – на праве постоянного (бессрочного) пользования[1, 3]. При этом особо ценное движимое имущество в его составе определяется установленным порядком.

Автономное учреждение создается с целью выполнения государственного (муниципального) задания, и это закрепляется в Уставе как основной вид деятельности. Для этого идет выделение средств из соответствующих бюджетов и иных не запрещенных законами источников. При этом подробно, в соответствии с действующим классификатором видов деятельности, указываются и иные виды деятельности, они тоже должны служить достижению главной цели существования автономного учреждения. Автономное учреждение не вправе отказаться от выполнения обязательств, иначе теряется смысл его существования. При этом существует строгая отчетность по выполнению или невыполнению государственного (муниципального) задания и (или) обязательств перед страховщиками по обязательному социальному страхованию деятельности, связанной с выполнением работ, оказанием услуг. Порядок формирования государственного (муниципального) задания оговорен в соответствующем федеральном законе[8] и иных нормативных правовых актах Правительства РФ, субъектов РФ и муниципальных образований[10].

Государственное (муниципальное) задание - документ, который устанавливает требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию),

условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ)[4, ст.6].

Содержание государственного (муниципального) задания:

- 1) показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполняемых работ);
- 2) порядок контроля за исполнением государственного (муниципального) задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения;
- 3) требования к отчетности об исполнении государственного (муниципального) задания;
- 4) определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг;
- 5) порядок оказания соответствующих услуг;
- 6) предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг физическим или юридическим лицам в случаях, если законодательством Российской Федерации предусмотрено их оказание на платной основе, либо порядок установления указанных цен (тарифов) в случаях, установленных законодательством Российской Федерации[4, ст.69.2].

Однако не все автономные учреждения получают финансирование из соответствующего бюджета. Они могут регулировать отдельную сферу социальных отношений в обществе и при этом осуществлять свою деятельность только за счет полученных доходов от оказанных ими услуг (выполненных работ). Фактически ценовая политика должна быть приемлема для граждан и организаций, но и в том числе учитывать расходы на содержание автономного учреждения. И здесь может возникнуть ситуация, когда будет приоритет социально значимых вопросов перед проблемами убыточности рассматриваемых учреждений. Тогда было бы правильно включить на законодательном уровне (федеральный закон №174) принцип недопущения своего разорения в процессе деятельности автономного учреждения. А также обязать учредителя, в случае возникновения таких

ситуаций (например, на фоне финансового кризиса или нестабильности, возникающих по разным причинам, в том числе из-за пандемии коронавируса, в стране или в конкретной отрасли, или в конкретном регионе), обязательно проводить дополнительное финансирование деятельности автономного учреждения в случае возникновения такой ситуации, в том числе направленное на сохранение подготовленных кадров (специалистов) и имущества.

Таким образом, рассматривая общие положения законодательства Российской Федерации, можно отметить, что на сегодняшний день применяется достаточно широкий спектр нормативных правовых актов для регулирования деятельности автономных учреждений. При этом в комплексе они создают достаточно прозрачную и понятную основу для работы автономных учреждений.

#### **Библиографический список:**

1. Об автономных учреждениях: Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // Собрание законодательства РФ. — 2006. — №45. — Ст. 4626.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 15. — Ст. 1691; 2014. — № 31. — Ст. 4398; 2020. — № 11. — Ст. 1416.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 28.06.2021, с изм. от 08.07.2021) // Собрание законодательства РФ. — 1994. — № 32. — Ст. 3301.
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1998 № 131-ФЗ (ред. от 01.07.2021, с изм. от 15.07.2021) // Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3823.

5. Об утверждении правил осуществления капитальных вложений в объекты государственной собственности Российской Федерации за счет средств федерального бюджета: Постановление Правительства РФ от 09.01.2014 № 13 (ред. от 28.06.2021) // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 3. — Ст. 282.

6. Об утверждении правил принятия решений о предоставлении субсидии на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации и приобретение объектов недвижимого имущества в государственную собственность Российской Федерации за счет средств бюджета фонда социального страхования Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 26.12.2016 № 1494 (ред. от 10.06.2021) // Собрание законодательства РФ. — 2017. — № 1 (Часть II). — Ст. 217.

7. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // Собрание законодательства РФ. — 2013. — № 14. — Ст. 1652.

8. О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере: Федеральный закон от 13.07.2020 № 189-ФЗ (ред. от 13.07.2020) // Собрание законодательства РФ. — 2020. — № 29. — Ст. 4499.

9. О порядке осуществления федеральным бюджетным учреждением и автономным учреждением полномочий федерального органа государственной власти (гос.органа) по исполнению публичных обязательств перед физическим лицом, подлежащих исполнению в денежной форме, и финансового обеспечения их осуществления: Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 590 (ред. от 09.08.2012) // Собрание законодательства РФ. — 2010. — № 32. — Ст. 4331.

10. О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания: Постановление Правительства РФ от 26.06.2015 № 640 (ред. от 27.05.2021) // Собрание законодательства РФ. —2015. — №28.— Ст. 4226.

11. Об утверждении правил принятия решений о предоставлении субсидии на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации и приобретение объектов недвижимого имущества в государственную собственность Российской Федерации за счет средств бюджета фонда социального страхования Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 26.12.2016 № 1494 (ред. от 10.06.2021) // Собрание законодательства РФ. —2017. — № 1 (Часть II). — Ст. 217.

12. Заболотный С.Н. Гражданско-правовой статус автономного образовательного учреждения: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.03 / С.Н. Заболотный; Рос. гос. ун-т правосудия. — Москва, 2015.— – 25 с.

13. Зайцева, Г.Г. Споры о расходовании учреждениями субсидии на выполнение задания / Г.Г. Зайцева // Руководитель автономного учреждения.— – 2021. — №3.

14. Захарова, Н.А. Практический комментарий к Федеральному закону от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» / Н.А. Захарова, А.А. Батяев. – 3-е изд. (эл.), перераб. и доп. — Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2019. — 282 с.

15. Мазуров, А.А. Статус автономного учреждения: плюсы и минусы/ А.А. Мазуров // За кадры. — 2021. — №8.

16. Турищева, Т.Б. Мониторинг и оценка эффективности бюджетных программ как составляющие ресурсного цикла автономного учреждения /

Т.Б. Турищева // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. — 2020. — № 4. — С. 154-158.

17. Чагин, К.Г. Устав автономного учреждения: вопросы и ответы / К.Г. Чагин // Руководитель автономного учреждения. —2021. — №2.

18. Яговкина В.А. Особенности бюджетно-правового регулирования деятельности бюджетных и автономных учреждений в условиях пандемии / В.А. Яговкина // Финансовое право. — 2021. — №7.

©, Шевченко С.Г., 2021 г.