



**Статья: Правовой режим
удовлетворения потребностей
автономных учреждений в
товарах, работах, услугах (на
примере федеральных
автономных учреждений)
(Панченко В.Ю., Петров А.А.)
("Российская юстиция", 2008, N
11)**



**ПРАВОВОЙ РЕЖИМ УДОВЛЕТВОРЕНИЯ ПОТРЕБНОСТЕЙ
АВТОНОМНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В ТОВАРАХ, РАБОТАХ, УСЛУГАХ
(НА ПРИМЕРЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ АВТОНОМНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ)**

В.Ю. ПАНЧЕНКО, А.А. ПЕТРОВ

Панченко В.Ю., кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права ФГОУ ВПО "Сибирский федеральный университет" (г. Красноярск).

Петров А.А., ассистент кафедры теории государства и права ФГОУ ВПО "Сибирский федеральный университет" (г. Красноярск).

С введением в 2007 году в действие Федерального закона от 3 ноября 2006 г. N 174-ФЗ "Об автономных учреждениях" <1>, перед отечественной юридической наукой и практикой остро встали вопросы, связанные с правовым обеспечением участия автономного учреждения в гражданском обороте. Следует всерьез задуматься о тех преимуществах и рисках, которые связаны с изменением типа учреждения на автономное, поскольку соблазн изменить тип с бюджетного учреждения на автономное возникает практически перед любым учреждением, планирующим занять лидирующие позиции в определенной сфере науки, образования, культуры, спорта в современной России.

<1> Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. N 174-ФЗ "Об автономных учреждениях" // СЗ РФ. 2006. N 45. Ст. 4626 (далее - ФЗ об АУ).

Одной из проблем, связанных с участием автономных учреждений в гражданском обороте, анализу которой посвящена настоящая статья, является неопределенность в решении вопроса о том, распространяется ли действие Федерального закона от 21.07.2005 N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" <2> на автономные учреждения <3>. Согласно п. 2 ст. 1 ФЗ N 94-ФЗ данный Федеральный закон применяется в случаях размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД (здесь и далее выделено нами. - В.П., А.П.), за исключением случаев, если такие услуги оказываются международными финансовыми организациями, созданными в соответствии с международными договорами, участником которых является Российская Федерация, а также международными финансовыми организациями, с которыми Российская Федерация заключила международные договоры.

<2> О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд см.: Федеральный закон от 21.07.2005 N 94-ФЗ // СЗ РФ. 2005. N 30. Ч. 1. Ст. 3105 (далее - ФЗ N 94-ФЗ).



<3> В статье данная проблема рассмотрена применительно к федеральным автономным учреждениям, что не мешает использовать полученные выводы для автономных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных автономных учреждений с учетом специфики регионального и местного бюджетного процесса.

В п. 1 ст. 3 ФЗ N 94 раскрыто определение федеральных государственных нужд - это обеспечиваемые в соответствии с расходными обязательствами РФ за счет средств соответствующего бюджета и внебюджетных источников финансирования потребности РФ в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций РФ (в том числе для реализации федеральных целевых программ), для исполнения международных обязательств РФ (в том числе для реализации межгосударственных целевых программ, в которых участвует РФ).

По смыслу п. 1 ст. 4 указанного Закона государственными заказчиками на федеральном уровне могут выступать федеральные государственные органы, государственные внебюджетные фонды, а также бюджетные учреждения, иные получатели средств федерального бюджета при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг за счет бюджетных средств и внебюджетных источников финансирования.

Следовательно, для решения вопроса о применимости ФЗ N 94-ФЗ к федеральным автономным учреждениям следует выяснить, подпадают ли под понятие федеральных нужд какие-либо потребности автономных учреждений, и определить статус автономных учреждений в бюджетных правоотношениях (являются ли они получателями бюджетных средств).

Следует признать, что специфика конструкции автономного учреждения заключается в ее двойственности.

С одной стороны, это юридическое лицо, призванное выполнять социально значимые функции, то есть опосредованно осуществлять функции государства, что вытекает из его легальной дефиниции как некоммерческой организации, созданной публично-правовым образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов публичной власти в определенных сферах (см. п. 1 ст. 2 ФЗ об АУ). Это вполне согласуется с целевым характером деятельности любого государственного учреждения, которая, как писал еще в 1940-х годах С.Н. Братусь, "должна быть согласована с общегосударственными интересами и допускается лишь в той мере, в какой она восполняет осуществление функций, лежащих на самом государстве" <4>. Для осуществления таких полномочий учредитель устанавливает для автономного учреждения обязательное для выполнения задание.

<4> Братусь С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве. Ученые труды: понятие, виды, государственные юридические лица. Вып. 12. М., 1947. С. 55.

С другой стороны, основная идея появления автономных учреждений заключается в коммерциализации учреждений путем предоставления им значительно больших финансово-экономических возможностей для самостоятельного развития относительно бюджетных



учреждений при одновременном повышении характера ответственности автономных учреждений по обязательствам, изменении способа их финансирования одновременно с его сокращением. Поэтому автономным учреждениям предоставлена свобода в осуществлении деятельности, направленной на получение дохода: они могут (за свой счет и на свой риск) выполнять работы, оказывать относящиеся к основной деятельности услуги для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании однородных услуг условиях (п. 6 ст. 4 ФЗ об АУ), а также осуществлять иные виды деятельности, если это служит достижению целей, ради которых они созданы, при условии, что такие виды деятельности указаны в уставах автономных учреждений (п. 7 ст. 4 ФЗ об АУ).

В деятельности любого автономного учреждения можно отчетливо выделить два достаточно специфичных направления, на каждом из которых действует особый правовой режим, включая специфику финансового обеспечения деятельности автономных учреждений.

Для основной деятельности - это законодательно закрепленное бюджетное финансирование выполнения автономным учреждением задания учредителя "с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением учредителем или приобретенных автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки, а также финансовое обеспечение развития автономных учреждений в рамках программ, утвержденных в установленном порядке" (п. 3 ст. 4 ФЗ об АУ). Для иных же видов деятельности - это прибыль самого автономного учреждения от выполнения работ и оказания услуг.

Думается, когда в процессе реализации задания учредителя федеральным автономным учреждением возникают потребности в товарах, работах и услугах, эти потребности следует квалифицировать как федеральные государственные нужды. Когда же федеральное автономное учреждение испытывает потребность в товарах, работах и услугах не для выполнения задания учредителя, но для осуществления иной приносящей доход деятельности, оно не выполняет "государственный заказ", не осуществляет опосредованно функции государства. Поэтому логично предположить, что такие потребности автономного учреждения нельзя отнести к федеральным нуждам.

Отметим, что на сегодня существуют два идентичных разъяснения проблемы статуса автономных учреждений в бюджетных правоотношениях в письмах от 18 января 2008 г. [N Д04-90](#) <5> и от 18 июня 2008 г. [N Д05-2409](#) <6>, подписанных заместителем директора Департамента государственного регулирования в экономике Министерства экономического развития и торговли РФ А.Т. Катамадзе <7>, содержание которых сводится к тому, что, поскольку автономные учреждения прямо не названы в [ст. 6](#) Бюджетного кодекса РФ <8> получателями бюджетных средств, они не могут быть государственными или муниципальными заказчиками, ибо не подпадают под признаки государственных и муниципальных заказчиков, перечисленные в [ст. 4](#) Федерального закона [N 94-ФЗ](#). Аналогично рассуждает и Р.С. Гулиева <9>.

<5> [Письмо](#) Министерства экономического развития и торговли РФ от 18 января 2008 г. [N Д04-90](#) "По вопросу разъяснений, связанных с применением Федерального закона от 21 июля 2005 г. [N 94-ФЗ](#)" //



СПС "КонсультантПлюс".

<6> Письмо Министерства экономического развития РФ от 18 июня 2008 N Д05-2409 "По вопросу разъяснений, связанных с применением Федерального закона от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ" // СПС "КонсультантПлюс".

<7> С формальной стороны, думается, указанные разъяснения нельзя относить к актам официального толкования [ФЗ N 94-ФЗ](#), так как оба письма подписаны лицом, не уполномоченным на волеизъявление официальной позиции МЭРТ России, поскольку по смыслу [п. п. 8, 9, подп. 10.16](#) Положения о Министерстве экономического развития и торговли РФ, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 27.08.2004 (СЗ РФ. 2004. N 36. Ст. 3670), официальное волеизъявление позиции МЭРТ возможно только путем принятия акта, подписанного министром. Аналогичные нормы содержатся и в [Положении](#) о Министерстве экономического развития РФ, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 05.06.2008 N 437 (СЗ РФ. 2008. N 24. Ст. 2867).

<8> Бюджетный [кодекс](#) Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3823.

<9> См.: Гулиева Р.С. Ответ на вопрос: В конце 2007 г. наше учреждение было реорганизовано из бюджетного в автономное. Следует ли руководствоваться при осуществлении закупок товаров, работ и услуг за счет средств, выделяемых автономному учреждению в виде субсидий и субвенций, Федеральным [законом](#) от 21.07.2005 N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд"? // СПС "КонсультантПлюс".

На первый взгляд, сложно найти в данных разъяснениях содержательные огрехи, более того, идея отказа от признания автономных учреждений госзаказчиками, вытекающая из непризнания их участниками бюджетного процесса, просматривается и еще в нескольких положениях [Бюджетного кодекса](#) России.

Так, в соответствии с Федеральным [законом](#) от 26.04.2007 N 63-ФЗ <10> автономные учреждения были исключены из перечня участников бюджетного процесса, закрепленного в [ст. 152](#) Бюджетного кодекса РФ (ранее автономные учреждения были включены в число участников бюджетного процесса Федеральным [законом](#) от 03.11.2006 N 175-ФЗ). Более того, согласно [ст. 41](#) Бюджетного кодекса РФ доходы от использования имущества автономных учреждений не являются неналоговыми доходами бюджета.

<10> Федеральный [закон](#) от 26.04.2007 N 63-ФЗ // СЗ РФ. 2007. N 18. Ст. 2117 "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации".

Таким образом, de lege lata, автономные учреждения не могут быть отнесены к получателям бюджетных средств и тем самым исключаются из числа участников бюджетного процесса. Вместе с тем такой подход законодателя представляется нам не соответствующим правовой природе автономного



учреждения, а также принципам бюджетного процесса.

Зададимся вопросом, каким же образом в рамках финансового обеспечения выполнения задания учредителя будут осуществляться расходы на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества (например, расходы на ремонт водопровода).

В соответствии с законом о бюджете, главному распорядителю бюджетных средств (к примеру, для федеральных автономных образовательных учреждений это Федеральное агентство по образованию <11>) устанавливаются объемы бюджетных ассигнований на оказание услуг на соответствующий финансовый год. Затем финансовое обеспечение выполнения федеральным автономным учреждением задания собственника (в соответствии с [Постановлением](#) Правительства РФ от 18 марта 2008 г. N 182 "Об условиях и порядке формирования задания учредителя в отношении автономного учреждения, созданного на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, и порядке финансового обеспечения выполнения задания" <12>) осуществляется путем перечисления субсидий, включая "выравнивающую" субсидию для федеральных автономных учреждений, создаваемых путем изменения типа существующих бюджетных учреждений <13>, в размере, определенном соглашением автономного учреждения с собственником, на счет автономного учреждения в кредитной организации. Далее автономное учреждение самостоятельно вступает в обязательства с третьими лицами или выполняет необходимые работы (оказывает услуги) своим иждивением. В итоге автономное учреждение должно отчитаться перед учредителем о выполнении его задания. Думается, вряд ли учредитель будет прописывать в составе необходимой отчетной документации заключения независимых оценщиков о степени соответствия рыночным ценам цен договоров автономных учреждений, направленных на обеспечение выполнения задания, с третьими лицами.

<11> [Пункт 5.3](#) Положения о Федеральном агентстве по образованию, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.06.2004 N 288 (СЗ РФ. 2004. N 25. Ст. 2570).

<12> [Постановление](#) Правительства Российской Федерации от 18 марта 2008 г. N 182 "Об условиях и порядке формирования задания учредителя в отношении автономного учреждения, созданного на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, и порядке финансового обеспечения выполнения задания" // Собрание законодательства РФ. 2008. N 12. Ст. 1142 (далее - Постановление N 182).

<13> Согласно [пункту 3](#) Постановления N 182 федеральному автономному учреждению, созданному путем изменения типа существующего федерального государственного учреждения, предоставляется в течение 3 лет с даты создания за счет средств федерального бюджета субсидия с целью выравнивания финансового обеспечения выполнения задания, сформированного учредителем в отношении этого федерального автономного учреждения.

В реальности высока вероятность, что такой механизм будет создавать предпосылки повышения уровня коррумпированности среди руководства автономных учреждений, поскольку появляется возможность злоупотреблений при заключении автономным учреждением договоров, так как



устраняется правовая определенность, прозрачность, предсказуемость и контролируемость, характерные для процедуры размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд по [Закону](#) N 94-ФЗ.

Неприменение правовых ограничений и гарантий, предусмотренных [ФЗ](#) N 94-ФЗ <14>, по нашему мнению, будет способствовать неэффективному использованию бюджетных средств. Это прямо противоречит принципу результативности и эффективности использования бюджетных средств ([ст. 34](#) Бюджетного кодекса).

<14> Например, таких существенных ограничений и гарантий, как наличие контроля со стороны Федеральной антимонопольной службы, общедоступность сведений о размещении заказов, наличие ряда требований к участникам размещения заказа при размещении заказа путем проведения торгов, возможность административного и судебного обжалования действий (бездействия) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии.

В какой-то мере препятствием на пути недобросовестных лиц может стать одобрение крупных сделок ([ст. 14](#) [ФЗ](#) об АУ) и сделок с заинтересованностью ([ст. 16](#) [ФЗ](#) об АУ) наблюдательным советом автономного учреждения, однако и здесь существует ряд существенных проблем. Главная заключается в том, что сфера такого контроля ограничена размером сделки и фактом наличия заинтересованности, которые можно при желании обойти. Так, в настоящий момент порядок одобрения совершения крупной сделки, следуя букве закона, не распространяется на совершение взаимосвязанных сделок, каждая из которых не подпадает под критерий крупной сделки, но в совокупности которые являются таковой. Кроме того, в [п. 2 ст. 16](#) [ФЗ](#) об АУ предусмотрено, что крупная сделка, совершенная с нарушением требований данной статьи, может быть признана недействительной по иску автономного учреждения или его учредителя, если будет доказано, что другая сторона в сделке знала или должна была знать об отсутствии одобрения сделки наблюдательным советом автономного учреждения. В рамках гражданского процесса практически невозможно доказать положительный факт, что другая сторона сделки знала или должна была знать об отсутствии одобрения крупной сделки <15>, тем более что решения наблюдательного совета не относятся к документам, к которым в обязательном порядке автономным учреждением должен обеспечиваться открытый доступ общественности.

<15> См.: Заключение Комитета Государственной Думы по собственности от 18 мая 2006 г. N 3.9-66/2.2 на проект Федерального закона N 286563-4 "Об автономных учреждениях" // СПС "КонсультантПлюс".

Также, думается, существующий правовой механизм доведения бюджетных средств до автономных учреждений нарушает принцип адресности бюджетных средств ([ст. 37](#) Бюджетного кодекса), означающий, что бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств. В ситуации же, например, с федеральными автономными



учреждениями в сфере образования Федеральное агентство по образованию, осуществляя полномочия по формированию заданий подведомственным ему автономным учреждениям и распределению субсидий автономным учреждениям, по сути, выступает как главный распорядитель бюджетных средств <16>.

<16> Такой вывод следует из системного толкования положений Бюджетного [кодекса](#) РФ. Хотя по [Положению](#) о Федеральном агентстве по образованию оно вправе выступать и как главный распорядитель, и как получатель бюджетных средств, однако в правоотношениях по формированию государственного задания Федеральное агентство является главным распорядителем, так как согласно [ст. ст. 6, 158](#) Бюджетного кодекса именно главный распорядитель бюджетных средств уполномочен формировать государственные (муниципальные) задания (с 01.01.2009); обеспечивать контроль за соблюдением получателями субвенций, межбюджетных субсидий и иных субсидий, определенных Бюджетным кодексом, условий, установленных при их предоставлении. Напротив, в [ст. 162](#) Бюджетного кодекса, определяющей бюджетные полномочия получателя бюджетных средств, отсутствуют полномочия по формированию государственного задания и контролю за получателями субсидий. Таким образом, в ситуации с автономными учреждениями вообще, строго говоря, отсутствуют получатели бюджетных средств, что явно противоречит принципу адресности.

Остановимся еще на одной недоработке законодателя. Согласно [абз. 3 п. 1 ст. 269](#) Бюджетного кодекса РФ главные распорядители бюджетных средств вправе проводить проверки подведомственных распорядителей (получателей) бюджетных средств и государственных (муниципальных) унитарных предприятий. О возможности же проверки подведомственных автономных учреждений в этой норме не сказано ничего. Получается, главный распорядитель не вправе проводить проверки финансовой деятельности подведомственных автономных учреждений, кроме как проверки использования автономными учреждениями субсидий. Вряд ли такое резкое ограничение сферы финансового контроля со стороны главного распорядителя (чаще всего одновременно и учредителя) оправданно с точки зрения соблюдения государственного интереса.

По нашему мнению, наиболее правильным решением законодателя, соответствующим как правовой природе автономного учреждения, так и принципам построения и функционирования бюджетной системы России, было бы включение автономных учреждений в число получателей бюджетных средств. Это позволит говорить о том, что когда в процессе выполнения задания учредителя у автономного учреждения возникают потребности в товарах, работах и услугах, направленные на обеспечение содержания недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением учредителем или приобретенных автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, на выполнение задания учредителя, а также на развитие автономного учреждения в рамках программ, финансируемых из бюджета, то эти потребности являются государственными нуждами, а автономное учреждение должно являться получателем бюджетных средств и, следовательно, госзаказчиком, который обязан применять [ФЗ](#) N 94-ФЗ.



Вместе с тем [ФЗ N 94-ФЗ](#) должен применяться автономным учреждением только в вышеназванных случаях. Ситуации же, когда автономное учреждение является покупателем товаров, заказчиком работ и услуг за счет денежных средств, полученных от собственной приносящей доход деятельности, не подпадают под действие [ФЗ N 94-ФЗ](#), поскольку в таких случаях автономное учреждение предстает перед нами в иной ипостаси - самостоятельного хозяйствующего субъекта, реализующего в пределах, отведенных учредителем, свой интерес <17>.

<17> Это подчеркивается законодателем, когда он закрепляет положения о том, что доходы автономного учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение ([п. 8 ст. 2](#) [ФЗ об АУ](#)) и не относятся к доходам бюджета ([п. 4 ст. 41](#) [Бюджетного кодекса РФ](#)); о том, что автономное учреждение вправе самостоятельно распоряжаться любым имуществом, приобретенным на свои доходы (по смыслу [п. 2 ст. 3](#) [ФЗ об АУ](#)); о том, что собственник имущества автономного учреждения не имеет права на получение доходов от осуществления автономным учреждением деятельности и использования закрепленного за автономным учреждением имущества ([п. 9 ст. 2](#) [ФЗ об АУ](#)); о том, что автономное учреждение не отвечает по обязательствам учредителя и, наоборот, учредитель не отвечает по обязательствам автономного учреждения ([п. п. 5, 6 ст. 2](#) [ФЗ об АУ](#)).

В итоге еще раз подчеркнем, что существующее в данный момент законодательное регулирование статуса автономных учреждений в сфере размещения заказов в бюджетной сфере нуждается в значительной корректировке с учетом специфики конструкции автономного учреждения.
