

О некоторых проблемах и перспективах создания и деятельности автономных учреждений



Марина КЛИШИНА, менеджер проектов
Центра исследования бюджетных отношений

Третьего ноября 2006 г. Президент РФ подписал Федеральный закон «Об автономных учреждениях», а вместе с ним – пакет связанных с введением учреждений нового типа поправок в другие федеральные законы, в частности в законы «О некоммерческих организациях», «Об образовании», «О высшем и послевузовском образовании», «Об исполнительном производстве», в Основы законодательства о культуре, а также в Гражданский, Бюджетный и Налоговый кодексы.

Согласно новому закону все учреждения подразделяются на частные и государственные (муниципальные). При этом последние могут быть двух типов: бюджетные и автономные.

В числе важнейших задач, которые пытались решить посредством введения учреждений нового типа, – создание условий для тех учреждений, которые способны зарабатывать самостоятельно, что позволит уменьшить возложен-

ное на государство бремя их содержания и повысить качество услуг.

На первый взгляд новый закон дает множество преимуществ: готовое зарабатывать автономное учреждение (АУ), реализуя предоставленные ему права, поставит во главу угла интересы потребителей, получит дополнительные доходы, повысит уровень материально-технического обеспечения, введет достойную оплату труда своим работникам. При этом государство не будет нести субсидиарную ответственность за неблагоприятные последствия деятельности подобных учреждений.

Какие же ключевые нормы относительно АУ удалось закрепить в правовых актах?

В соответствии с п. 1 ст. 2 закона «Об автономных учреждениях» (далее – Закон) АУ является некоммерческой организацией, которая создается Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образовани-

ем в целях осуществления полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта. Фактически эти сферы охватывают весь так называемый социальный блок.

Автономные учреждения могут быть созданы либо путем изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения, либо «с нуля». Предполагается, что основная масса АУ, особенно на начальных этапах, появится посредством изменения типа, что позволит сохранить у АУ все разрешительные документы (лицензии, свидетельства об аккредитации и т.п.), имеющиеся у существующего учреждения (п. 12 ст. 5 Закона). Изменением типа никаких других организаций, помимо государственных (муниципальных) учреждений, АУ создать нельзя¹.

¹ Отметим, что закону «Об автономных учреждениях» противоречит ст. 34 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», согласно которой унитарное предприятие по решению собственника может быть преобразовано в государственное или муниципальное учреждение.

В п. 2 ст. 20 Закона предусмотрено, что изменение типа существующих государственных и муниципальных учреждений здравоохранения не допускается. Следовательно, для осуществления деятельности в сфере здравоохранения АУ должны создаваться заново. Вероятно, подобная норма была введена для предотвращения гипотетической угрозы сокращения числа бесплатных услуг, оказываемых населению, и замены их платными. Вместе с тем она лишает возможности прямого перехода в АУ (путем изменения типа) учреждения сферы здравоохранения, способные оказывать востребованные населением платные услуги. Иной же вариант создания АУ предполагает реорганизацию всех разрозненных документов, а значит, гораздо менее привлекателен.

В последнее время часто можно слышать, что с принятием пакета законов об АУ большинство существующих бюджетных учреждений предпочтут стать автономными – без учета готовности к этому и интересов потребителей услуг. Однако данные опасения не имеют под собой оснований. Как установлено п. 4 ст. 5 Закона, решение о создании АУ путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения должно приниматься Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ либо местной администрацией, но лишь по инициативе самого учреждения либо с его согласия. Более того, это решение будет приниматься лишь в том случае, если оно не повлечет за собой нарушения конституционных прав граждан (включая права на получение бесплатного образования, на участие в культурной жизни). Кроме того, предложение о создании АУ должно содержать обоснование его создания с учетом возможных социально-экономических последствий, доступности для населения и качества выполняемых работ, оказываемых

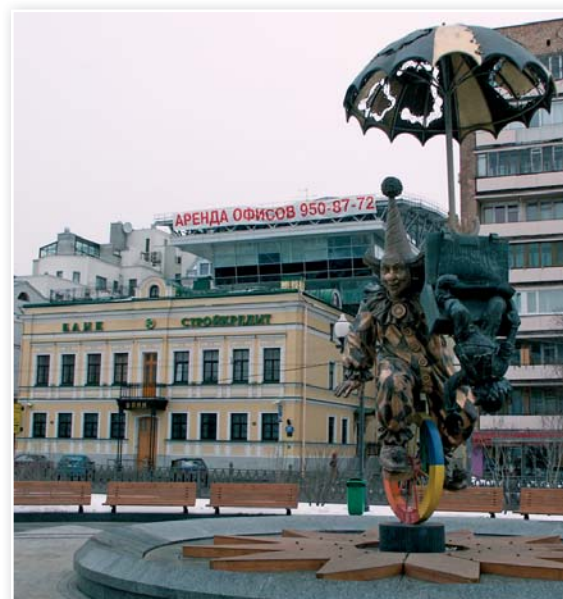
услуг. В подобных условиях речь о полной бесконтрольности перевода существующих учреждений в АУ без учета потребностей населения и существования существующих учреждений идти не может.

Заметим, что органы, ответственные за состояние дел в соответствующих сферах, как правило, заинтересованы в поддержании в них порядка и сохранении объема перераспределяемых через эти органы бюджетных ресурсов, а с переходом на принципы бюджетирования, ориентированного на результат, – и в выполнении запланированных целевых показателей деятельности. Таким образом, непродуманных решений по переводу существующих государственных (муниципальных) учреждений в АУ, вероятнее всего, не будет. Напротив, стоит ожидать, что предоставляемые законодательством возможности по созданию АУ станут использоваться с крайней осторожностью.

Стимулируют ли новые законы к более активному осуществлению автономными учреждениями предпринимательской деятельности? Целесообразно рассмотреть два аспекта:

- поддержание материальной заинтересованности АУ в осуществлении предпринимательской деятельности;
- создание (сохранение) возможностей для осуществления такой деятельности (включая поддержание готовности других организаций сотрудничать с АУ).

Законодательство предоставляет АУ свободу использования полученных доходов. Согласно п. 8 ст. 2 Закона указанные доходы поступают в распоряжение автономного учреждения и могут задействоваться им для достижения целей, ради которых оно создано. Данные нормы схожи с регулированием использования существующими бюджетными учреждениями доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельно-



сти. Однако в отличие от ситуации с бюджетными учреждениями собственник имущества автономного учреждения не имеет права на получение доходов от деятельности АУ и использования закрепленного за АУ имущества (п. 9 ст. 2 Закона). Ряд в высшей степени важных направлений: повышение уровня оплаты труда работников АУ, улучшение материально-технического обеспечения и т.п. – охватить, несомненно, удастся. Доходы же бюджетных учреждений подлежали и подлежат учету в составе доходов бюджета (п. 2 ст. 42 Бюджетного кодекса РФ). Кроме того, на всех уровнях бюджетной системы применительно к доходам от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности широко используются особые процедуры учета поступления и расходования, которые хотя и не нарушают прав бюджетных учреждений на самостоятельное распоряжение доходами (для федерального уровня это было подтверждено в судебном порядке), однако достаточно сложны, трудозатратны и предполагают проведение согласований с органами



государственной власти (местного самоуправления).

Согласно п. 2 ст. 4 Закона автономные учреждения вправе осуществлять деятельность в соответствии с заданием учредителя бесплатно либо за частичную плату. Кроме заданий учредителя АУ может выполнять работы, относящиеся к его основной деятельности¹, и оказывать услуги за плату на одинаковых при оказании однородных услуг условиях – но лишь в порядке, установленном федеральными законами (п. 6 ст. 4 Закона). Если таковой порядок отсутствует, деятельность, относящаяся к основной, вне задания учредителя АУ осуществлять не может.

За автономным учреждением закреплено право выполнять и иную деятельность, но лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых учреждение создано, и лишь при условии, что такие виды деятельности указаны в уставе АУ.

Помимо этого, в Законе введен ряд норм, позволяющих автономному учреждению осуществлять свою деятельность и управлять имуществом в более благоприятных условиях. Так, за АУ закреплены широкие права по распоряжению имуществом: согласие собственника требуется лишь для распоряжения недвижимым и особо ценным движимым имуществом, иным имуществом АУ вправе распоряжаться самостоятельно². Вместе с тем управление имуществом АУ имеет определенные финансовые ограничения. Так, если в качестве способа получения дополнительных финансовых ресурсов АУ выберет сдачу в аренду недвижимого либо особо ценного движимого имущества, средства на содержание данного имущества учредителем выделяться не будут. Рассмотренная норма направлена на пресечение такого распространенного в настоящее время негативного явления, как содержание имущества, сдаваемого в аренду, за счет бюджета.

Автономное учреждение вправе привлекать заемные денежные средства (существующие учреждения такого права не имеют). В случае если цена сделки

превышает 10% балансовой стоимости активов АУ (а следовательно, сделка считается крупной), для ее осуществления потребуется одобрение наблюдательного совета АУ.

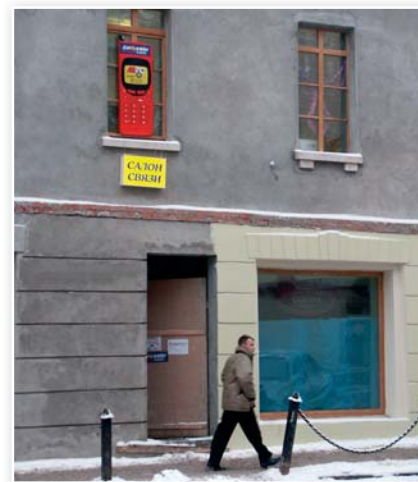
Будут ли готовы иные организации сотрудничать с автономными учреждениями? Согласно п. 5 ст. 2 Закона собственник имущества АУ не несет ответственности по обязательствам такого учреждения. В п. 2 ст. 120 Гражданского кодекса РФ и в п. 4 ст. 2 Закона предусмотрено, что АУ отвечает по своим обязательствам всем закрепленным за ним имуществом, за исключением недвижимого и особо ценного движимого. Однако основную часть имущества, закрепленного за АУ, очевидно, будет составлять как раз недвижимое и особо ценное движимое имущество, а иное имущество, которым АУ должно отвечать по своим обязательствам, окажется несопоставимо мало. При этом в соответствии с п. 10 ст. 5 Закона оценка достаточности закрепляемого имущества для несения ответственности по обязательствам осуществляется лишь применительно к обязательствам государственного (муниципального) учреждения, возникшим до изменения его типа³, без учета потенциальных обязательств АУ в будущем. Для сравнения: частное или бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами, а при их недостаточности субсидиарную ответственность по обязательствам такого учреждения несет собственник его имущества.

Указанные нормы снимают с собственника риски, связанные с осуществлением автономным учреждением предпринимательской деятельности, перекладывая их исключительно на АУ, а значит, на их поставщиков, кредиторов и потребителей услуг.

Таким образом, хотя автономное учреждение имеет больше прав для распределения полученных доходов по собственному усмотрению, возможности для их получения ограничены в силу ограничения направлений деятельности, которые оно может осущест-

влять на платной основе, а также ограничения состава имущества, которым АУ отвечает по своим обязательствам при отсутствии субсидиарной ответственности государства.

Из бюджета будут выделены средства на выполнение автономным учреждением задания учредителя с учетом расходов на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества АУ, на уплату налогов, по которым объектом налогообложения является такое имущество, а также на финансовое обеспечение развития АУ в рамках утвержденных программ. Данное финансирование будет осуществляться



ся в виде субсидий или субвенций, перечисляемых на счета АУ в банках (а не в органах казначейства, как сейчас). Полученные средства АУ вправе расходовать без контроля за их целевым использованием со стороны органов казначейства.

Однако пока непонятно, как будет исполняться норма о том, что задание учредителя должно финансироваться с учетом расходов на содержание обозначенного имущества: будут закладываться все 100% потребностей в средствах для выполнения задания учредителя либо меньше. Весьма широко можно трактовать и норму относительно расходов на развитие АУ, практики планирования которых в рамках

¹ Согласно п. 1 ст. 4 Закона основной деятельностью автономного учреждения признается деятельность, непосредственно направленная на достижение целей, ради которых оно создано.

² Данные права шире, чем у ныне существующих учреждений. Согласно ст. 298 Гражданского кодекса РФ последние не могут отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом и имуществом, которое приобретено за счет средств, выделенных им по смете.

³ Согласно п. 10 ст. 5 Закона имущество (в том числе денежные средства), закрепляемое за АУ при его создании, должно быть достаточным для осуществления предусмотренной его уставом деятельности и позволять нести ответственность по обязательствам, возникшим у государственного или муниципального учреждения до изменения его типа.

существующих программ (федеральных/региональных целевых, ведомственных) не имеется.

Некоторая ясность может наступить после урегулирования процедур установления задания учредителя и определения объемов финансирования его выполнения. Как предусмотрено п. 5 ст. 4 Закона, условия и порядок формирования задания учредителя и порядок финансового обеспечения будут устанавливаться подзаконными актами Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, местной администрации. Пока содержание задания учредителя и под-

зультате лишится права на бюджетное финансирование в том или ином финансовом году.

Федеральные законы, связанные с введением АУ, вступили в силу 8 января 2007 г. Несколько раньше, 1 января 2007 г., вступили в силу изменения Бюджетного и Налогового кодексов. В настоящее время формируется пакет подзаконных актов, который позволит начать работу по созданию автономных учреждений. Ряд правовых актов должен быть утвержден Правительством РФ для всех уровней государственной власти (включая региональный) и для органов местного самоуправления.

- порядка осуществления функций и полномочий учредителя АУ;
- порядка и условий формирования задания учредителя и финансового обеспечения его выполнения;
- порядка создания бюджетных учреждений путем изменения типа АУ.

При необходимости на соответствующем уровне государственной власти либо местного самоуправления могут быть также утверждены перечни государственных или муниципальных учреждений, тип которых не подлежит изменению.

Как уже было отмечено, условия и порядок формирования задания уч-



ходы к его финансированию в нормах Бюджетного кодекса РФ (изменения которого в настоящее время существуют лишь в виде проекта) не определены, необходимые подзаконные акты, вероятно, приняты не будут.

В заключительных положениях к Закону есть оговорка о том, что объем финансового обеспечения выполнения задания, установленного учредителем для государственного или муниципального учреждения (бюджетного или автономного), не может зависеть от типа последнего. Данная норма создает определенные гарантии унифицированного подхода к установлению процедур финансового обеспечения выполнения задания учредителя для государственных и муниципальных учреждений обоих типов и, следовательно, обоснованного определения объемов финансирования для АУ. В то же время существует вероятность того, что учредитель не сформулирует задание для АУ, которое в ре-

В их числе:

- требования к форме предложения о создании АУ путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения;
- порядок определения видов особо ценного движимого имущества;
- порядок опубликования отчетов о деятельности АУ и использовании имущества.

Кроме того, Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления для соответственно федерального, регионального или муниципального уровня должны быть утверждены документы, касающиеся:

- порядка рассмотрения предложений о создании АУ путем изменения типа существующих государственных или муниципальных учреждений;

редителя и его финансового обеспечения целесообразно устанавливать после того, как в Бюджетном кодексе РФ будут закреплены нормы государственного (муниципального) задания, имеющиеся сегодня лишь в виде проекта.

В итоге пакет подзаконных актов, позволяющих на практике перейти к созданию АУ, окончательно сформируется лишь во второй половине 2007 г. С этого момента можно будет начать подготовку документов по изменению типа существующих учреждений. Однако решать вопрос о том, какие учреждения следует сделать автономными, целесообразно уже сейчас – исходя, в первую очередь, из того, какие из существующих учреждений получают либо могут получать сравнительно высокие доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Кроме того, важно иметь в виду рассмотренные выше аспекты деятельности АУ, их возможные проблемы и перспективы. 🟡