

Автономное плавание

Аналитики Центра исследования бюджетных отношений рассуждают об особенностях работы автономных учреждений

В последние годы бюджетные учреждения продемонстрировали свою неэффективность в расходовании бюджетных средств и в обеспечении качества услуг. В результате назрела жесткая необходимость масштабной реформы бюджетного сектора. В 2006 году была озвучена идея создания нового типа государственных учреждений – автономные учреждения, которые характеризовались бы большей свободой в распоряжении финансовыми ресурсами, но продолжали бы выполнять работы и оказывать услуги в целях осуществления полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в различных сферах. Так зачем же большинству бюджетных организаций необходимо затевать реформу?

Больницы – только с нуля

Процедура создания автономного учреждения предполагает два пути: либо «с нуля», либо путем перевода из бюджетного учреждения.

Если механизм создания «с нуля» не вызывает особых вопросов и осуществляется в соответствии с гражданским законодательством, то процедура создания автономного учреждения путем перевода из бюджетного до сих пор является предметом споров и обсуждений в научно-практических кругах. Справедливости ради отметим, что для обозначения процедуры перевода в федеральном законе от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее – Закон) используется формулировка «путем изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения», что важно с точки зрения понимания данной процедуры в соотношении с механизмами изменения организационно-правовых форм.

Сама процедура изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения не урегулирована в гражданском законодательстве и регламентируется лишь Законом, где указано, что она не является реорганизацией и организационно-правовая форма учреждения остается прежней. Таким образом, регистрации нового юридического лица не потребуется, важно лишь внести изменения в устав учреждения.

Более того, сохраняют юридическую силу разрешительные документы, ранее выданные бюджетному учреждению, до окончания срока их действия. Так, автономное учреждение продолжает свою деятельность на основе имеющейся лицензии, а, например, образовательные учреждения не должны заново получать свидетельство о государственной аккредитации.

Таким образом, никаких особых сложностей при переводе в автономное учреждение не возникает. Однако и здесь существует ряд

ограничений. Так, например, изменение типа существующих бюджетных учреждений здравоохранения вообще не допускается (но они могут создаваться как автономные учреждения «с нуля»). Также 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.

Во избежание бесконтрольного перевода бюджетных учреждений в автономные существует также ряд процедурных ограничений. Так, например, желание бюджетного учреждения стать автономным должно быть одобрено органом власти, в ведении которого оно находится. Иными словами, решение о переводе в принципе должно быть принято в расчете на сохранение обеспеченности граждан необходимыми услугами (включая право на получение бесплатного образования, на участие в культурной жизни). Кстати, с нашей точки зрения, при оценке обеспеченности граждан услугами нужно установить соответствующие критерии для оценки готовности бюджетного учреждения к новому статусу, то есть способности учреждения грамотно управлять ресурсами в условиях не только большей свободы, но и большей ответственности. Например, такими критериями могут быть:

- значительно более высокая доля поступлений доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности в общем объеме поступлений бюджетному учреждению в сравнении с другими бюджетными учреждениями соответствующего субъекта РФ (муниципального образования);
- отсутствие кредиторской задолженности;
- прочная материальная база (можно оценивать по степени износа основных средств);
- квалифицированный кадровый состав.

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

Вот тут возникает некоторый конфликт интересов. С одной стороны, учредитель заинтересован избавиться от «неэффективных учреждений», в то время как последние кровно заинтересованы остаться при бюджетной кормушке. Еще интереснее получается с эффективными учреждениями, которые в принципе давно

готовы к самостоятельному плаванию, но в этом не всегда заинтересован учредитель.

ИМУЩЕСТВЕННЫЙ ВОПРОС

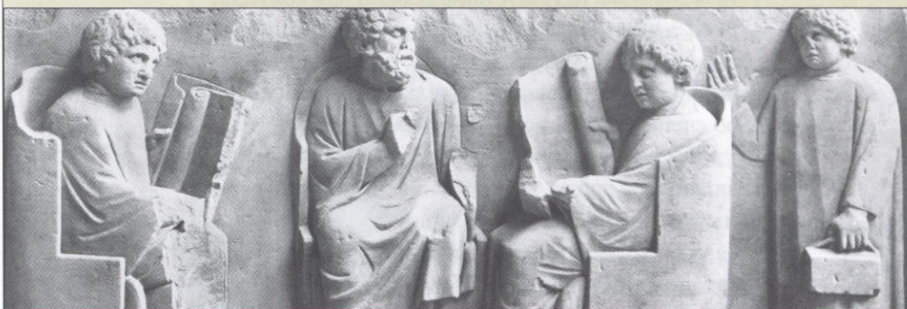
Одним из важнейших вопросов при выборе создавать или нет автономные учреждения является вопрос оценки механизмов управления имуществом комплексом по сравнению с бюджетными учреждениями. Исходя из действующего законодательства имущественный комплекс автономных учреждений состоит из:

- имущества, закрепленного за учреждением и приобретенного на средства, выделенные

СПРАВКА «ДИРЕКТОРА»

Согласно федеральному закону от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», автономное учреждение может быть создано 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.

Кстати, формулировка «в иных сферах» была добавлена в определение позднее, тем самым расширив поле деятельности для автономного учреждения. Фактически это означает, что автономное учреждение может осуществлять любой вид деятельности, закрепленной в его уставе, при условии, что это будет служить целям его создания.



учредителем, то есть фактически имущества публично-правового образования, включающего недвижимое имущество, особо ценное движимое имущество, прочее имущество;

- имущества, приобретенного за счет собственных доходов, то есть являющегося собственностью самого автономного учреждения. Именно данное обстоятельство отличает автономное учреждение от бюджетного учреждения и дает ему больший спектр возможностей. Например, оно может внести часть движимого

Права	Бюджетное учреждение	Автономное учреждение
Право распоряжения закрепленным имуществом	Не вправе распоряжаться (п. 1 ст. 298 ГК РФ)	Вправе распоряжаться, за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества, которым автономное учреждение может распоряжаться только с согласия собственника (п. 2 ст. 3 Закона)
Права в отношении полученных доходов и приобретенного за счет таких доходов имущества	Эти доходы после уплаты налогов и сборов учитываются в смете доходов и расходов БУ и отражаются в доходах соответствующего бюджета (п. 2 ст. 42 БК РФ). Смета утверждается учредителем	Распоряжается самостоятельно (п. 2 ст. 3 Закона), в том числе средствами, полученными от целевого капитала (эндаумента)
Права по привлечению заемных средств	Не вправе получать кредиты (п. 8 ст. 161 БК РФ)	Вправе привлекать: на АУ не распространяются ограничения БК РФ, установленные для БУ
Права по открытию банковских счетов	БУ использует бюджетные средства исключительно через лицевые счета, которые ведутся органами Федерального казначейства (п. 7 ст. 161 БК РФ)	Вправе открывать счета в кредитных организациях (п. 3 ст. 2 Закона)

и недвижимого имущества в уставные капиталы других юридических лиц.

Вместе с тем наибольшее количество споров вызывает первый вид указанного имущества. Так, например, до последнего времени самый большой вопрос вызывал механизм определения особо ценного имущества. Казалось бы, на федеральном уровне были сделаны определенные шаги по формализации данного механизма путем установления ряда критериев, в частности ограничения по балансовой стоимости (более 50 тыс. руб.), по причастности имущества к основной деятельности, а также по специальному порядку отчуждения.

Тем не менее предлагаемое регулирование является, с нашей точки зрения, весьма размытым, поскольку однозначно определить, без какого имущества основная деятельность автономных учреждений будет существенно затруднена, крайне сложно, а отсутствие четкого определения в нормативных актах возла-

гает необходимость принятия такого решения на учредителя. В результате в каждом конкретном случае подход может оказаться субъективным, а именно: объем особо ценного имущества влияет в дальнейшем на бюджетное финансирование и распределение ответственности перед кредиторами.

Кстати, об ответственности перед кредиторами. Согласно действующему законодательству, учредитель не несет ответственности по долгам автономных учреждений, а у самого учреждения нет возможности отвечать, так как практически все имущество ему не принадлежит, поскольку автономное учреждение, как, впрочем, и бюджетное учреждение, обладает правом оперативного управления закрепленным за ним имуществом, в чем и заключается их сходство. Однако область распоряжения имуществом у автономных учреждений значительно шире (см. таблицу выше):

Автономные учреждения работают сами на себя

Основной мотив к созданию автономного учреждения по сравнению с теми же бюджетными учреждениями заключается в порядке финансового обеспечения деятельности, а также в особенностях налогообложения.

Расходы бюджетных учреждений полностью или частично финансируются собственниками из соответствующих бюджетов на основании сметы через лицевые счета, открытые в казна-

ВОПРОС-ОТВЕТ

– В чем преимущество автономных учреждений перед бюджетными?

- Самостоятельное распределение АУ всех доходов.
- Отсутствие контроля за расходованием средств со стороны казначейства (счета АУ в кредитных организациях).
- Отсутствие необходимости использовать 94-ФЗ. Возможность осуществлять заимствования.
- Возможность «вернуться» в форму бюджетного учреждения без переоформления разрешительных документов.

честве. Дополнительным источником финансирования бюджетных учреждений является разрешенная его учредителем предпринимательская деятельность, доходы от которой учитываются в соответствующих бюджетах.

Для автономных учреждений порядок финансирования определен несколько иначе. Во-первых, расчетные счета автономных учреждений открываются в кредитных организациях, во-вторых, орган власти не имеет права на получение доходов от осуществления деятельности и использования закрепленного за автономным учреждением имущества. Они поступают в самостоятельное распоряжение автономного учреждения и используются им для достижения целей, ради которых оно создано. Иными словами, автономные учреждения самостоятельно зарабатывают средства на свое существование, что и является основным стимулом для перехода в автономное учреждение.

На наш взгляд, основной интерес действующих бюджетных организаций в преобразовании их в автономные учреждения заключается в возможности оказывать услуги, относящиеся к их основной уставной деятельности (научной, образовательной и пр.), за плату и использовать полученные средства на развитие основной деятельности, в том числе на достойную заработную плату сотрудников. При этом учреждение совершенно самостоятельно в определении направлений использования доходов (соответствующих уставным целям), соотношений распределения средств на стимулирование труда работников, совершенствование процесса оказания услуг и выполнения работ, приобретение оборудования, например лабораторного, ремонт помещений и пр. При этом традиционный для бюджетных организаций контроль за использованием средств со стороны органов финансового контроля, например вышестоящего государственно-

го органа-распорядителя бюджетных средств, для автономных учреждений осуществляется только в отношении бюджетных средств, выделенных для исполнения задания учредителя. В результате преобразований выиграют прежде всего учреждения с квалифицированным кадровым составом, прочной материальной базой, грамотной кадровой политикой, востребованностью услуг.

Таким образом, можно сделать вывод, что такой тип организационно-правовой формы, как автономное учреждение, должен способствовать росту эффективности работы тех учреждений, которые могут заработать самостоятельно, в результате чего может появиться здоровая конкуренция между поставщиками госуслуг.

21

ВОПРОС-ОТВЕТ

- Возможно ли уменьшение объемов финансирования деятельности автономного учреждения по сравнению с бюджетным?
- Объем финансового обеспечения выполнения задания, установленного учредителем государственному или муниципальному учреждению (бюджетному или автономному), не может зависеть от типа такого учреждения (ст. 20 федерального закона № 174-ФЗ).

Конкурсы отменяются

Говоря о возможностях автономного учреждения зарабатывать самостоятельно, увеличивать тем самым доходы, поступающие в самостоятельное распоряжение, мы не должны забывать и о первоначальных идеях такой автономии. Речь идет о качестве предоставляемых услуг. При



ВОПРОС-ОТВЕТ

– Возможны ли массовые увольнения в связи с переводом бюджетного учреждения в автономное?

- Нет, массовые увольнения как следствие расторжения трудовых отношений возможно в случаях ликвидации организации либо сокращения численности штата (ст. 81 ТК РФ). В случае же изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения происходит смена собственника имущества организации, что не является основанием для расторжения трудовых договоров. Работник сам может принять решение об отказе от продолжения работы в связи со сменой собственника имущества организации (ст. 75 ТК РФ).

этом у государства как учредителя автономного учреждения остается важный рычаг для обеспечения качественного оказания государственных услуг – задание учредителя. В задание включаются требования к качеству и количеству предоставляемых услуг, и именно в этот момент прослеживается связь с системой стандартизации качества госуслуг.

Несмотря на то что задание учредителя и требования к качеству государственных



услуг актуальны и для деятельности бюджетных учреждений, для автономных учреждений качество госуслуг приобретает особую роль. Имея возможность самостоятельно распоряжаться доходами от платных услуг, автономное учреждение в первую очередь заинтересовано в их высоком качестве с целью привлечения широкого круга потребителей. То есть чем выше качество оказываемых учреждением услуг (платных и бесплатных), тем больше потребителей и, соответственно, выше доходы.

Задание, будучи механизмом контроля учредителя за обеспечением качества услуг, является прежде всего одной из форм финансирования государством автономного учреждения. Помимо данной формы финансирования поступление бюджетных средств может также осуществляться в рамках соответствующих государственных целевых программ. Такая форма своей целью будет иметь обеспечение развития автономного учреждения, в частности финансирование капитальных расходов инвестиционного характера (реконструкция, строительство).

ДОСЬЕ «ДИРЕКТОРА»

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. В настоящий момент решение об изменении типа учреждения Московской филармонии находится на стадии рассмотрения.

На региональном уровне практика на сегодняшний день уже весьма обширна. В более чем 25 субъектах РФ в том или ином объеме подготовлена правовая основа для создания автономных учреждений, а более десяти регионов уже перевели ряд бюджетных учреждений в автономные.

Интересно, что отдельные субъекты РФ начали работы по созданию автономных учреждений еще до момента принятия Закона (например, Краснояр-

ский край). Это было обусловлено участием регионов в конкурсе на получение субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов. Кроме того, в ряде регионов предпринимались первые шаги по созданию автономных учреждений уже после принятия Закона, но еще до момента, когда Федерация урегулировала ряд специальных вопросов, обеспечивающих легитимность создания автономных учреждений (например, утверждаемый Правительством РФ порядок определения видов особо ценного движимого имущества). Среди таких регионов можно выделить Республику Адыгея (Агентство развития малого предпринимательства), Республику Хакасия (Хакассский центр охраны труда), Астраханскую область (футбольный клуб «Волгарь-Газпром»).

Несмотря на поспешные и не всегда продуманные первые шаги, важно отметить, что заданные в регионах направления продолжают развиваться. Постепенно деятельность созданных автономных

учреждений подкрепляется соответствующей нормативной базой, обеспечивающей в том числе правовые основы для дальнейшего создания автономных учреждений. Но все же большинство регионов не принимали столь поспешных решений. Для практики таких регионов характерны последовательная подготовка необходимых нормативных правовых актов, заблаговременное составление перечня подлежащих к переводу бюджетных учреждений. Среди них можно обозначить следующие регионы: Республика Бурятия, Республика Марий Эл, Республика Татарстан, Республика Тыва, Чувашская Республика, Амурская, Брянская, Владимирская, Иркутская, Калининградская, Липецкая, Новгородская, Новосибирская, Омская, Ростовская, Саратовская, Сахалинская, Ульяновская, Челябинская, Ярославская, Тюменская области, Еврейский АО, Ханты-Мансийский АО и другие субъекты РФ.

Особенно импонировали нововведения федерального законодательства

Получая заказы от государства и расходуя денежные средства, автономное учреждение имеет определенные преимущества, например, отсутствие необходимости участвовать в конкурсе на размещение госзаказа, то есть действие 94-ФЗ не распространяется на автономное учреждение как со стороны государства, так и со стороны самого автономного учреждения при выборе контрагентов.

Тем не менее остается неурегулированным вопрос по определению учредителем объема финансового обеспечения на выполнение задания.

Полномочий больше – налогов меньше

Еще одним фактором, говорящим в пользу перехода в автономное учреждение, являются особенности его налогообложения. Прежде всего, 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



23

ВОПРОС-ОТВЕТ

– Как изменится деятельность бюджетного учреждения после изменения типа?

- План финансово-хозяйственной деятельности (у БУ – смета).
- Бухгалтерский учет предприятий (у БУ – бюджетный учет).
- Ежегодный отчет о деятельности и об использовании имущества.
- Ежегодный аудит.
- Обеспечение открытости информации.

бюджетным учреждениям Республики Татарстан. Данный регион одним из первых утвердил необходимые нормативные правовые акты и активно приступил к созданию АУ. В результате к началу 2008 года количество созданных в Республике автономных учреждений составило более 60, большая часть среди них – это учреждения отраслей социального обслуживания и образования. Справедливо будет отметить, что данная практика во многом обусловлена благоприятной финансовой обстановкой в регионе, и, вероятно, сегодня такой масштаб перевода не найдет себе подобных в других регионах.

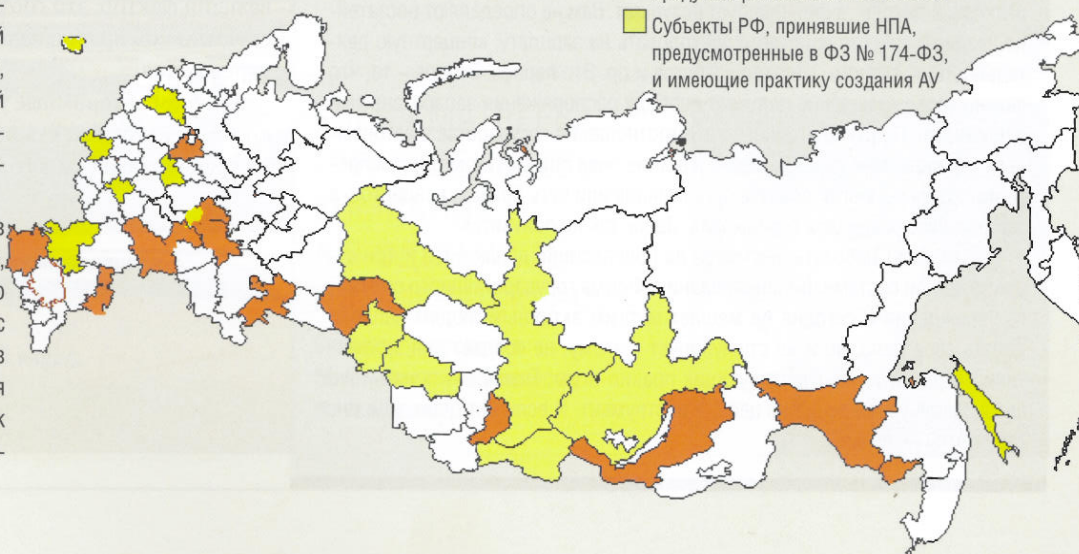
Если рассматривать в целом все субъекты РФ, то можно отметить, что выбор осуществляется с учетом уровня доходов бюджетного учреждения и относится в основном к таким отраслям, как куль-

тура, спорт, охрана труда и повышение квалификации.

Говоря о региональном опыте, нельзя сбрасывать со счетов и практику муниципальных образований. Весьма примечателен опыт города Братска (Иркутская область), в котором одним из первых среди муниципальных образований был принят пакет документов, предусмотренных Законом, и начата его практическая реализация.

Понятно, что сегодня существует масса вопросов и недоработок в функционировании автономных учреждений, однако сам факт установления большей самостоятельности для эффективно работающих учреждений может создать предпосылки к повышению качества оказываемых государственных и муниципальных услуг.

- Субъекты РФ, принявшие НПА, предусмотренные в ФЗ № 174-ФЗ
- Субъекты РФ, принявшие НПА, предусмотренные в ФЗ № 174-ФЗ, и имеющие практику создания АУ



КОММЕНТАРИЙ ДЛЯ «ДИРЕКТОРА»

24



Алексей Шалашов,
генеральный директор
Московской государственной
академической филармонии

«Автономное учреждение – это не цель, а инструмент»

– Филармония, как и многие концертные организации России, давно осознала эффективность «автономного плавания». Еще в июне 2006 года

Съезд концертных организаций России направил письмо в Правительство РФ с просьбой ускорить принятие закона об автономных учреждениях. Московская филармония была в числе подписавшихся под этой бумагой, так как давно и с успехом применяет внутри организации программный принцип финансирования. Его внедрение позволило подготовить всю внутреннюю структуру для работы в новой организационно-правовой форме. Применение программного принципа финансирования дает более высокую степень эффективности деятельности всего коллектива, его нацеленность на результат, иное мышление при планировании, иную меру ответственности. Ведь финансируется не процесс, а конечный результат.

Автономизация требуется прежде всего концертным филармоническим учреждениям: им необходимо арендовать залы, выплачивать гонорары исполнителям по международным нормам, оплачивать рекламу и многое, многое другое, а это – динамика, мобильность, оперативность управления, быстрота реакции на любые изменения внешних условий, финансовая и организационная гибкость. Многие при переходе учреждений в новый статус будет зависеть от принципов формирования госзаказа и его финансирования. Я бы хотел напомнить, что автономизация филармонии, как, впрочем, любого бюджетного учреждения, не означает ее коммерциализацию, учреждение остается государственным, миссия и цели сохраняются. Все заработанные средства направляются только на уставную деятельность, и цель изменений – создание стимулов для более эффективной работы.

Переход в АУ не только подразумевает сохранение финансирования в прежнем объеме (это оговорено в законе), но и дает, как мы уже увидели, реальный шанс для обоснования его увеличения. Смысл слова «автономное» прежде всего в том, что государство не регламентирует строго расходы и доходы, а финансирует результат. Вам не определяют постатейно, сколько средств вы будете расходовать на зарплату, концертную деятельность, транспорт, гонорар артистов и пр. Это первое. Второе – то, что автономное учреждение получает свободу распоряжения заработанными средствами. С другой стороны, взаимоотношения государства с автономным учреждением гораздо более жесткие, чем при сметном финансировании, когда вы могли сделать чуть меньше или чуть больше концертов, а зарплата все равно шла одинаковая. Здесь так не получится.

Те, кто хотят работать, несмотря на препятствия, делают это и при существующей системе финансирования. Форма государственного сметного учреждения и сегодня не мешает многим активным людям неплохо делать свое дело, но и не стимулирует к этому, не создает для эффективного развития соответствующих правил игры. Главное – понять, что автономное учреждение не цель, а инструмент. И если нет цели, то и инструменты не нужны.

ряда условий (численность работников, остаточная стоимость основных средств и нематериальных активов и т. д.). В результате 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.

Более 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 учреждения, 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 регионального и местного законодательства автономные учреждения не могут быть приравнены к бюджетным и должны уплачивать эти налоги, что значительно увеличивает их налоговые платежи.

При необходимости автономное учреждение имеет право получать кредиты и займы, в отличие от тех же бюджетных учреждений. При этом все-таки присутствует один ограничивающий фактор: это соответствие цели сделки специальной правоспособности автономного учреждения.

В целом автономные учреждения получают более льготный режим налогообложения по сравнению с бюджетными учреждениями.

Оксана БЕЛОКОНЬ,
старший аналитик Центра исследования
бюджетных отношений

Дарья ПОДГОРНОВА, аналитик
Центра исследования
бюджетных отношений