

Кузык М.,
кандидат экономических наук,
руководитель направления
Межведомственного аналитического центра
kuzyk@iacenter.ru

Симачев Ю.,
кандидат технических наук,
заместитель директора
Межведомственного аналитического центра
simachev@iacenter.ru

Новые формы государственных некоммерческих организаций: ключевые особенности, перспективы применения в научной сфере

В настоящем докладе рассматриваются новые организационно-правовые формы государственных некоммерческих организаций, находящиеся на сегодняшний день в стадии законодательного оформления: автономное учреждение и государственная (муниципальная) автономная некоммерческая организация. Доклад состоит из двух тематических блоков. В первом блоке проводится анализ ключевых особенностей правовых конструкций автономного учреждения и государственной автономной некоммерческой организации в сопоставлении с существующими организационно-правовыми формами государственных организаций. Во втором блоке анализируются возможности применения рассматриваемых форм в научной сфере, формулируются критерии и предлагается алгоритм определения рациональных организационно-правовых форм государственных научных организаций.

*Данный доклад был подготовлен для **Международной научно-практической конференции «Реформирование общественного сектора: поиск путей повышения эффективности»**, проходившей 23-24 сентября 2005 года в Санкт-Петербурге на факультете менеджмента Санкт-Петербургского государственного университета при содействии Ассоциации исследователей экономики общественного сектора, Ассоциации Norden и финансовой поддержке Шведского института. Другие доклады, представленные на данной конференции, размещены на сайте Ассоциации исследователей экономики общественного сектора: <http://www.aspe.spb.ru/program.html>*

В настоящее время Правительством РФ готовятся к внесению в Государственную Думу проекты федеральных законов «Об автономных учреждениях», «О государственных (муниципальных) автономных некоммерческих организациях» и «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях» и Федерального закона «О государственных (муниципальных) автономных некоммерческих организациях», а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных (бюджетных) учреждений». Названные законопроекты предусматривают правовое оформление двух новых разновидностей государственных некоммерческих организаций: автономных учреждений (АУ) и государственных автономных некоммерческих организаций (ГАНО)¹.

Автономные учреждения и государственные автономные некоммерческие организации призваны отчасти заменить собой существующие государственные (бюджетные) учреждения, численность которых представляется явно избыточной. Предоставление федеральным органам исполнительной власти права самостоятельно формировать бюджетные учреждения привело к лавинообразному нарастанию численности последних. При этом новые учреждения зачастую создавались органами власти вовсе не в интересах осуществления функций и решения задач государства, а с одной лишь целью получения дополнительного бюджетного финансирования. В период 1998-2003 годов количество бюджетных учреждений на федеральном уровне увеличилось более чем в полтора раза, достигнув 37 тыс.² Государство уже не имело возможности реально контролировать весь «массив» учреждений, что давало последним возможность фактически бесконтрольно распоряжаться переданным им государством имуществом и соответствующими финансовыми потоками.

К настоящему моменту неконтролируемый рост количества федеральных государственных учреждений остановлен, их численность составляет 36,4 тыс.³ Государство вынуждено затрачивать существенные объемы организационных и финансовых ресурсов для контроля за деятельностью учреждений и их финансирования по смете. При этом только по официальной оценке (вполне вероятно, заниженной) в России сейчас действует не менее 6,5 тыс. федеральных государственных учреждений, излишних с

¹ Здесь и далее, говоря о государственных учреждениях, организациях и предприятиях, мы имеем в виду также возможность их создания на муниципальном уровне и функционирования в муниципальной форме собственности.

² Данные Минимущества России.

³ Данные Минэкономразвития России.

позиций выполнения государственных функций.⁴ В то же время, существенное сокращение численности государственных учреждений путем их приватизации либо ликвидации в ближайшем будущем представляется малореальным уже хотя бы потому, что для этого сперва необходимо провести масштабную и весьма продолжительную работу по формированию и согласованию со всеми заинтересованными сторонами перечней приватизируемых и ликвидируемых учреждений. В этой связи, несмотря на все недостатки АУ и ГАНУ, сам факт формирования этих организационно-правовых форм, способных «поглотить» часть существующих бюджетных учреждений и несколько снизить издержки государства, связанные с их функционированием, можно только приветствовать.

Основные характеристики организационно-правовых форм АУ и ГАНУ (в том виде, в каком они оформлены на сегодняшний день в соответствующих законодательных инициативах) в сопоставлении с существующими формами государственного (бюджетного) учреждения (ГУ) и государственного унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения, (ГУП) представлены в **приложении**.

В отношении института *автономного учреждения* представляется необходимым отметить следующие моменты:

➤ Подобно унитарным предприятиям, автономные учреждения могут создаваться и функционировать исключительно *в государственной или муниципальной форме собственности*. Оправданность исключения юридических лиц и граждан из числа возможных учредителей (или, что одно и то же, собственников имущества) АУ представляется небесспорной, особенно в свете того, что гражданское законодательство допускает возможность существования негосударственных учреждений. Заметим также, что разгосударствление автономного учреждения может быть осуществлено путем его преобразования в юридическое лицо иной организационно-правовой формы либо же должно предусматривать его прекращение в качестве юридического лица.

➤ Немаловажной особенностью АУ следует считать их изначальную ориентированность на реализацию *законодательно установленных функций государства* в отраслях «сектора социальных услуг» (науки, образования, здравоохранения и др.) – осуществление таких функций указано в качестве цели создания автономных учреждений. Впрочем, на сегодняшний день государственные функции в ряде «социальных»

⁴ «О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью». Материал Минэкономразвития России к заседанию Правительства РФ 17 марта 2005 г.

отраслей сформулированы столь нечетко, что данному требованию с той или иной натяжкой может удовлетворять практически любое учреждение.

➤ Законопроект не допускает возможности создания автономного учреждения путем прямого преобразования унитарного предприятия. Между тем, применение такого способа образования АУ было бы весьма целесообразным в рамках оптимизации организационно-правовых форм организаций государственного сектора в ряде отраслей и сфер деятельности (в частности, научной).

➤ По мнению разработчиков законопроекта, автономные учреждения будут обладать большей свободой в достижении поставленных перед ними целей по сравнению с бюджетными учреждениями. Однако же сферы компетенции государства по управлению автономным и бюджетным учреждением (в том случае, если в последнем государство осуществляет функции высшего органа управления) практически одинаковы.

Декларируемая большая хозяйственная самостоятельность автономных учреждений по сравнению с бюджетными проявляется, прежде всего, в том, что АУ *наделены более широкими возможностями по распоряжению принадлежащим им имуществом*. Бюджетное учреждение не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться всем закрепленным за ним имуществом а также имуществом, приобретенным за счет средств, выделенных ему по смете, тогда как автономное учреждение не может без согласия собственника распоряжаться лишь недвижимым и особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным учреждением за счет выделенных собственником целевых средств.

В целом, по уровню своей хозяйственной самостоятельности автономные учреждения приближаются к унитарным предприятиям.

➤ Имущество автономного учреждения является собственностью государства и принадлежит учреждению *на праве оперативного управления*. Данное обстоятельство, во-первых, автоматически выводит процесс наделения АУ имуществом из сферы действия законодательства о приватизации, а во-вторых, позволяет государству изъять излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество, закрепленное за учреждением либо приобретенное им за счет выделенных государством целевых средств.

➤ Схема и порядок управления, а также сферы управленческой компетенции прописаны в отношении автономного учреждения существенно более четко, нежели в отношении бюджетного учреждения. Функции высшего органа управления АУ возла-

гаются на собственника его имущества – государство, исполнительным органом является руководитель учреждения – директор, ректор и т.д. Кроме того, законопроект предусматривает обязательное наличие в автономном учреждении еще одного органа управления – наблюдательного совета. Состав последнего формируется государством, за исключением представителей трудового коллектива, количество которых, впрочем, не может превышать трети от общего числа членов наблюдательного совета. При этом однако в состав формируемой государством части совета включаются, помимо лиц, представляющих, собственно, органы государственной власти, еще и представители общественности.

По своей сути наблюдательный совет является сугубо совещательным органом – по всем (к слову, весьма немногочисленным) вопросам своей компетенции он принимает заключения и дает рекомендации, которые могут учитываться либо не учитываться руководителем и собственником имущества учреждения при принятии соответствующих решений. При этом в случае сколько-нибудь масштабного использования организационно-правовой формы автономного учреждения государство столкнется с необходимостью делегировать в состав наблюдательных советов АУ значительное число лиц, представляющих различные властные структуры.

Сказанное позволяет признать требование об обязательном создании в автономном учреждении наблюдательного совета избыточным, тем более что законопроект допускает возможность «в индивидуальном порядке» сформировать в АУ необходимые органы управления, такие как ученый совет, художественный совет и т.п.

➤ Пожалуй, наиболее существенное отличие автономного учреждения от бюджетного лежит в области финансирования их деятельности со стороны государства: в отношении бюджетных учреждений установлен сметный порядок такого финансирования, тогда как деятельность автономного учреждения, осуществляемая в интересах государства, может финансироваться в форме бюджетных субвенций, субсидий, а также иными допускаемыми законом способами.

Еще одно принципиальное отличие автономного учреждения от бюджетного состоит в том, что по обязательствам последнего при недостаточности находящихся в его распоряжении денежных средств государство несет субсидиарную ответственность, тогда как в отношении АУ ответственность государства не предусмотрена.

➤ Несмотря на ряд значимых различий, автономное и бюджетное учреждения представляют собой разновидности одной организационно-правовой формы – учреждения. Поэтому трансформация бюджетного учреждения в автономное не является его

реорганизацией и не влечет за собой необходимости выполнения требований и осуществления процедур, предусмотренных гражданским законодательством для реорганизации юридических лиц.

➤ Весьма специфичной следует признать конструкцию ответственности автономного учреждения: АУ отвечает по своим обязательствам не всем принадлежащим ему имуществом, а лишь его частью, остающейся за вычетом недвижимого и особо ценного движимого имущества, закрепленного за ним собственником или приобретенного автономным учреждением за счет целевых средств, выделенных ему собственником. При этом необходимо заметить, что в законопроекте отсутствует явное требование о раскрытии автономным учреждением информации о составе имущества, на которое не может быть обращено взыскание. Кроме того, автономное учреждение не может быть признано банкротом, однако наряду с этим, как уже отмечалось, ответственность государства по обязательствам такого учреждения не предусмотрена.

Описанная конструкция ответственности весьма выгодна государству, поскольку гарантирует сохранность наиболее ценных с его точки зрения имущественных объектов (уникальных, стратегически значимых и т.д.) и в то же время ограждает государство от возможных трат по погашению обязательств неплатежеспособного учреждения. Однако с позиций самого автономного учреждения данная конструкция выглядит не слишком привлекательной, поскольку создает объективные трудности в поиске внешних источников финансирования и привлечении кредитных ресурсов и, вообще говоря, может служить причиной настороженного отношения к организациям данной категории со стороны потенциальных контрагентов.

В отношении правовой конструкции государственной автономной некоммерческой организации представляется важным сделать следующие замечания:

➤ В процессе своего создания ГАНО становится собственником передаваемого ей государством имущества. В то же время, указанное имущество ничем не замещается в государственной собственности. Таким образом, создание ГАНО предполагает *разгосударствление* имущества, на базе которого создается организация, но никак не его *приватизацию*, т.к. последняя представляет собой *возмездное* отчуждение государственного имущества в собственность физических или юридических лиц. Впрочем, создание ГАНО в любом случае не является объектом регулирования закона «О приватизации государственного и муниципального имущества», поскольку действие последнего не распространяется на отчуждение государственного имущества в собственность

некоммерческих организаций, созданных при преобразовании государственных учреждений.

Следует отметить также, что ГАНО вольна распоряжаться принадлежащим ей имуществом по своему усмотрению с тем лишь условием, что имущество должно использоваться исключительно для целей, определенных уставом организации.

➤ Возможность создания ГАНО путем преобразования существующего юридического лица допускается лишь в том случае, если последнее является бюджетным либо автономным учреждением. Между тем, весьма важным и востребованным инструментом оптимизации состава организационно-правовых форм государственных организаций, на наш взгляд, могло бы стать преобразование в ГАНО государственных унитарных предприятий.

➤ Государство формирует ГАНО, определяет предмет и цели ее деятельности, утверждает устав. Однако затем, в процессе функционирования организации, ее «государственность» проявляется, по сути, лишь в присутствии представителей органов государственной власти в ее управляющем совете (о чем будет сказано ниже). Государство не имеет никаких прав в отношении имущества ГАНО, не вправе оно и получать доходы от использования имущества и деятельности организации. Возвращение имущества ГАНО в государственную собственность возможно лишь в случае ликвидации организации после удовлетворения всех требований кредиторов.

➤ Высшим органом управления ГАНО является управляющий совет. В сферу его компетенции, в частности, входят такие важнейшие вопросы, как изменение устава организации, ее реорганизация и ликвидация, назначение и прекращение полномочий исполнительных органов и др. Назначение и прекращение полномочий членов управляющего совета (за исключением представителя трудового коллектива) осуществляется государством; при этом предусматривается включение в состав совета представителей общественности.

Формирование управляющего совета является главным (и, по сути, единственным) имеющимся у государства инструментом управления ГАНО. При этом практическое применение данного инструмента в отношении сколько-нибудь значительного числа ГАНО неизбежно приведет к возникновению тех же проблем, что и функционирование института государственных представителей в органах управления акционерных обществ с государственным участием в капитале: дефицит специалистов, обладающих необходимой управленческой квалификацией, осуществление государственными представителями действий в интересах третьих лиц и т.д.

➤ В отличие от государственных учреждений (как бюджетных, так и автономных) ГАНО отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ей имуществом и *может быть признана несостоятельной (банкротом)*. При этом отметим, что законопроект не предусматривает формирование в организации уставного капитала либо фонда (по аналогии с акционерным обществом или унитарным предприятием), определяющего минимальный размер имущества организации для гарантии интересов ее кредиторов.

➤ Организационно-правовая форма ГАНО является «*тупиковой*»: в отношении таких организации не допускается проведение реорганизации в форме преобразования, в результате же применения иных форм реорганизации могут быть образованы юридические лица исключительно в форме ГАНО. Таким образом, для создания на базе действующей ГАНО юридического лица иной организационно-правовой формы требуется сначала ликвидировать эту организацию.

В завершение первого тематического блока приведем наиболее существенные, на наш взгляд, преимущества и недостатки правовых форм АУ и ГАНО с позиций их практического использования в государственном секторе:

	АУ	ГАНО
Преимущества	<ul style="list-style-type: none"> ▪ «нереорганизационный» характер трансформации бюджетного учреждения в автономное ▪ невозможность неконтролируемой утраты государством недвижимого и наиболее ценного движимого имущества, принадлежащего учреждению ▪ отсутствие необходимости осуществлять бюджетное финансирование автономного учреждения в рамках сметы доходов и расходов 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ высокая хозяйственная самостоятельность организации ▪ рациональная схема ответственности ▪ обширные возможности взаимодействия с предпринимательскими структурами
Недостатки	<ul style="list-style-type: none"> ▪ необходимость увязки деятельности учреждения с установленными законом функциями государства ▪ необходимость создания и функционирования в учреждении наблюдательного совета, не наделенного реальными управленческими полномочиями ▪ нерациональность схемы ответственности учреждения, которая затрудняет привлечение внебюджетного финансирования 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ фактически безвозмездное отчуждение государственного имущества в собственность организации, отсутствие у государства действенных инструментов контроля за его сохранностью и целевым использованием ▪ необходимость формирования института представителей государства в управляющих советах организаций со всеми вытекающими отсюда издержками и рисками ▪ невозможность преобразования в юридические лица иных организационно-правовых форм

Перейдем к обсуждению возможностей применения организационно-правовых форм автономного учреждения и государственной автономной некоммерческой организации в процессе реформирования государственного сектора. Одним из основных потенциальных «полигонов» для использования названных правовых форм является научная сфера.

Государственный сектор науки насчитывает на сегодняшний день порядка 2,6 тыс. организаций и представлен преимущественно государственными (т.е. бюджетными) учреждениями, которые составляют около 50% общего числа организаций сектора, а также государственными унитарными предприятиями, основанными на праве хозяйственного ведения – около 48%.⁵ При этом учреждения сконцентрированы, главным образом, в сегменте фундаментальной науки, тогда как унитарные предприятия – в секторе прикладных исследований и разработок.

Поскольку в настоящее время на государственном уровне принят курс на постепенное сокращение численности бюджетных учреждений и отказ от использования организационно-правовой формы государственного унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения, структура государственного сектора науки в разрезе используемых организационно-правовых форм нуждается в существенной модификации. Основными направлениями такой модификации, наряду с существенным увеличением в научной сфере числа акционерных обществ с государственным участием в капитале, должно стать формирование на базе государственных организаций науки значительного числа АУ и ГАНУ.

Для проведения масштабной «организационно-правовой» трансформации государственного сектора в сфере науки (равно, впрочем, как и в любой другой сфере) требуется, прежде всего, определить базовые критерии определения рациональных правовых форм государственных научных организаций. Исходя из специфики научной деятельности и структуры госсектора науки, на наш взгляд, целесообразно выбрать следующие критерии:

- *Преимущественная ориентация организации на проведение фундаментальных исследований.*

⁵ Данные Минобрнауки России.

Фундаментальные исследования по своей природе не ориентированы на какую-либо сиюминутную отдачу. Эффект от них, в том числе значимый в национальном и даже мировом масштабе, может проявляться лишь в средне- и долгосрочной перспективе и при этом не иметь четкого стоимостного выражения. Принадлежность организации к фундаментальной науке, как правило, означающая непосредственное ее участие в обеспечении функционирования одной или нескольких ведущих научных школ, на наш взгляд, может служить необходимым основанием для ее финансирования на основе сметы доходов и расходов. Поэтому соответствующие организации должны действовать в правовой форме, предусматривающей возможность сметного финансирования.

- *Наличие у организации уникальных и особо значимых имущественных объектов (сооружений, установок, стендов и др.), утрата которых может привести к снижению научно-технического потенциала страны, ее обороноспособности и безопасности.*

Подобного рода объекты должны быть защищены от риска утраты, порчи или перепрофилирования. Поэтому соответствующие организации должны действовать в правовых формах, предусматривающих право собственности государства на их имущество, а также вывод всего имущества либо некоторой его части из-под ответственности по обязательствам организации.

- *Превалирование в структуре финансирования организации внебюджетных ресурсов над бюджетными.*

Организации, отвечающие данному критерию, должны действовать в правовых формах, обеспечивающих значительную свободу действий и широкие возможности взаимодействия с бизнесом.

- *Фактическая ориентация деятельности организации на извлечение предпринимательского дохода (прибыли).*

Организации, отвечающие данному критерию, должны действовать в правовых формах, позволяющих иметь извлечение прибыли в качестве основной цели деятельности.

Сформулированные критерии позволяют нам очертить возможные сферы принятия различных вариантов решений по оптимизации организационно-правовых форм государственных научных организаций:

в отношении государственных (бюджетных) учреждений -

→ *Изменение типа учреждения с бюджетного на автономное*

Данный вариант целесообразно использовать в следующих ситуациях:

преимущественная ориентация организации на проведение фундаментальных исследований и превалирование в структуре финансирования организации внебюджетных ресурсов;

преимущественная ориентация организации на проведение прикладных исследований и разработок, наличие у организации уникальных и особо значимых имущественных объектов и нематериальных активов.

→ *Преобразование государственного учреждения в государственную автономную некоммерческую организацию*

Данный вариант должен применяться при условиях преимущественной ориентации организации на проведение прикладных исследований разработок, отсутствия у организации имущественных объектов особой стратегической значимости и в целом некоммерческого характера осуществляемой деятельности.

→ *Преобразование государственного учреждения в открытое акционерное общество со 100%-ным участием государства в капитале*

Возможность акционирования учреждений принципиально допускается федеральным законом «О некоммерческих организациях», но не предусмотрена законом «О приватизации государственного и муниципального имущества». Однако рассматриваемые в настоящий момент поправки к закону «О приватизации...» предполагают включение данного механизма в число возможных форм приватизации государственного и муниципального имущества. В соответствии с этими поправками процедура акционирования учреждений будет, в целом, аналогична процедуре акционирования унитарных предприятий.

Данный вариант преобразования должен применяться при условиях преимущественно прикладной направленности деятельности организации, ее фактической ориентации на извлечение предпринимательского дохода и отсутствия у организации имущественных объектов и нематериальных активов особой стратегической значимости.

→ *Сохранение организационно-правовой формы бюджетного учреждения*
целесообразно в тех случаях, когда организация специализируется на выполнении фундаментальных исследований, и при этом в структуре ее финансирования превалируют бюджетные средства, выделяемые по смете.

→ *Преобразование унитарного предприятия в открытое акционерное общество со 100%-ным участием государства в капитале*

Процедура акционирования унитарного предприятия детально регламентируется законом «О приватизации...» и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами.

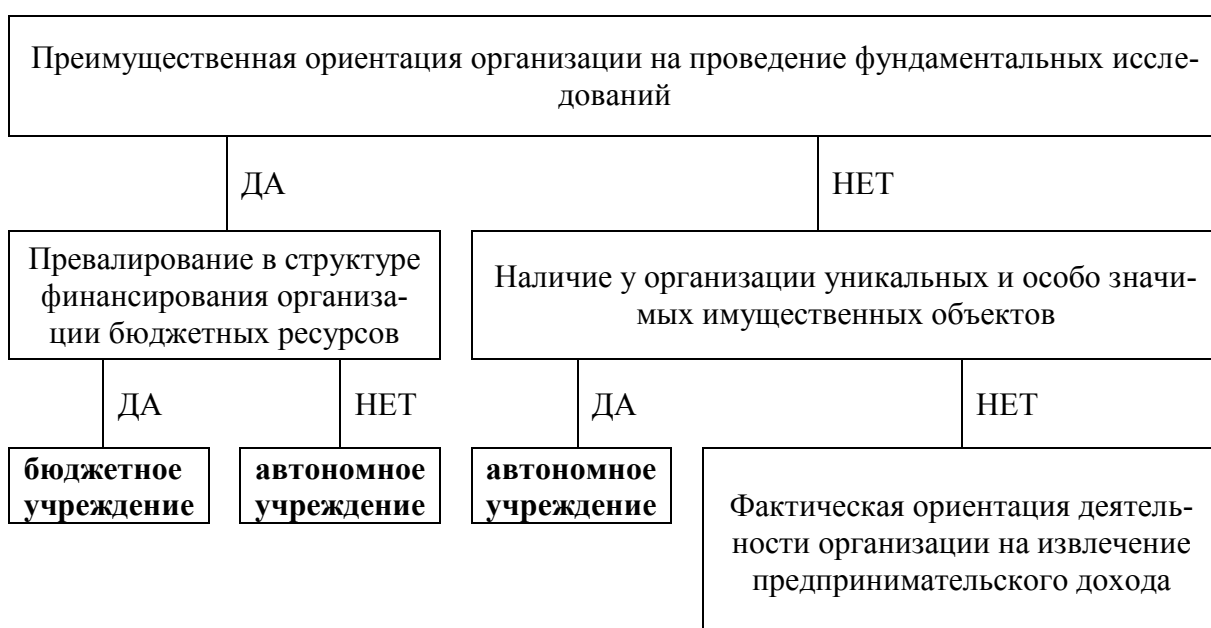
Данный вариант преобразования должен применяться при условиях преимущественно прикладной направленности деятельности организации, ее фактической ориентации на извлечение предпринимательского дохода и отсутствия у организации имущественных объектов особой стратегической значимости.

→ *Преобразование унитарного предприятия в бюджетное учреждение*

Возможность такого преобразования предусмотрена федеральным законом «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях». Практическая реализация преобразования федерального государственного унитарного предприятия в учреждение проводится на основании решения Правительства РФ.

Данный вариант должен применяться при условии, что организация специализируется на выполнении фундаментальных исследований, и при этом в структуре ее финансирования преобладают бюджетные ресурсы.

Алгоритм выбора оптимальных организационно-правовых форм организаций государственного сектора науки, основанный на сформулированных выше базовых критериях, представлен на схеме:



	ДА	НЕТ
	открытое акционерное общество	государственная автономная не- коммерческая организация

В заключение отметим, что согласно текущим планам Министерства образования и науки Российской Федерации к 2008 году в научной сфере должно быть создано 250 АУ и 200 ГАНУ, которые в совокупности они должны составить около 20% общей численности государственных организаций науки. В 2010 году в отрасли должны действовать уже 350 АУ и 250 ГАНУ – свыше 35% общей численности госсектора науки.⁶ Подобного рода планы имеются и в отношении других отраслей «социального блока» (в частности, образования).

На наш взгляд, для успешного «внедрения» организационно-правовых форм АУ и ГАНУ необходимо устранить ряд имеющихся у них недостатков. В частности, в отношении автономных учреждений следует смягчить обязательное требование о создании наблюдательного совета, а также ввести норму о раскрытии учреждением информации о составе и стоимости имущества, на которое не может быть обращено взыскание. В отношении ГАНУ целесообразно определить механизмы государственного контроля за сохранностью и целевым использованием переданного организации имущества, а также предусмотреть возможность ее реорганизации в форме преобразования. Наконец, применительно к обеим рассматриваемым организационно-правовым формам целесообразно определить в качестве одного из путей их создания преобразование государственного унитарного предприятия.

Наконец, следует учитывать, что законодательное оформление АУ и ГАНУ, которое, вероятнее всего, состоится уже в ближайшем будущем, станет лишь первым (пусть и важнейшим) шагом на пути их «встраивания» в госсектор. В дальнейшем необходимо будет провести масштабную работу по детализации ряда аспектов создания и функционирования АУ и ГАНУ в рамках подзаконных актов, формированию критериев трансформации бюджетных учреждений (и, возможно, унитарных предприятий) в названные формы, определению процедуры принятия соответствующих решений и т.д.

⁶ «О повышении эффективности деятельности государственного сектора науки». Материал Минобрнауки России к заседанию Правительства РФ 30 июня 2005 г.

С позиций практического формирования АУ и ГАНО названные действия, вообще говоря, имеют ничуть не меньшее значение, чем «фиксация» соответствующих организационно-правовых форм на законодательном уровне.

Приложение. Сравнение организационно-правовых форм государственных организаций

	АУ	ГАНО	ГУ	ГУП
Тип организации	некоммерческая	некоммерческая	некоммерческая	коммерческая
Цели создания	осуществление предусмотренных законодательством функций государства в области науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта	оказание услуг (выполнение работ) в области науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта	осуществление управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера	<ul style="list-style-type: none"> ▪ использование имущества, приватизация которого запрещена, в т.ч. необходимого для обеспечения национальной безопасности ▪ осуществление деятельности в целях решения социальных задач (в т.ч. реализации определенных товаров и услуг по минимальным ценам), а также организация и проведение закупочных и товарных интервенций для обеспечения продовольственной безопасности государства ▪ осуществление деятельности, предусмотренной законом исключительно для государственных унитарных предприятий ▪ осуществление научной и научно-технической деятельности в отраслях, связанных с обеспечением национальной безопасности ▪ разработка и изготовление отдельных видов продукции, находящейся в сфере интересов государства и обеспечивающей национальную безопасность ▪ производство отдельных видов продукции, изъятой из оборота или ограниченно оборотоспособной
Способы создания	<ul style="list-style-type: none"> ▪ путем учреждения вновь ▪ путем изменения типа существующего государственного учреждения ▪ путем реорганизации существующего 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ путем учреждения вновь ▪ путем реорганизации существующей государственной автономной некоммерческой организации в форме разделения или выделе- 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ путем учреждения вновь ▪ путем реорганизации существующего автономного учреждения в форме разделения или выделения ▪ путем преобразова- 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ путем учреждения вновь ▪ путем реорганизации существующего государственного унитарного предприятия в форме разделения или выделения ▪ путем изменения вида казенного предприятия

	АУ	ГАО	ГУ	ГУП
	автономного учреждения в форме разделения или выделения	ления ▪ путем преобразования существующего государственного учреждения (бюджетного либо автономного)	ния унитарного предприятия	
Право организации на имущество	оперативное управление	собственность	оперативное управление	хозяйственное ведение
Право государства на имущество	собственность	отсутствует	собственность	собственность
Компетенция государства по управлению организацией	<ul style="list-style-type: none"> ▪ создание учреждения, утверждение его устава ▪ внесение изменений и дополнений в устав учреждения или утверждение его устава в новой редакции ▪ реорганизация учреждения, утверждение передаточного акта и разделительного баланса ▪ ликвидация учреждения, назначение ликвидационной комиссии и утверждение ликвидационных балансов ▪ назначение и досрочное прекращение полномочий членов наблюдательного совета учреждения, за исключением представителей трудового коллектива ▪ созыв первого заседания нового наблюдательного совета, предъявление требований о созыве заседаний наблюдательного совета ▪ назначение и прекращение полномочий руководителя учреждения, если иное не установлено 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ создание организации, утверждение ее устава ▪ назначение и досрочное прекращение полномочий членов управляющего совета организации, за исключением представителя трудового коллектива ▪ согласование участия организации в других юридических лицах одобрение сделки с заинтересованностью в случае, если большинство членов управляющего совета является лицами, заинтересованными в совершении сделки 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ создание учреждения, утверждение его устава ▪ <i>изменение устава учреждения</i>⁷ ▪ <i>реорганизация учреждения, утверждение передаточного акта и разделительного баланса</i> ▪ <i>ликвидация учреждения, назначение ликвидационной комиссии и утверждение ликвидационных балансов</i> ▪ <i>образование исполнительных органов учреждения и досрочное прекращение их полномочий</i> ▪ <i>согласование создания филиалов и открытия представительств учреждения</i> ▪ <i>согласование участия учреждения в других юридических лицах</i> ▪ <i>одобрение сделки с заинтересованностью</i> ▪ <i>утверждение годового отчета и годового бухгалтерского баланса</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ создание предприятия, учреждение его устава ▪ внесение изменений и дополнений в устав предприятия, в т.ч. утверждение устава в новой редакции ▪ увеличение и уменьшение уставного фонда предприятия ▪ реорганизация предприятия, утверждение передаточного акта и разделительного баланса ▪ ликвидация предприятия, назначение ликвидационной комиссии и утверждение ликвидационных балансов ▪ назначение на должность руководителя предприятия, заключение с ним, изменение и прекращение трудового договора ▪ согласование приема на работу главного бухгалтера предприятия, заключения с ним, изменения и прекращения трудового договора ▪ согласование создания филиалов и открытия представительств предприятия ▪ согласование участия предприятия в коммерческой или некоммерческой организации, распоряжения вкладом (долей) в

⁷ Курсивом выделены вопросы, относящиеся к компетенции высшего органа управления, функции которого на практике зачастую осуществляет государство в лице уполномоченного органа власти.

	АУ	ГАО	ГУ	ГУП
	<p>законом</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ согласование создания филиалов и открытия представительств учреждения ▪ согласование передачи денежных средств и иного имущества учреждения другим юридическим лицам в качестве их учредителя (участника) ▪ согласование решений о распоряжении недвижимым и особо ценным движимым имуществом, закрепленным за учреждением или приобретенным учреждением за счет целевых средств, выделенных ему собственником ▪ одобрение сделки с заинтересованностью в случае, если большинство членов наблюдательного совета являются лицами, заинтересованными в совершении сделки 			<p>уставном (складочном) капитале хозяйственного общества или товарищества, а также принадлежащими предприятию акциями</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ согласование участия предприятия в договорах простого товарищества, ассоциациях и других объединениях коммерческих организаций ▪ согласование решений о распоряжении недвижимым имуществом ▪ одобрение крупной сделки ▪ одобрение сделки с заинтересованностью ▪ согласование объема и направлений использования заемных средств ▪ согласование сделок, связанных с предоставлением займов, поручительств, получением банковских гарантий, с иными обременениями, уступкой требований, переводом долга ▪ назначение аудиторских проверок, утверждение аудитора и определение размера оплаты его услуг утверждение бухгалтерской отчетности и отчетов предприятия
Распоряжение имуществом организации	<ul style="list-style-type: none"> ▪ учреждение не вправе без согласия собственника распоряжаться недвижимым и особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным учреждением за счет целевых средств, выделенных ему собственником ▪ собственник вправе изъять излишнее, неиспользуемое либо используемое не по 	<p>имущество организации используется ею исключительно для целей, определенных ее уставом</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ учреждение не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом и имуществом, приобретенным за счет средств, выделенных ему по смете ▪ собственник имущества, закрепленного за учреждением, вправе изъять излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ предприятие распоряжается движимым имуществом, принадлежащим ему на праве хозяйственного ведения, самостоятельно, за исключением случаев, установленных законом ▪ предприятие не вправе распоряжаться принадлежащим ему недвижимым имуществом без согласия собственника ▪ движимым и недвижимым имуществом предприятие распоряжается только в пределах, не лишающих его возможности

	АУ	ГАНО	ГУ	ГУП
	<p>назначению имущество, закрепленное им за учреждением либо приобретенное учреждением за счет целевых средств, выделенных ему собственником</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ остальным своим имуществом (в том числе недвижимым) автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не предусмотрено законом 			<p>осуществлять деятельность, цели, предмет, виды которой определены уставом предприятия</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ собственник осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего предприятию имущества
Право государства на получение доходов от использования имущества и деятельности организации	отсутствует	отсутствует	отсутствует	собственник имущества предприятия имеет право на получение части прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении предприятия
Участие государства в финансировании деятельности организации	финансирование деятельности учреждения по бесплатному или частично платному для потребителя оказанию услуг (выполнению работ), осуществляемой совместно с заданиями учредителя и обязательствами перед страховщиком по обязательному социальному страхованию, обеспечивается из соответствующего бюджета в форме субвенций, субсидий, государственных внебюджетных фондов и иных источников, не запрещенных законом	финансовое обеспечение деятельности организации по бесплатному или частично платному для потребителя оказанию услуг (выполнению работ) осуществляется за счет средств соответствующего бюджета в форме субвенций, субсидий, за счет средств государственных внебюджетных фондов и иных не запрещенных законом источников	деятельность учреждения финансируется из соответствующего бюджета или бюджета государственного внебюджетного фонда на основе сметы доходов и расходов	специально не оговорено
Возможность признания банкротом	не допускается	допускается	не допускается	допускается
Ответственность организации по своим обязательствам	всем принадлежащим учреждению имуществом, за исключением недвижимого и особо ценного дви-	всем принадлежащим организации имуществом	находящимися в распоряжении учреждения денежными средствами	всем принадлежащим предприятию имуществом

	АУ	ГАНО	ГУ	ГУП
	жимого имущества, закрепленного за ним собственником или приобретенного учреждением за счет целевых средств, выделенных ему собственником			
Ответственность государства по обязательствам организации	отсутствует	отсутствует, за исключением случаев банкротства, вызванного учредителем	субсидиарная ответственность при недостаточности находящихся в распоряжении учреждения денежных средств	отсутствует, за исключением случаев банкротства, вызванного собственником имущества
Раскрытие информации	<ul style="list-style-type: none"> ▪ сведения о размере и составе имущества учреждения, размере и структуре его доходов и расходов, численности и составе работников, среднем уровне оплаты их труда, использовании безвозмездного труда граждан в деятельности учреждения не могут составлять коммерческую тайну ▪ учреждение обязано ежегодно публиковать отчеты о своей деятельности и использовании своего имущества ▪ учреждение обеспечивает открытый доступ, включая доступ средств массовой информации, к следующим документам: <ul style="list-style-type: none"> - уставу (включая изменения и дополнения к уставу); - свидетельству о государственной регистрации; - решению учредителя о создании учреждения; - решению о назначении руководителя учреждения; - положениям о филиалах и представи- 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ сведения о размере и составе имущества организации, размере и структуре ее доходов и расходов, численности и составе работников, среднем уровне оплаты их труда, использовании безвозмездного труда граждан в деятельности организации не могут составлять коммерческую тайну ▪ организация обязана ежегодно публиковать отчеты о своей деятельности и использовании своего имущества ▪ организация обеспечивает открытый доступ, включая доступ средств массовой информации, к следующим документам: <ul style="list-style-type: none"> - уставу (включая изменения и дополнения к уставу); - свидетельству о государственной регистрации; - решению учредителя о создании организации; - положениям о филиалах и представительствах; - документам, содержащим сведения о персональном составе по- 	размеры и структура доходов учреждения, а также сведения о размерах и составе имущества учреждения, его расходах, численности и составе работников, оплате их труда, использовании безвозмездного труда граждан в деятельности учреждения не могут быть предметом коммерческой тайны	предприятие обязано публиковать отчетность о своей деятельности в случаях, предусмотренных законом

	АУ	ГАНО	ГУ	ГУП
	<p>тельстввах;</p> <ul style="list-style-type: none"> - документам, содержащим сведения о составе наблюдательного совета; - плану финансово-хозяйственной деятельности; - годовым отчетам о финансовой деятельности, бухгалтерской отчетности; - заключению аудиторов 	<p>печительского совета и коллегиального исполнительного органа;</p> <ul style="list-style-type: none"> - решению о назначении единоличного исполнительного органа; - плану финансово-хозяйственной деятельности; - годовым отчетам о финансовой деятельности; - бухгалтерской отчетности; - заключению аудиторов 		
Способы преобразования организации	в государственную автономную некоммерческую организацию	реорганизация в форме преобразования не допускается	<ul style="list-style-type: none"> ▪ в фонд ▪ в автономную некоммерческую организацию ▪ в хозяйственное общество 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ в государственное учреждение ▪ в открытое акционерное общество