



Почему бюджетники боятся «автономки»

Плюсы и минусы перехода в статус автономного учреждения

Тема перевода бюджетных учреждений в разряд автономных в последние месяцы приобретает все большую актуальность. Федеральным законодательством прописаны все необходимые процедуры для осуществления перехода на «автономку». Призывы к смене формы собственности звучат из уст правительственных и региональных чиновников. Однако в реальности можно говорить о том, что реформа пробуксовывает. И желающих получить приставку «АУ» значительно меньше, чем планировалось. Среди причин – непонимание руководителем учреждения тех выгод, которые сулит переход, и боязнь наделать ошибок из-за незнания подводных камней.

Журнал «Практикум директора» совместно со старшим аналитиком Центра исследования бюджетных отношений Дарьей Истоминой предлагают оценить, с какими сложностями и проблемами сталкиваются органы государственной власти (местного самоуправления) и существующие бюджетные учреждения при принятии решения о смене статуса.

Правовое регулирование

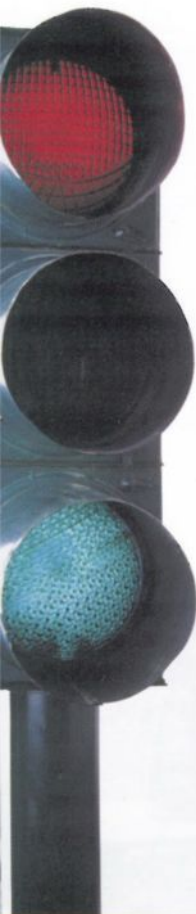
Нормативно-правовая база на федеральном уровне

Особый статус автономных учреждений, а также порядок их создания законодатель закрепил в рамках Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее – Закон).

Впоследствии Правительством Российской Федерации был утвержден ряд необходимых подзаконных актов, развивающих нормы Закона в части следующих вопросов:

- ⇒ формы предложения о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения (28.05.2007);
- ⇒ порядка определения видов особо ценного движимого имущества автономного учреждения (31.05.2007);
- ⇒ правил опубликования отчетов о деятельности автономного учреждения и об использовании закрепленного за ним имущества (18.10.2007).

Представленный перечень урегулированных на федеральном уровне во-



просов распространяется на автономные учреждения всех уровней власти и местного самоуправления. Надо отметить, что регулирование всех прочих вопросов, касающихся деятельности региональных и муниципальных автономных учреждений, отдано на откуп соответствующим органам государственной власти в регионах и органам местного самоуправления. В частности, это вопросы, касающиеся рассмотрения предложения о создании автономного учреждения, осуществления функций и полномочий учредителя автономного учреждения, порядка и условий формирования задания учредителя и финансового обеспечения его выполнения, а также вопросы создания бюджетных учреждений путем изменения типа автономного учреждения.

Итак, определившись с источниками нормативно-правового регулирования автономных учреждений, следует перейти к содержательной стороне вопроса и выяснить, в чем же заключается правовое регулирование.

Понятие автономного учреждения

По Закону, автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием с целью осуществления полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Формулировка «в иных сферах» фактически означает, что автономное учреждение может осуществлять любой вид деятельности, закрепленный в его уставе, при условии, что это будет служить целям его создания.

Создание автономного учреждения

Процедура создания автономного учреждения предполагает два способа – создание учреждения с нуля либо путем изменения типа существующего государственного или муниципального (бюджетного) учреждения на автономное учреждение.

Создание автономного учреждения с нуля – процедура, регулируемая гражданским законодательством, не предполагает особых сложностей на практике, в отличие от процедуры изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения, или, как еще это называют, перевода бюджетного учреждения в автономное.

Важно

Автономное учреждение может создаваться путем изменения типа только бюджетных учреждений, то есть изменением типа каких-либо других организаций автономное учреждение создать нельзя. Поэтому является заблуждением бытующее мнение, что государственные унитарные предприятия могут быть переведены в автономные учреждения.

Что же скрывает под собой перевод бюджетных учреждений в автономные?

Сама по себе процедура изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения не урегулирована в гражданском законодательстве и регламентируется лишь Законом, где указано, что она не является реорганизацией. При изменении типа существующего бюджетного учреждения, согласно Закону, потребуется лишь внести изменения в его устав. Все имеющиеся у бюджетного учреждения на момент перевода документы, как то: лицензии, свидетельства о государственной аккредитации и иные разрешительные документы, сохраняют свою силу в отношении созданного авто-

номного учреждения вплоть до окончания срока их действия.

В Законе сформулирован ряд ограничений для создания автономных учреждений путем изменения типа существующего бюджетного учреждения. Так, например, изменение типа существующих бюджетных учреждений здравоохранения вообще не допускается (но они могут создаваться как автономные учреждения с нуля). Кроме того, регионы и муниципалитеты могут самостоятельно ограничить перечень бюджетных учреждений, которые можно перевести в автономные, в том числе путем формирования перечня услуг, предоставление которых допускается учреждениями нового типа.

Следует отметить, что решение о создании автономного учреждения путем перевода из бюджетного иницируется самим учреждением, но требует одобрения органом власти, в ведении которого оно находится.

Примечательно, что законодательством исключается также возможность принудительного изменения типа бюджетного учреждения, то есть орган исполнительной власти, в ведении которого находится учреждение, не может в одностороннем порядке заставить учреждение изменить тип.

...исключается возможность принудительного изменения типа бюджетного учреждения...

Собственность автономного учреждения

Одним из важнейших вопросов при создании автономных учреждений является вопрос оценки механизмов управления имущественным комплексом по сравне-

нию с бюджетными учреждениями. Исходя из действующего законодательства, имущественный комплекс автономных учреждений состоит из:

- ⇒ имущества, закрепленного за учреждением на праве оперативного управления и приобретенного на средства, выделенные учредителем, то есть фактически имущества публично-правового образования;
- ⇒ имущества, приобретенного за счет собственных доходов, т. е. являющегося собственностью самого автономного учреждения.

В составе имущества, закрепленного за учреждением на праве оперативного управления, выделяется особо ценное движимое имущество. Под особо ценным движимым имуществом понимается имущество, без которого осуществление автономным учреждением своей деятельности будет существенно затруднено. Порядок определения видов особо ценного движимого имущества устанавливается высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления самостоятельно, с учетом норм соответствующего постановления на федеральном уровне.

Вопрос распоряжения автономным учреждением «своим» имущественным комплексом решен следующим образом. Недвижимым и особо ценным движимым имуществом, закрепленным учредителем на праве оперативного управления, учреждение вправе распоряжаться только с согласия учредителя, то есть фактического собственника. Всем остальным имуществом, в том числе недвижимым, автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, например внести в уставные капиталы других юридических лиц. Пожалуй, именно в этой части деятельность автономного учреждения наиболее существенно отличается от деятельности бюджетного учреждения.

Деньги

Основной стимул к созданию автономного учреждения, по сравнению с бюджетным, заключается в порядке финансового обеспечения деятельности – автономные учреждения самостоятельно зарабатывают средства на свое существование. Это обусловлено, во-первых, открытием расчетного счета в кредитных организациях (у бюджетных учреждений лицевые счета – в органах казначейства), а во-вторых, отсутствием права у органа власти на получение доходов от осуществления деятельности и использования закрепленного за автономным учреждением имущества (доходы бюджетного учреждения от предпринимательской деятельности проходят через соответствующий бюджет). Кроме того, при необходимости автономное учреждение имеет право получать кредиты и займы.

Особенности налогообложения

Прежде всего следует озвучить тот факт, что автономные учреждения могут переходить на упрощенную систему налогообложения, так как ограничения для такого перехода установлены только для «бюджетников». В настоящее время это возможно при выполнении ряда условий: численность работников, остаточная стоимость основных средств и нематериальных активов и т. д. В результате такого перехода на «упрощенку» автономные учреждения освобождаются от обязанности уплаты налога на прибыль организаций, налога на имущество организаций и ЕСН, а также не признаются плательщиками НДС.

Кроме того, для автономных учреждений сохранены некоторые преимущества налогообложения бюджетных учреждений. По налогу на прибыль наиболее важные льготы, которые предоставлялись бюджетным учреждениям, были распространены и на автономные учрежде-



Важно

Получая заказы от государства и расходуя денежные средства, автономное учреждение имеет определенные преимущества, например отсутствие необходимости участия в конкурсе на размещение госзаказа, то есть действие Закона № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» не распространяется на автономное учреждение как со стороны государства, так и со стороны самого автономного учреждения при выборе контрагентов.

ния, например, имущество, полученное автономным учреждением по решению учредителя, не относится к доходам при исчислении налога на прибыль. Кроме того, средства, выделяемые автономным учреждениям в форме субсидий и субвенций, признаются средствами целевого финансирования и также не относятся к доходам, облагаемым налогом на прибыль.

Отметим, что органы власти субъектов РФ и местного самоуправления могут предоставить автономным учреждениям льготы по налогу на имущество, транспортному и земельному налогам, в том числе и при осуществлении ими предпринимательской деятельности. Однако до принятия соответствующего регио-

нального и местного законодательства автономные учреждения не могут быть приравнены к бюджетным и должны уплачивать рассмотренные налоги.

Задание

Задание, будучи механизмом контроля учредителя за обеспечением качества и количества предоставляемых услуг, является прежде всего одной из форм финансирования государством автономного учреждения. Финансовое обеспечение выполнения задания, согласно Закону, осуществляется с учетом расходов на содержание имущества, закрепленного за автономным учреждением учредителем, а также расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество (в том числе земельные участки). Помимо данной формы финансирования поступление бюджетных средств может также осуществляться в рамках соответствующих государственных

учреждением. Согласно Закону, органами автономного учреждения являются наблюдательный совет и руководитель. Так, если в бюджетных учреждениях управленческие функции выполнялись начальником единолично, то теперь отдельные решения должны приниматься с учетом мнения наблюдательного совета. Руководитель автономного учреждения осуществляет текущее руководство деятельностью.

Примечателен порядок формирования наблюдательного совета. Так, согласно Закону, в состав наблюдательного совета должно входить от 5 до 11 членов в следующем соотношении:

- ⇒ представителей органов исполнительной власти (местного самоуправления) – более 1/3;
- ⇒ представителей работников – менее 1/3;
- ⇒ представителей общественности – не менее 1 человека.

Допускается создание иных органов управления автономным учреждением, например попечительский совет, ученый или художественный совет, общее собрание работников автономного учреждения и пр.

Практическая реализация

Общая статистика

Уже сейчас опыт не только нормативного правового регулирования, но и фактического создания автономных учреждений имеется как на уровне федерации, так и в регионах. Так, например, на федеральном уровне одной из первых объявила о своей готовности перейти в автономное учреждение Московская государственная академическая филармония.

На региональном уровне практика на сегодняшний день уже весьма обширна. Более чем в 60 субъектах РФ подготовлена в том или ином объеме правовая основа для создания автономных учреж-

Более чем в 60 субъектах РФ подготовлена в том или ином объеме правовая основа для создания автономных учреждений.

ных целевых программ. Такая форма своей целью будет иметь обеспечение развития автономного учреждения, в частности, это финансирование капитальных расходов инвестиционного характера (реконструкция, строительство).

Органы управления автономным учреждением

Определенные особенности имеются и в отношении органов управления авто-

дений, а более половины регионов уже создали автономные учреждения.

Фактические предпосылки создания автономных учреждений

Оправдало себя предположение, существовавшее на первых порах, что основная масса автономных учреждений будет создана путем изменения типа существующих бюджетных учреждений.

Нельзя не признать тот факт, что большинство автономных учреждений были переведены из бюджетных учреждений в результате выражения соответствующей инициативы органом, в ведении которого находилось данное учреждение, но не наоборот.

На региональном уровне такая активность органов власти была спровоцирована появлением показателя «доля автономных учреждений от общего числа государственных (муниципальных) учреждений» в системе оценки эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и участием ряда регионов в конкурсе на получение субсидий на реформирование региональных финансов.

В то же время и сами бюджетные учреждения не проявили достаточной инициативы для перехода в автономные по причине отсутствия активного трудового коллектива в целом и руководителя в частности.

Однако даже наличие желания со стороны бюджетного учреждения не является достаточным основанием для принятия органом власти, в ведении которого оно находится, решения о его переводе в автономное учреждение. Как правило, орган власти руководствуется таким критерием, как доля поступлений доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности в общем объеме поступлений учреждения. Для принятия положительного решения доля таких поступлений

у рассматриваемого учреждения должна быть достаточно высока.

Но в реальности, говоря о региональных бюджетных учреждениях, мы все хорошо понимаем, что количество категорий учреждений, способных иметь высокие доходы в рамках уставной деятельности, весьма ограничено.

Общераспространенные опасения

Прежде чем перейти к рассмотрению фактических сложностей процедуры перевода бюджетного учреждения в автономное, следует озвучить вопросы, наиболее часто вызывающие опасения у существующих учреждений.

- *Первым и вполне заслуженным опасением является вероятность получения неполного бюджетного финансирования. Надо признать, что не все учреждения понимают, сколько имен-*

...изъятие или уменьшение имущества, закрепленного за государственным или муниципальным учреждением, не допускается...

но средств они будут фактически получать из соответствующего бюджета, то есть не уменьшится ли объем бюджетного финансирования в связи с изменением типа учреждения?..

Здесь нельзя не упомянуть нормы Закона, которые заверяют нас в том, что «объем финансового обеспечения выполнения задания, установленного учредителем государственному или муниципальному учреждению (бюджетному или автономному), не может зависеть от типа такого учреждения», а «изъятие или уменьше-

ние имущества (в том числе денежных средств), закрепленного за государственным или муниципальным учреждением, не допускается».

Несмотря на указанные нормы, опасения бюджетников все же сохраняются. Очевидно, что они вызваны весьма размытой нормой Закона о том, что финансовое обеспечение выполнения задания будет осуществляться с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением учредителем. Учреждениям не понятно, как именно будет рассчитываться объем такого финансирования: будет ли это абсолютное значение либо значение, определенное исходя из затрат на единицу услуги, оказываемой таким учреждением, а также будет ли происходить индексация на процент инфляции и пр.

...законодательство пока не дает четких указаний на возможность сохранения у работников автономных учреждений льгот...

Кроме того, весьма широко можно трактовать и норму относительно расходов на развитие автономных учреждений, практики планирования которых в рамках программ не имеется.

Таким образом, учреждения имеют ряд законодательно установленных гарантий, не обеспеченных в то же время фактическими нормативно закрепленными процедурами, позволяющими реализовывать данные гарантии на практике. То есть, по сути, учреждение не может уверенно полагать, что тот объем финансирования, который будет запланирован его учредителем, окажется достаточным для осуществления деятельности в рамках задания.

• Лишение сотрудников учреждения социальных льгот

Зачастую коллективы существующих бюджетных учреждений более чем на половину состоят из сотрудников предпенсионного возраста. Вполне обоснованным представляется внимательное отношение таких сотрудников к предстоящим пенсионным выплатам и всем тем льготам и доплатам, которые им гарантировала многолетняя трудовая деятельность в бюджетном учреждении.

Несмотря на то что в Законе говорится, что изменение типа существующего бюджетного учреждения не является его реорганизацией, а все лицензии, свидетельства и прочее сохраняются, нынешнее федеральное законодательство пока не дает нам четких указаний на возможность сохранения у работников автономных учреждений таких льгот. Ввиду чего вполне реалистичными представляются опасения бюджетников, что такие изменения все же могут повлечь за собой последствия, свойственные процедуре реорганизации.

• Лишение автономного учреждения налоговых льгот

Как было сказано ранее, органы власти субъектов РФ и местного самоуправления могут предоставить автономным учреждениям льготы по налогу на имущество, транспортному и земельному налогам, в том числе и при осуществлении ими предпринимательской деятельности. В результате формулировка «могут предоставить» и отсутствие четкого регулирования данного вопроса на федеральном уровне не позволяют бюджетному учреждению быть уверенным, что такие льготы будут предоставлены.

Вопросы по отдельным процедурам перевода

Само по себе изменение типа бюджетного учреждения на автономное представляется процедурой весьма неодно-



значной и вызывающей массу вопросов со стороны учреждений.

Изменение типа бюджетного учреждения предполагает осуществление ряда юридически значимых действий от лиц, ее осуществляющих, в том числе открытие счета в соответствующей кредитной организации, переоформление трудовых договоров с работниками, направление данных об изменении типа учреждения в налоговые органы, постановка на учет и прочее. Здесь справедливо будет отметить, что практически все указанные мероприятия не получили официальных разъяснений со стороны соответствующих органов государственной власти, чем и ставят в тупик представителей учреждений, с одной стороны, и представителей тех органов, от которых требуется выполнение соответствующих юридически значимых действий, – с другой.

Трудности в текущей деятельности автономного учреждения

На первоначальном этапе при перестройке и налаживании текущей деятельности автономного учреждения могут возникнуть отдельные трудности в таких вопросах, как организация ведения бухгалтерского учета, а также организация работы наблюдательного совета.

Как следует из Закона, автономное учреждение обязано вести бухгалтерский учет и представлять бухгалтерскую отчетность в порядке, установленном законодательством РФ. Что касается автономных учреждений, создаваемых с нуля, то данный вопрос не должен вызывать особых сложностей, так как изначально формируется трудовой коллектив, в том числе и бухгалтеры, отвечающие потреб-

ностям такого учреждения. С автономными учреждениями, созданными на базе существующих бюджетных учреждений, данный вопрос обстоит иначе. Вполне возможно, что работники, ранее осуществлявшие в бюджетном учреждении бюджетный учет, окажутся не готовыми к переменам. Учреждению, столкнувшемуся с такой проблемой, может потребоваться поддержка в виде привлечения дополнительных трудовых единиц для осуществления соответствующей работы, а кроме того, подготовка и переобучение «старого эшелона».

Потенциально может вызвать определенные сложности для автономного учреждения формирование состава наблюдательного совета. Как было сказано ранее, в состав наблюдательного совета должны войти представители исполнительной власти (местного самоуправления), работников, а также общественности. Трудность в данном случае может вызвать необходимость привлечения представителей общественности.

Прежде всего не ясно, руководствуясь какими принципами должен выбираться представитель общественности – должен ли такой представитель являться одновременно потенциальным или фактическим потребителем услуг данного учреждения, какое образование или некий жизненный опыт должно иметь это лицо и т. п. Вполне оправданным представляется участие лица, «небезразличного» к деятельности такого учреждения, например, для автономного учреждения «Реабилитационный центр для инвалидов молодого возраста» допустимо привлечение представителя общественности в лице участника официального общества инвалидов субъекта РФ.