

# Автономные учреждения в сфере науки: ОЦЕНКА ОСОБО ЦЕННОГО ДВИЖИМОГО ИМУЩЕСТВА

Т. Е. Кузнецова



Федеральный закон «Об автономных учреждениях», регулирующий их создание и функционирование в отраслях социальной сферы, был принят в ноябре 2006 года после трехлетнего обсуждения в органах власти и профессиональных сообществах. Сложность практической реализации закона в том, что его положения требуют продуманной и детальной регламентации в ведомственных нормативных актах. В частности, это касается используемой в законе категории «особо ценное имущество», которое передается автономному учреждению для ограниченного хозяйственного оборота и безусловно имеет существенную отраслевую специфику.

Одной из ключевых задач реформирования российской науки в настоящее время признается трансформация тех организационно-правовых форм, в которых функционируют научные организации. В то время как в других секторах в процессе экономических реформ активно «прививаются» различные формы деятельности коммерческих и некоммерческих организаций, присущие современной рыночной экономике, в отечественной науке по-прежнему преобладают бюджетные учреждения, финансируемые по смете и имеющие редуцированный характер правоспособности. Они в значительной степени лишены тех прав (и обязанностей), которые необходимы для полноценного участия в хозяйственной деятельности. Предъявляя в целом масштабный «запрос» на средства бюджета, они не гарантируют эффективность их использования, что не может не сказаться на эффективности бюджетной сферы в целом. Наличие большого количества организаций науки в форме учреждений заметно отличает Россию от ведущих индустриальных стран [1].

Похожая ситуация сложилась и в других отраслях социальной сферы, что потребовало разработки и введения в практику функционирования организаций этих отраслей новых организационно-правовых форм, носящих более гибкий, автономный, самостоятельный характер [2].

Отнесение науки к социальной сфере весьма условно и лишь частично отражает ее функции в экономике и обществе. Обсуждение данного вопроса не является темой настоящей статьи. Отметим только, что неоднозначность отнесения науки как вида экономической деятельности к той или иной сфере, ее очевидные и неявные отличия от других «социальных» отраслей во многом обуславливают ограничения на изменение организационно-правовой формы научных организаций.

Собственно, с этой целью и был принят федеральный закон «Об автономных учреждениях» (далее – закон об АУ)[3]. Весь пакет нормативных правовых актов об АУ имел широкий общественный резонанс и вызвал ряд существенных возражений, причем как формальных, так и концептуальных. Некоторые из них не сняты до сих пор. Особенно жестко противники закона критиковали те его положения, которые касаются трактовки столь нового для российской практики понятия, как «особо ценное имущество». Приведенное в законе определение носит расплывчатый характер, не устанавливая ни порядок отнесения имущества к категории особо ценного, ни какие-либо содержательные критерии, необходимые для формирования «пула» особо ценного имущества конкретного учреждения, переводимого в АУ. Соответствующие задачи поставлены перед органами исполнительной власти: Правительством Российской Федерации в части определения особо ценного имущества; министерствами и ведомствами в части определения его видов и перечней для федеральных АУ.

При этом, хотя основные нормативные акты правительства, необходимые для имплементации нового закона, уже приняты, некоторые их положения вызы-

вают серьезные сомнения в плане рациональности и возможности применения на практике. В частности, установлено, что при определении видов особо ценного движимого имущества федеральных АУ всех отраслей социальной сферы в его состав включается все движимое имущество, балансовая стоимость которого превышает 50 тыс. руб., что, очевидно, заметно ограничит свободу хозяйственной деятельности новых организаций [4].

Закон позиционирует АУ как разновидность государственных учреждений, создаваемых путем их учреждения либо путем изменения типа существующих структур – со всеми вытекающими из действующего законодательства особенностями их правового статуса (распределение полномочий между собственником имущества и субъектами права оперативного управления, правовое регулирование задания учредителя по целевому использованию имущества и т.д.). Это в значительной степени предопределяет те проблемы и задачи, которые стоят перед самими учреждениями и их учредителями при формировании имущественного комплекса АУ.

- АУ наделяется от имени государства имуществом, переданным ему на правах оперативного управления. Собственником имущества АУ является государство.

- Права распоряжения имуществом у АУ ограничены. Оно не может без согласия собственника распоряжаться недвижимым и особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным за счет целевых средств, выделенных собственником для выполнения уставной деятельности (в частности, совершать любые сделки с этим имуществом).

- АУ не отвечает по своим обязательствам принадлежащим ему недвижимым и особо ценным движимым имуществом. Собственник не несет субсидиарной ответственности по обязательствам АУ.

- Под особо ценным имуществом АУ понимается имущество, без которого осуществление его уставной деятельности (т.е. деятельности, для которой оно было создано) существенно затруднено.

- Только имущество, приобретенное АУ за счет доходов от внебюджетной деятельности, является его собственностью; АУ вправе распоряжаться им по собственному усмотрению, как и доходами от внебюджетной деятельности.

Принципы формирования и использования имущества АУ определены в статьях 2, 3, 10 нового закона. При этом постулируется несколько ключевых положений, имеющих отношение к его имущественному комплексу.

Формирование «пула» особо ценного имущества практически полностью отдано на усмотрение учредителя–собственника имущества. Предполагается, что собственник должен учитывать необходимость гарантии качества предоставляемых услуг, сохранности

федерального имущества для обеспечения выполнения социальных функций государства, хозяйственной самостоятельности самого АУ. Основная проблема, которая возникает при переводе конкретного учреждения науки в новую форму и при формировании перечня особо ценного имущества, переданного ему учредителем, на наш взгляд, связана с необходимостью соблюдения четкого баланса между имущественными и другими интересами различных субъектов (включая государство), вовлеченных в процесс трансформации бюджетных учреждений. Анализ этих интересов, а также вытекающие из них предпочтительные ограничения на организационно-правовую форму научных учреждений систематизированы в таблице 1.

В законе об АУ при нормативном закреплении понятия «особо ценное имущество» акцент делается на его важности для деятельности АУ, которая определяется либо уникальностью, либо стоимостью имущества. В отличие от других отраслей социальной сферы, функции государства по отношению к науке не определены. Законодательная база науки, которая фактически представлена лишь одним федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике», не содержит каких-либо социальных обязательств или гарантий государства по отношению к этой сфере, которые могли бы быть использованы для обоснования решений по сохранению учреждений науки в статусе бюджетных или по их переводу в АУ. Эти же обстоятельства препятствуют выделению отдельных видов имущества научных организаций (используемого в конкретных научных направлениях, специальных областях, для удовлетворения потребностей отдельных категорий потребителей и т.д.), которое должно быть отнесено к категории особо ценного и сохранено в государственной собственности.

В этих условиях в отношении движимого имущества, находящегося в оперативном управлении учреждений науки, при признании его особо ценным целесообразно применение гибкого подхода, основанного на сочетании стоимостных и качественных критериев. Возможность реализации такого подхода подтверждается тем, что в науке в последние годы наработаны и используются на практике некоторые схемы оценки и группировки движимого имущества, которые могут быть полезны для формирования имущественного комплекса АУ.

Так, в начале 1990-х годов в России была инициирована программа государственной поддержки уникальных научных объектов (точнее – уникальных научно-исследовательских и экспериментальных установок и стендов национальной значимости) [5]. Для реализации программы был разработан специальный организационный механизм, включающий отбор научных объектов для отнесения к категории уникальных и их последующую финансовую поддержку на федеральном уровне.

Примерно треть уникальных научных объектов находится в организациях государственных академий наук. Подобными объектами обладают также некото-

рые вузы, например МГУ, и федеральные агентства, например Федеральное агентство по атомной энергии и пр. В 2002 году было поддержано 200 уникальных стендов и установок, в 2003 – 212, в 2004 году – 231. Перечни утверждались Миннауки (Минобрнауки) России.

Среди них – Большой телескоп азимутальный (Специальная астрофизическая обсерватория РАН); Сибирский солнечный радиотелескоп Института солнечно-земной физики СО РАН; оптические часы Института лазерной физики СО РАН; научно-исследовательское судно «Академик Опарин» ДВО РАН; лабораторно-стендовый корпус биологической защиты ГНЦ «Вектор»; всероссийская коллекция микроорганизмов Института биохимии и физиологии микроорганизмов им. Г.К. Скрабина РАН; большой морской опытный бассейн ЦНИИ им. А.Н. Крылова и др.

В 2004–2006 годах финансовая поддержка уникальных научных объектов осуществлялась на конкурсной основе в рамках федеральной целевой программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники» на 2001–2006 годы (далее – ФЦНТП). Конкурс объявлялся на научно-методическое, организационное и материально-техническое обеспечение текущего функционирования уникальных стендов и установок для научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ по приоритетам программы.

В 2006 году в рамках конкурса по приоритетному направлению «Развитие инфраструктуры» было рассмотрено 214 заявок от научных организаций и вузов (стоимость заявки от 1 до 10 млн руб.). Среди организаций, заключивших государственные контракты по результатам этого конкурса, – Курчатовский институт, Специальная астрофизическая обсерватория, Физико-технический институт им. А.Ф. Иоффе, Арктический и антарктический научно-исследовательский институт, Троицкий институт инновационных и термоядерных исследований и др. [6].

Еще в первые годы реализации программы поддержки уникальных научных объектов для формирования их перечней были предложены две группы критериев, которые в той или иной степени использовались или учитывались при подготовке и рассмотрении заявок в рамках соответствующей подпрограммы ФЦНТП. Первая группа относилась к базовым научно-исследовательским организациям, в ведении которых



находятся уникальные научные объекты, и включала статус базовой организации, наличие высококвалифицированного научного и технического персонала, программ исследований мирового уровня, публикаций, подтверждающих уникальность экспериментальных установок. При помощи второй группы критериев формулировались требования к самим уникальным научным объектам [5].

Среди критериев, определявших уникальность оборудования и установок, – рекордные параметры, проведение исследований в рамках целевых программ, включение в мировую или российскую систему экспериментов и наблюдений, подтверждение мировой и российской наукой и т.д.

Указанные критерии в принципе могли бы использоваться и при составлении перечней особо ценного имущества в целях перевода учреждений науки в форму АУ. Однако разработчики законодательства об АУ для определения этого имущества решили ограничиться исключительно стоимостными показателями. В методическом плане такой подход на первый взгляд представляется наиболее удобным и простым для классификации имущества организаций, которые будут переводиться в иные организационно-правовые формы. Однако технологически, по крайней мере в сфере науки, выбрать количественные критерии, оценить и сгруппировать движимое имущество совсем не просто.

Во-первых, в научных организациях наблюдается значительный разброс как по суммарным объемам дорогостоящего имущества (различия в сотни раз), так и по его доле в общей стоимости имеющихся на балансе организации машин и оборудования. Ряд институтов не имеют дорогостоящего имущества. Это, однако, не означает, что они не владеют имуществом, которое принципиально важно для ведения их уставной деятельности.

В науке нередки случаи, когда для проведения исследований особое значение имеет не какое-то конкретное оборудование (и его стоимость), а наличие комплексов различного оборудования. Отдельные единицы оборудования, входящие в эти комплексы, могут иметь относительно небольшую стоимость (особенно с учетом сроков их службы) и при этом определять саму возможность проведения исследований, экспериментов, разработок на базе всего комплекса.

Во-вторых, данные статистики не позволяют оценить движимое имущество научных организаций в разрезе научных направлений (такая информация не собирается, не обобщается и не публикуется). Однако совершенно ясно, что существующие здесь различия могут повлиять на формирование «пула» особо ценного имущества конкретных научных АУ.

Институты, значительная часть движимого имущества которых относится к дорогостоящему, при переводе в АУ могут оказаться в неблагоприятном

Стоимость движимого имущества институтов, относящихся к общественным, гуманитарным, экономическим и некоторым другим наукам, может составлять десятки, максимум сотни тысяч рублей. Относительно невелика стоимость движимого имущества организаций, работающих в микроэлектронике, в области математики, учебно-научных центров, а также некоторых учреждений, обеспечивающих потребности министерств и ведомств. Стоимость движимого имущества учреждений, функционирующих в технических и технологических областях, исчисляется совсем в других единицах – десятках и сотнях миллионов рублей.

положении. Если на основе стоимостного критерия практически все их имущество будет признано особо ценным, т. е. выведено из полноценного хозяйственного оборота, их самостоятельность и автономия будут заметно ущемлены. В противоположном случае существенный урон может быть нанесен интересам государства (см. табл. 1). Понятно, что с учетом необходимости обеспечения баланса интересов всех заинтересованных юридических и физических лиц желательно разработать и использовать *систему дифференцированных стоимостных критериев*. Однако пока такая система не может получить никакого объективного обоснования, кроме интуитивного, и статистического обеспечения. Сделать это, по-видимому, удастся только после того, как необходимая информация будет собираться на регулярной основе и научные организации обяжут заполнять соответствующие формы в целях статистического учета и отчетности.

В-третьих, традиционные группировки, используемые в статистике и доступные для анализа, включают данные об общей стоимости основных средств научных организаций с выделением суммарной стоимости машин и оборудования (все в разрезе форм собственности и видов экономической деятельности). При этом следует учесть, что из-за морального и физического износа значительная часть основных фондов не позволяет проводить исследования на современном уровне. Однако их замена и обновление проводятся крайне медленными темпами. Поэтому, несмотря на возраст и износ, они активно вовлечены в научный процесс. Таким образом, в науке сложно оценить не только рыночную стоимость оборудования, но и выявить наличие взаимосвязи между его остаточной стоимостью и реальной значимостью для функционирования конкретной научной организации, развития научного направления, национального научно-технического потенциала в целом, что необходимо для определения граничных значений и классификации имущества организаций.

В 2005–2006 годах были предприняты некоторые усилия по сбору и обобщению более широкого массива статистической информации, позволяющей в том

числе получить подробные количественные оценки структуры имущества научных организаций. Институт статистических исследований и экономики знаний ГУ-ВШЭ была разработана программа статистического наблюдения за результативностью деятельности научных организаций. Она предусматривает в частности получение информации:

- по видам машин и оборудования (измерительные и регулирующие приборы и устройства);
- по лабораторному оборудованию;
- по информационным машинам и оборудованию, включая вычислительную технику и др.;
- по стоимости машин и оборудования в возрасте до 5 лет;
- по стоимости уникальных стендов и установок;

• по стоимости дорогостоящих машин и оборудования (более 1 млн руб.).

До настоящего момента данная программа прошла только «обкатку» на относительно небольшом количестве организаций. Вопрос о получении необходимой информации во всех предложенных ракурсах, например для всех организаций государственного сектора науки или для всех учреждений науки, будет решен при проведении в 2008 году инвентаризации научных организаций страны.

Подводя итог анализу некоторых методических и технических проблем, которые могут возникнуть в процессе формирования перечней движимого имущества автономных научных учреждений, квалифицируемого как особо ценное, систематизируем их следующим образом.

Таблица 1. **Определение особо ценного имущества автономных учреждений сферы науки (интересы субъектов, вовлеченных в отношения по поводу перевода научных организаций в автономные учреждения)**

Участники	Интересы	Ограничения на организационно-правовую форму и статус имущества	Вероятные риски и перспективы
<b>Ключевые стороны (участники)</b>			
<b>Потребители научной продукции (работ, услуг)</b>	Получение научно-технической продукции (услуг, работ) определенного качества, уровня проработки, научной спецификации и т.д., которая может и должна быть получена с использованием материально-технической базы автономного научного учреждения	Для потребителей научно-технической продукции (включая государство) в принципе не важно, в какой организационно-правовой форме функционируют научные организации и каков правовой статус принадлежащего им имущества. Они заинтересованы лишь в сохранении имущественного комплекса автономного учреждения как единого целого, позволяющего получать необходимую продукцию (работы, услуги)	С учетом существующей в России правоприменительной практики и традиций, неразвитости фирменной (частной) науки и вполне реальных рисков возможного перепрофилирования АУ, потребители, скорее всего, рассчитывают на то, что большая часть имущества научных учреждений, трансформируемых в АУ, будет признана особо ценным имуществом, т.е. останется в государственной собственности по крайней мере в ближайшем будущем Это послужит своего рода гарантией, что имущество будет использоваться целевым образом, т.е. для проведения тех видов научно-технической деятельности, для которых создается АУ
<b>Государство</b>	В научной сфере государство выступает не только как потребитель научной продукции (работ, услуг), но и как структура, выражающая общественные интересы в целом. Оно заинтересовано (или должно быть заинтересовано) не только в конкретных научных результатах, но и в сохранении и развитии национального научно-технического потенциала в целом, в том числе в защите от риска утраты, порчи или перепрофилирования объектов материально-технической инфраструктуры науки, включая уникальные стенды и установки национальной значимости, дорогостоящее оборудование, приобретенное за счет бюджетных средств, и т.д. Утрата этих объектов может привести к снижению научно-технического потенциала страны, ее обороноспособности и безопасности	Наличие у научных организаций уникальных и дорогостоящих имущественных объектов является одним из основных факторов, влияющих на решения об их реорганизации. Государство заинтересовано, чтобы такие организации функционировали в организационно-правовых формах, предусматривающих право собственности государства на их имущество (или на его наиболее важные компоненты), а также вывод всего этого имущества (либо некоторой его части) из-под ответственности по обязательствам организации. По действующему законодательству таким условиям отвечают учреждения, унитарные предприятия и автономные учреждения	Государство, скорее всего, будет пытаться сохранить контроль над значительной частью имущества научных организаций. Таким образом, оно получит гарантии, что наиболее значимые объекты науки не смогут «покинуть» эту сферу Наиболее простой путь – классифицировать значительную часть движимого имущества учреждений науки, которые переводятся в АУ, как особо ценное. Однако в этом случае есть риск, что хозяйственная самостоятельность АУ, необходимая для того, чтобы они стали полноценными субъектами рыночной экономики, заметно снизится. Будет затруднено широкое и плодотворное взаимодействие АУ с предпринимательскими структурами, инвесторами (что является одной из продекларированных целей принятия закона об АУ) Под угрозой может быть поставлено и выполнение более общей задачи – реструктуризации госсектора науки и повышения эффективности деятельности государственных научных организаций. Дополнительные опасности (финансовые, организационные, мотивационные и т.д.) связаны с сохранением преобладающей ответственности государства за содержание имущества научных организаций (задание учредителя)

- Функции государства в сфере науки четко не определены, а действующая нормативно-правовая база не содержит каких-либо положений (социальных обязательств, гарантий государства и т.д.), которые могли бы быть использованы для определения видов движимого имущества, признаваемого особо ценным в целях перевода организаций науки в форму АУ.
- Специфика научной деятельности выражается в том, что в науке крайне сложно (по крайней мере при имеющейся практике статистического учета) оценить соответствие между стоимостью движимого имущества (включая дорогостоящее), уникальными научными объектами, самими научными организациями, которые владеют этим имуществом и функционируют в различных секторах экономики и научных областях.

• Для определения особо ценного имущества в науке целесообразно использовать гибкий подход, сочетающий как стоимостные (количественные), так и качественные критерии.

• Введение категории особо ценного имущества может привести к значительным разночтениям не только в разрезе различных отраслей социальной сферы, но и «внутри» этих отраслей.

Указанные проблемы усложняют процедуру формирования «пула» особо ценного имущества для каждого научного АУ. Поэтому в науке ключевое значение имеют качественные критерии, а также экспертные оценки.

Одновременно существуют и более глубокие концептуальные проблемы, от понимания которых, на наш взгляд, зависит дальнейшая судьба научных АУ.

Продолжение таблицы 1

Участники	Интересы	Ограничения на организационно-правовую форму и статус имущества	Вероятные риски и перспективы
<b>Автономные учреждения</b>	АУ, в соответствии с концепцией закона об автономных учреждениях, как хозяйствующие субъекты в условиях рыночной экономики должны самостоятельно формировать и осуществлять свою финансово-экономическую политику и хозяйственную деятельность, вступать во взаимодействие с другими экономическими агентами, а также отвечать за результаты этой деятельности и этого взаимодействия.	АУ заинтересованы в максимальном увеличении той части имущества, которой они могут распоряжаться свободно, без каких-либо ограничений со стороны учредителя (собственника). Только это даст возможность организации стать равноправным участником рыночных отношений, привлечь частных инвесторов, заинтересовать кредиторов и т.д. Однако парадокс российской экономической и правовой жизни заключается в том, что многие научные организации боятся выходить из-под государственной опеки. Об этом свидетельствуют примеры акционирования унитарных предприятий. Имущество этих предприятий после акционирования и приватизации становится объектом спекуляций, а иногда и преступных устремлений недобросовестных хозяйствующих субъектов	В случае сокращения контролируемой учредителем части имущества из-за возможных ошибочных хозяйственных решений руководства АУ возрастают риски ухудшения финансово-экономических показателей, а также постепенного репрофилирования направлений их деятельности. Безусловно, возрастут и требования к качеству внутреннего менеджмента организации. При этом потребность в квалифицированных менеджерах в ближайшее время вряд ли сможет быть удовлетворена, во-первых, из-за их явной нехватки и, во-вторых, из-за вполне вероятных финансовых проблем. Как и многие учреждения, большинство АУ вряд ли смогут (по крайней мере вначале) нанять высококвалифицированных бухгалтеров, финансистов и др.
<b>Другие стороны (участники)</b>			
<b>Научное сообщество</b>	Научное сообщество заинтересовано в сохранении и развитии национального научно-технического потенциала.	Пока научное сообщество в России настороженно относится к любым видам реформирования государственных научных организаций, «голосуя» за сохранение бюджетных учреждений науки и действующего механизма их функционирования и финансирования.	В случае создания АУ в научном сообществе, скорее всего, будет преобладать мнение о необходимости сохранения большей части имущества создаваемых организаций в государственной собственности, т.е. придания ему статуса особо ценного имущества.
<b>Коллектив научной организации, которая переводится в АУ</b>	Сотрудники создаваемого АУ заинтересованы в сохранении организации в статусе научной, а также в сохранении ее имущественного комплекса. Они также заинтересованы в том, чтобы их мнение учитывалось как при переходе в АУ, так и при определении имущества, которое будет передано создаваемой организации.	Поскольку законодательство об АУ ограничивает использование особо ценного имущества, коллектив организации, скорее всего, будет добиваться сокращения его доли (при сохранении целостности имущественного комплекса при его передаче). Это позволит гибко манипулировать этим имуществом и получать определенные материальные дивиденды для сотрудников	В рыночных условиях АУ будут вынуждены вести свою хозяйственную деятельность таким образом, чтобы она была привлекательной для инвесторов (см. предыдущие пункты). Усиление коммерческой составляющей деятельности АУ грозит постепенным переходом на самофинансирование и возможным репрофилированием.

*Первое.* В силу того что на бюджетные учреждения возлагаются важные общественно значимые функции, государство (вернее, органы исполнительной власти – учредители, передающие им движимое и недвижимое имущество), как уже отмечалось, должно быть заинтересовано в обеспечении условий для успешного выполнения данных функций и при изменении типа учреждений. Наличие субсидиарной ответственности является существенным и неотъемлемым признаком учреждения как организационно-правовой формы юридического лица. Собственник любого учреждения в соответствии с гражданским законодательством наделен широкими полномочиями, позволяющими активно вмешиваться в его деятельность. Одновременно законодательство содержит дополнительные гарантии – субсидиарную ответственность собственника – защиты прав третьих лиц, вступающих с учреждением в гражданско-правовые отношения. Законодательный отказ от субсидиарной ответственности собственника по обязательствам АУ слабо согласуется с организационно-правовой природой учреждения (пусть и учреждения нового типа). Поэтому отказ от этой ответственности по обязательствам в случае с АУ многими экспертами не принимается безоговорочно [7, 8].

Система ответственности, предусмотренная законом об АУ, чрезвычайно специфична и не имеет аналогов в мировом праве, а отношения этих учреждений с учредителем носят если не противоречивый, то безусловно несбалансированный характер. Имущественная независимость и автономия АУ от собственника, как и в случае бюджетных учреждений, носит весьма условный характер. Постулированные в законе положения об ответственности соответствуют интересам государства, поскольку гарантируют сохранность наиболее ценных с его точки зрения активов (в виде особо ценного имущества). Они защищают публичную власть и от возможных расходов, связанных с погашением обязательств неплатежеспособного учреждения. Однако с точки зрения самого АУ данная правовая конструкция выглядит неоднозначной, поскольку может затруднить поиск внешних источников финансирования. Она может стать вполне весомой причиной недоверчивого отношения к научным организациям, функционирующим в организационно-правовой форме АУ, со стороны потенциальных контрагентов – инвесторов, кредиторов и др.

*Второе.* Один из самых спорных моментов, который может возникнуть при создании АУ и формировании его имущественного комплекса, связан с тем, что, как уже отмечалось, эти вопросы практически полностью отданы на усмотрение учредителя. При этом риски для развития сети АУ могут возникнуть как на стороне учредителя АУ, принимающего решение о наделении движимым и недвижимым имуществом, так и на стороне самого АУ.

Имущество АУ является собственностью государства и принадлежит учреждению на праве оперативного управления. Данное обстоятельство автоматически выводит процесс наделения АУ имуществом из сферы действия законодательства о приватизации (по крайней мере на данный момент), а также позволяет государству изъять излишнее, неиспользуемое либо

используемое не по назначению имущество, закрепленное за учреждением либо приобретенное им за счет выделенных государством целевых средств. При этом вопрос о критериях «излишности» или «неиспользуемости» остается открытым для любой сферы, тем более для науки. Тот факт, что возможности собственника (учредителя) для изъятия имущества при переводе бюджетного учреждения в автономное не превышают его возможностей по изъятию имущества у бюджетного учреждения, не снижает остроту этой проблемы.

Для изъятия имущества учреждений Гражданским кодексом Российской Федерации (ст. 296) предусмотрены следующие условия. Собственник обязан провести проверку деятельности учреждения, оценить эффективность и целевой характер использования имущества, составить акт о нецелевом и неэффективном использовании имущества или о наличии излишнего имущества (со всеми необходимыми реквизитами). Если на основании этого документа собственник принимает решение об изъятии имущества, то оно может быть обжаловано в судебном порядке, что на практике происходит довольно часто.

Очевидно, что при том уровне коррупции, который наблюдается в России, велика вероятность попыток вывода наиболее ликвидной части имущественного комплекса научных организаций в какие-либо другие структуры под видом излишнего или неиспользуемого имущества.

Отметим также, что, в отличие от других отраслей социальной сферы, в науке нет никаких специальных законодательно закрепленных ограничений на изъятие имущества учреждений собственником. Уникальные научные объекты (в отличие от объектов культурного наследия, музейных, архивных, библиотечных фондов и пр.), находящиеся в распоряжении учреждений науки, не имеют специального правового статуса. Вопросы содержания и распоряжения данным имуществом определяются ведомственными актами.

Что бы ни утверждали разработчики закона об автономных учреждениях, риски, связанные с перспективой дробления имущественного комплекса научных организаций, а также имущественного комплекса науки в целом, вполне реальны. И введенное в текст закона непосредственно перед его принятием положение о запрете изъятия имущества при переводе учреждений в АУ, по сути, ничего не меняет. Имущество может быть изъято и до и после этого перевода. Избегать субъективизма можно, только придав процедуре принятия решения о создании АУ характер максимального демократизма и открытости, что ни в законе, ни в пакете правительственных постановлений по его реализации не предусмотрено. Даже если рассмотренные опасения и преувеличены, их безусловно нельзя сбрасывать со счетов.

*Третье.* Формально положения нового закона расширяют компетенцию организации по распоряжению



Наглядный пример – продолжающаяся практика передачи, несмотря на всевозможные запреты, зданий учреждений социальной сферы, земель, относящихся к объектам культурного наследия, частным собственникам, что фактически означает прекращение деятельности этих учреждений. Хотя сегодня еще не создано ни одного АУ, уже обсуждается несколько схем, допускающих различные злоупотребления. Вполне вероятно, что отдельные объекты не будут включены в перечень особо ценного имущества АУ. Далее наблюдательный совет может рекомендовать их передачу в качестве вклада другому юридическому лицу, что позволит вывести имущество из государственной собственности на законных основаниях. Возможна реализация и других схем (например, ложного банкротства через обременение по долгам), которые многократно увеличат масштабы «рейдерства» в социальной сфере, и без того существенные [10].

имуществом в сравнении с бюджетными учреждениями, а также по сравнению с правами, предусмотренными ст. 298 Гражданского кодекса РФ. Реально предоставляемые самостоятельность и автономия заметно ограничены и вряд ли существенны для хозяйственного положения АУ. Все ограничения на хозяйственную деятельность АУ так или иначе продуцируются учредителем, который имеет право: достаточно произвольно определять, какое имущество передается АУ и какая его часть относится к категории особо ценного; контролировать совершение крупных сделок; утверждать устав АУ, в котором определены не только основные, но и другие виды деятельности организации.

*Четвертое.* Определенные опасения вызывает недостаточная проработанность механизмов государственного (и общественного) контроля за сохранностью и целевым использованием имущества, находящегося в оперативном управлении АУ. В законе недостаточно четко сформулировано требование о раскрытии АУ информации о составе имущества, на которое нельзя наложить взыскание. АУ не может быть признано банкротом, однако, как уже отмечалось, ответственность государства по обязательствам такого учреждения не предусмотрена. Кроме того, несмотря на содержащиеся в законе ограничения на распоряжение недви-

мым имуществом и особо ценным движимым имуществом, руководитель АУ фактически имеет достаточно полномочий для самостоятельного совершения самых разнообразных сделок, в том числе и в случае передачи имущества АУ другим юридическим лицам. Частично регулирует указанную проблему положение закона, предусматривающее проведение по решению Наблюдательного совета аудита АУ.

В заключение отметим, что в настоящее время в России насчитывается примерно 2600 организаций, относящихся к государственному сектору науки, что составляет более 70% всех организаций, занимающихся исследованиями и разработками. Больше половины из них – учреждения, которые функционируют в крайне сложных финансово-экономических условиях (особенно после изменения некоторых положений Бюджетного кодекса Российской Федерации в апреле 2007 года). Их деятельность оценивается государством как недостаточно эффективная, поскольку не позволяет удовлетворить растущий спрос на результаты исследований и технологические инновации со стороны экономики и социальной сферы, системы национальной безопасности, а также обеспечить конкурентоспособность России на мировых рынках (включая конкурентоспособность сектора исследований и разработок).

Скорейшее преобразование этих организаций в иные организационно-правовые формы необходимо не только с точки зрения перспектив развития отечественной науки, но и в русле проводимой в стране административной и бюджетной реформы [8, 9]. Однако именно в научной сфере реорганизационные шаги представляются наиболее рискованными из-за сложившихся традиций и негативного опыта разгосударствления на начальном этапе реформ. Успешная реорганизация отечественного научно-технологического комплекса требует более полной регламентации всех ее шагов, включая специальный этап, связанный с подготовкой научных учреждений ко всем планируемым мероприятиям. И важнейшей задачей, которая должна быть решена на этой стадии, является, на наш взгляд, активная «пропагандистско-просветительная» деятельность органов исполнительной власти. Эта деятельность должна предусматривать разъяснение актуальности и в каком-то смысле неизбежности реализуемых реорганизационных мероприятий, повышать информированность и правовую грамотность руководителей и сотрудников научных учреждений. ■

1. Основные институты гражданского права зарубежных стран. Сравнительно-правовое исследование. М.: Норма, 2000. С. 648.
2. Рудник Б. Л., Шишкин С. В., Якобсон Л. И. Формы государственных и муниципальных учебных заведений (причины и последствия предполагаемых нововведений). М.: ГУ ВШЭ, 2006. С. 31.
3. Федеральный закон «Об автономных учреждениях» от 3 ноября 2006 г. №174.
4. Постановление Правительства Российской Федерации «О порядке определения видов особо ценного имущества автономного учреждения» от 31 мая 2007 г. №337.
5. Уникальные научно-исследовательские и экспериментальные установки национальной значимости. М.: Миннауки России, 2001–2002. С. 32.
6. Материалы сайта Минобрнауки России.
7. Тихомиров А. В. Режим имущества государственных и муниципальных учреждений. Научно-практическое пособие. М.: РИГР. ЦНИИСИЗ, 2002. С. 84.
8. АУ: мы ищем решение//Российская газета, №4174, 19.09.2006.
9. Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года. Утверждена Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике 15.02.2006 г. (№1).
10. Пресс-конференция депутатов Государственной думы по поводу принятия в первом чтении законопроекта «Об автономных учреждениях» (14.06.2006); заключение О. Дмитриевой на проект закона «Об автономных учреждениях». Материалы сайта www.gain.ru.