

Министерство образования и науки Российской Федерации
Общество с ограниченной ответственностью «Профессиональный проект»

Методические рекомендации
по изменению системы управления образовательным учреждением
(дошкольное и общее образование) путем изменения типа
образовательного учреждения с бюджетного на автономное
(п. 1.5.2. Раздела 2 Приложения 1 ГК № 03.P20.11.0036
от 30 августа 2011 года)

СТРУКТУРА

методических рекомендаций по изменению системы управления образовательным учреждением (дошкольное и общее образование) путем изменения типа образовательного учреждения с бюджетного на автономное

1. Введение.

2. Рекомендации по подготовке обоснования необходимости изменения типа образовательного учреждения с бюджетного на автономное, с учетом решения задач успешной социализации детей.

2.1. Организационная структура автономного учреждения и функциональная схема деятельности.

2.2. Финансово-экономическая деятельность автономного учреждения.

3. Рекомендации по проведению процедуры изменения типа образовательного учреждения с бюджетного на автономное.

3.1. Методика оценки возможности и целесообразности создания автономного образовательного учреждения путем изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения.

3.2. Порядок подготовки необходимых документов для создания автономного образовательного учреждения путем изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения.

3.3. Общая схема перевода существующего государственного (муниципального) учреждения в автономное образовательное учреждение.

4. Словарь понятий.

5. Рекомендуемая литература

1. Введение

Порядок изменения типа учреждения утвержден Постановлением Правительства РФ от 26 июля 2010 г. №539 «Об утверждении Порядка создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации федеральных государственных учреждений, а также утверждения уставов федеральных государственных учреждений и внесения в них изменений».

При изменении типа государственного или муниципального учреждения в его учредительные документы вносятся соответствующие изменения. Изменение типа не является реорганизацией учреждения, за учреждением сохраняются все имеющиеся у него лицензии и иные разрешительные документы.

Если тип учреждения меняется на бюджетное или автономное, то решение принимается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции и полномочия по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в установленной сфере деятельности.

Изменение типа государственного (муниципального) учреждения не влечет сокращения объема бюджетных ассигнований на очередной финансовый год и плановый период, выделяемых федеральному органу исполнительной власти как главному распорядителю средств федерального бюджета на оказание государственных услуг (выполнение работ), при условии сохранения объема государственных услуг (работ), подлежащих оказанию (выполнению).

Смена типа бюджетного образовательного учреждения (далее - ОУ) на автономный требует изменения подходов к организации работы учреждения. При этом происходит отказ от освоения сметы в пользу привлечения финансовых ресурсов путем оказания качественных услуг в требуемых объемах.

Для того, чтобы получить максимальное количество плюсов от приобретения нового статуса, автономному учреждению потребуется заинтересовать потребителя в получении (приобретении) услуг именно у этого учреждения.

При этом учредитель также должен быть уверен в необходимости данного учреждения, в том, что его услуги нужны и важны потребителям и могут оплачиваться за счет бюджетных ассигнований.

Автономному учреждению также потребуется выстраивать взаимодействие с кредитными организациями, поставщиками работ и услуг, переходить на другую систему бухгалтерского учета, обеспечивать публичность информации о собственной деятельности, подвергаться ежегодному аудиту.

Существует и риск утраты гарантированного бюджетно-сметного финансирования, заключающийся в том, что государство, по сути, предлагает автономным учреждениям попробовать себя «в свободном плавании» в рыночных условиях, в конкурентной среде, при сохранении минимального финансирования «по заказу» на основе задания учредителя.

Бюджетный кодекс РФ (далее – БК РФ) устанавливает одинаковые требования к финансированию учреждений, предоставляющих государственные или государственные (муниципальные) услуги, будь то бюджетные или автономные учреждения. Следовательно, снижение размеров финансирования заданий автономным учреждениям по сравнению с бюджетными образовательными учреждениями будет незаконно. Кроме того, установлен «переходный период» в три года, в течение которых финансирование автономного образовательного учреждения не может быть уменьшено. Если объем финансирования оказывается ниже, учреждение должно получать отдельную, так называемую "выравнивающую" субсидию¹.

¹ Постановление Правительства РФ от 18 марта 2008 г. № 182

В то же время необходимо отметить, что перечисленные сложности могут быть преодолены при условии заблаговременного продумывания путей и способов организации работы автономного образовательного учреждения, мотивации персонала, привлечения потребителей услуг.

Фактически, статус автономного образовательного учреждения удобен тем ОУ, которые активно привлекают средства из внебюджетных источников, причем, чем больше таких денежных средств у учреждения, чем активнее оно ведет приносящую доход деятельность, тем сильнее его стесняют ограничения, существующие для бюджетных учреждений. А ОУ, которые не изыскали возможности получать дополнительные доходы, удобнее оставаться бюджетными. В этом смысле тип учреждения играет ключевую роль для ведения учреждением предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, привлечения ресурсов.

Смена типа на автономное образовательное учреждение выгодна тем учреждениям, которые: готовы модернизировать образовательный процесс; выйти на рынок образовательных услуг, в том числе и с инновационными программами; конкурировать за бюджетные и внебюджетные средства; имеют навыки поиска дополнительных финансовых источников, сложившуюся практику получения существенных внебюджетных доходов; готовы взять на себя риски самостоятельной деятельности. Автономное образовательное учреждение лучше приспособлено для существования в конкурентной среде.

Как известно, большая свобода действий сопряжена с большей ответственностью и рисками, которые беспокоят представителей администрации ОУ, планирующих либо опасющихся перехода в автономные учреждения.

В Федеральном законе «Об автономных учреждениях» отдельно оговорено, что объем финансового обеспечения выполнения задания, установленного учредителем государственному или муниципальному

учреждению (бюджетному или автономному), не может зависеть от типа такого учреждения.

Однако несогласованность действий различных органов государственной и муниципальной власти может привести к тому, что в течение некоторого времени финансирование в соответствии с новыми принципами будет затруднено по причине неотработанности порядка, непринятия всех нужных документов и т. п., чего опасаются руководители многих бюджетных учреждений, которым предстоит изменение типа на автономные учреждения. Тем не менее, следует отметить, что переход к финансированию по заданию планируется для всех учреждений. Таким образом, и бюджетные учреждения точно так же столкнутся с тем, что необходимо будет осваивать новый порядок финансирования и приспособляться к работе в изменившихся условиях.

Здесь следует заметить, что переход в автономные учреждения не должен рассматриваться как попытка государства снять с себя обязанности по финансированию образования, и, как показывает практика, на данный момент государственные органы не ставят перед собой такой задачи. Более того, для автономных образовательных учреждений открываются новые возможности финансирования, например, финансирование программ их развития (такое финансирование стратегического развития учреждения не предусмотрено для бюджетных учреждений прямо, для автономных же – оговорено в законе).

В этом смысле автономные и бюджетные учреждения оказываются в одинаковом положении: оба рискуют не получить государственного или муниципального задания. В ряде регионов распределение задания уже осуществляется на конкурсной основе (что соответствует государственной политике в области финансирования образования), и к конкурсу допущены все ОУ, в т. ч. и частные. Любое учреждение рискует не получить задания в прежнем объеме, если предоставляемые им образовательные услуги не

устраивают учредителя либо есть иные учреждения, предоставляющие более качественные услуги. Бюджетное образовательное учреждение после практической реализации данных подходов будет находиться в том же положении, что и автономное. В обязанности учредителя не входит финансировать задание бюджетному учреждению на сложившемся уровне.

2. Рекомендации по подготовке обоснования необходимости изменения типа образовательного учреждения с бюджетного на автономное, с учетом решения задач успешной социализации

Социализация – процесс вхождения человека в социальную среду и ее приспособления к культурным, психологическим и социологическим факторам. Успешная социализация детей является комплексным процессом, следовательно, для реализации модели успешной социализации детей потребуется создание необходимых и достаточных условий. Анализ существующей ситуации в сфере образования позволяет выделить следующие причины обостряющихся проблем – неразвитость системы поддержки раннего развития детей, ограниченное предложение услуг дошкольного и школьного образования, ухудшение качества педагогического корпуса, рост межрегиональных и межшкольных различий в качестве образования, стагнация системы дополнительного образования и воспитания.

Следует сказать, что одним из условий решения вышеназванных проблем и, вместе с тем, реализации модели успешной социализации детей является обеспечение детей качественными и доступными услугами дошкольного, общего и дополнительного образования. Введение Закона №83-ФЗ открывает новые возможности в процессе реализации модели успешной социализации детей в рамках двух основных направлений:

первым из них является организационная структура и функциональная схема деятельности автономного учреждения;

вторым направлением является финансово-экономическая деятельность автономных образовательных учреждений, особенности ведения деятельности приносящей доход.

2.1. Организационная структура автономного учреждения и функциональная схема деятельности.

Структура, полномочия и перечень органов управления автономного учреждения установлены Федеральным законом от 03.11.2006 № 174-ФЗ “Об автономных учреждениях” (далее – Закон № 174-ФЗ).

Согласно ст. 8 Закона № 174-ФЗ, органами управления автономным учреждением являются:

- наблюдательный совет;
- руководитель автономного учреждения;
- иные органы (общее собрание, ученый совет, художественный совет и т. п.), предусмотренные федеральными законами и уставом.

При этом структура, полномочия, а также порядок формирования органов управления и многое другое должны быть определены уставом автономного учреждения в соответствии с Законом № 174-ФЗ и иными федеральными законами. Очевидно, что для эффективного управления учреждением каждый управляющий орган необходимо наделить оптимальным набором полномочий с учетом специфики конкретного автономного учреждения.

Важной особенностью управления автономным учреждением является создание Наблюдательного совета.

Порядок создания, формирования и полномочия Наблюдательного совета изложены в ст. 10 Закона № 174-ФЗ. Наблюдательный совет является одним из элементов механизма управления автономным учреждением.

Наблюдательный совет создается в составе не менее пяти и не более одиннадцати членов. В его состав входят:

- представители Учредителя;
- представители исполнительных органов государственной власти или местного самоуправления, на которые возложено управление государственным или муниципальным имуществом (их количество не должно превышать одной трети от общего числа членов Наблюдательного совета);
- представители общественности, в т. ч. лица, имеющие заслуги и достижения в соответствующей сфере деятельности;
- представители иных государственных органов, органов местного самоуправления;
- представители работников автономного учреждения (их количество не должно превышать 1/3 от общего числа членов Наблюдательного совета).

Руководитель автономного учреждения и его заместители не могут быть членами Наблюдательного совета.

Предельный срок полномочий Наблюдательного совета – пять лет. При этом количество назначений одного и того же гражданина “наблюдателем” по времени не ограничено (п. 3 ст. 10 Закона № 174-ФЗ). Это означает одно: фактически Наблюдательный совет с первого созыва создается на неопределенное время, т. к. состав наблюдателей может оставаться неизменным каждые пять лет.

Решение о назначении членов Наблюдательного совета или о досрочном прекращении и полномочиях принимается учредителем автономного учреждения. Поэтому можно предположить, что Учредитель будет заинтересован в “вечном мандате” членов Наблюдательного совета. В свою очередь путь в Наблюдательный совет представителям оппозиционных Учредителю слоев общественности будет заказан.

Круг вопросов, в решении которых принимает участие Наблюдательный совет, довольно широк, но по многим направлениям его решения могут носить только рекомендательный характер. Особенно это касается использования имущества, реорганизации и структуры автономного учреждения и заключения сделок. Тем не менее, Учредитель может принять решения по данным вопросам, только изучив предложения и рекомендации Наблюдательного совета.

Очевидно, что, вводя такую норму, законодатель желал видеть в Наблюдательном совете орган, обладающий объективным, независимым и компетентным взглядом на деятельность автономного учреждения. Однако Учредителю не трудно будет получить согласие Наблюдательного совета по тому или иному решению, если он утвердит «мандат доверия» лояльных к себе «наблюдателей».

В компетенцию Наблюдательного совета входят не только организационные аспекты, но и финансово-хозяйственная деятельность автономного учреждения. На совещаниях членам Наблюдательного совета предстоит рассматривать:

- проект плана финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения;
- проекты отчетов о деятельности автономного учреждения и об использовании его имущества, исполнении плана его финансово-хозяйственной деятельности, годовую бухгалтерскую отчетность автономного учреждения (по представлению руководителя автономного учреждения);
- предложения автономного учреждения о совершении крупных сделок, а также о совершении сделок с заинтересованностью;
- предложения автономного учреждения о выборе кредитных организаций, в которых автономное учреждение может открыть банковские счета;

- предложения о внесении изменений в устав автономного учреждения;

- предложения о создании и ликвидации филиалов автономного учреждения, об открытии и закрытии его представительств;

- предложения о реорганизации автономного учреждения или о его ликвидации;

- предложения об изъятии имущества, закрепленного за автономным учреждением на праве оперативного управления.

Инициатором рассмотрения большинства предложений может быть руководитель автономного учреждения или Учредитель. При этом в большинстве случаев окончательное решение по тому или иному вопросу, но с учетом мнения Наблюдательного совета принимает Учредитель. Очевидно, что таким образом Закон № 174-ФЗ отводит Наблюдательному совету роль своеобразного «буфера» во взаимоотношениях руководства автономного учреждения и его Учредителя.

В соответствии со ст. 13 Закона № 174-ФЗ руководитель автономного учреждения (директор, генеральный директор, ректор, главный врач, художественный руководитель, управляющий и т. п.) осуществляет текущее руководство деятельностью автономного учреждения, за исключением вопросов, отнесенных к компетенции Учредителя или Наблюдательного совета. Очевидно, что основной задачей руководителя автономного учреждения будет выполнение государственного (муниципального) задания, выданного учреждению его Учредителем.

Реализация полномочий руководителя ведется на общих основаниях (п. 2 ст. 13 Закона № 174-ФЗ) и в рамках заключенного с ним трудового договора.

Законом № 174-ФЗ предусматривается возможность создания в автономном учреждении коллегиальных органов управления с участием

заинтересованной общественности, работников автономного учреждения или представителей трудового коллектива. Для этого необходимо закрепить в уставе автономного учреждения наличие соответствующего органа: общее собрание работников, ученый совет, художественный совет и т. п. Кроме того, в уставе нужно предусмотреть полномочия и порядок создания таких коллегиальных органов.

При буквальном прочтении Положений Закона № 174-ФЗ орган государственной власти или местного самоуправления, учредивший автономное учреждение, не относится к органам управления автономного учреждения, хотя ст. 9 “Компетенция Учредителя в области управления автономного учреждения” и входит в состав гл. 4 “Управление автономным учреждением” Закона № 174-ФЗ. Кроме того, как уже говорилось выше, по многим важнейшим аспектам финансовой и хозяйственной деятельности автономного учреждения последнее слово остается за Учредителем.

Согласно Закону № 174-ФЗ, автономное учреждение может иметь только одного Учредителя. При этом Учредителем автономного учреждения может быть не любой орган государственной (муниципальной) власти, а только тот, который наделен соответствующими функциями и полномочиями.

Напомним, что, согласно ст. 6 Закона № 174-ФЗ, функции и полномочия Учредителя автономного учреждения осуществляют соответствующие органы исполнительной власти (федеральные или субъекта РФ), а также органы местного самоуправления. При этом в решении о создании автономного учреждения обязательно указывается орган государственной (муниципальной власти), который будет исполнять функции и полномочия Учредителя автономного учреждения.

Согласно ст. 4 Закона № 174-ФЗ Учредитель устанавливает для автономного учреждения задания, а также осуществляет финансовое

обеспечение выполнения задания. Однако на этом роль Учредителя в жизни автономного учреждения не заканчивается.

Основной перечень вопросов, находящихся в компетенции учредителя любого уровня власти или органа местного самоуправления по управлению учреждением, приведен в ст. 9 Закона № 174-ФЗ.

Полномочия учредителей федеральных автономных учреждений были расширены и уточнены постановлением Правительства РФ от 10.10.2007 № 662 “Об утверждении Положения об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального автономного учреждения” (далее – Постановление № 662).

Таким образом, в настоящее время полномочия Учредителей федеральных автономных учреждений охватывают практически весь спектр вопросов хозяйственной деятельности автономного учреждения. При этом Учредитель выполняет управленческие функции: принимает решения, утверждает, устанавливает, выдает, согласовывает, назначает, заключает и расторгает договоры и т. п.

Так, в компетенцию Учредителя федерального автономного учреждения, помимо указанного выше, входит следующее:

- утверждение по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, на который возложено управление федеральным имуществом, уставов автономного учреждения, а также вносимых в него изменений;

- установление задания автономного учреждения в соответствии с предусмотренной его уставом основной деятельностью;

- принятие решения о создании или ликвидации филиалов федерального автономного учреждения, открытии или закрытии его представительств, а также о реорганизации или ликвидации федерального автономного учреждения;

- принятие решения об отнесении имущества автономного учреждения к особо ценному движимому имуществу и об исключении из состава особо ценного движимого имущества объектов, закрепленных за федеральным автономным учреждением, которые перестают относиться к видам особо ценного движимого имущества (по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, на который возложено управление федеральным имуществом);

- выдача автономному учреждению согласия на распоряжение недвижимым имуществом, закрепленным за ним Учредителем или приобретенным за счет средств, выделенных Учредителем на приобретение этого имущества, а также согласия на распоряжение особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним Учредителем или приобретенным за счет средств, выделенных Учредителем на приобретение этого имущества (по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, на который возложено управление федеральным имуществом);

- выдача согласия на внесение автономным учреждением денежных средств и иного имущества в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или передачу этого имущества иным образом другим юридическим лицам в качестве их учредителя или участника (в части внесения недвижимого имущества – по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, на который возложено управление федеральным имуществом);

- предоставление в установленном порядке предложений о создании федерального бюджетного учреждения путем изменения типа федерального автономного учреждения;

- назначение руководителя автономного учреждения и прекращение его полномочий, а также заключение и прекращение с ним трудового договора;

- принятие решения об одобрении сделки с имуществом автономного учреждения, в совершении которой имеется заинтересованность, если лица, заинтересованные в ее совершении, составляют большинство в Наблюдательном совете учреждения, а также сделки в отношении недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества;

- решение иных вопросов, предусмотренных Законом № 174-ФЗ и другими нормативными актами.

Без выполнения соответствующего управленческого действия большинство решений руководителя и Наблюдательного совета останутся нелегитимными. Поэтому, по моему мнению, Учредитель, как главный распорядитель бюджетных средств, является и ключевым “управляющим” органом в управлении автономным учреждением.

Очевидно, что с точки зрения объема полномочий и уровня ответственности за принимаемые решения Учредителя является наиболее влиятельным органом управления автономным учреждением. Ведь кроме всего прочего Учредитель оказывает непосредственное влияние на деятельность автономного учреждения – выдает задание на оказание государственных услуг, выполнение которого является основной целью существования учреждения. Кроме того, Учредитель принимает решение о прекращении деятельности АУ, если учреждение неудовлетворительно выполняет данное задание.

При этом Наблюдательный совет является промежуточным звеном, рекомендации и замечания которого необходимо принимать во внимание Учредителю при принятии существенных решений в отношении деятельности автономного учреждения.

В свою очередь руководитель автономного учреждения, согласно закону № 174-ФЗ, должен принимать во внимание не только прямые указания Учредителя, но и рекомендации Наблюдательного совета.

В соответствии с гражданским законодательством при реорганизации формально происходит прекращение существования, по крайней мере, одного юридического лица и, по большей части, возникновение нового (п. 4 ст. 57 ГК РФ). Права и обязанности реорганизуемого юридического лица переходят к существующим или вновь возникающим (в зависимости от вида реорганизации) юридическим лицам в порядке универсального правопреемства (ст. 58, п. 1 ст. 129 ГК РФ). Но при смене типа муниципального учреждения этого не происходит, меняются только его наименование и правовой режим имущества, которым оно наделено.

Таким образом, в данном случае учреждение, выступающее в трудовых отношениях со своими работниками в качестве работодателя, остается прежним, и о необходимости перевода работников в другую организацию речь идти не может.

Напомним, что согласно ст. 57 ТК РФ работа по должности в соответствии со штатным расписанием, профессии, специальности с указанием квалификации; конкретный вид поручаемой работнику работы являются элементом трудового договора. Как правило, название должности меняется одновременно с изменением круга должностных обязанностей. В такой ситуации имеет место перевод работника (ст. 72.1 ТК РФ).

Однако в данном случае перечень должностных обязанностей работников, то есть само содержание трудовой функции, не меняется, планируется изменить только названия должностей. Полагаем, что в такой ситуации речь не идет об изменении трудовой функции работников. Тем не менее, как полное изменение названия должности, так и частичное (например добавление категории), даже при неизменности содержания трудовой функции работника, является изменением условий трудового договора.

Для автономного учреждения, как и для любого другого хозяйствующего субъекта, доходы являются материальной основой его функционирования. В этой связи вопросы о видах и источниках доходов автономного учреждения, а также степени самостоятельности учреждения в распоряжении этими доходами, представляются весьма важными.

В существующей нормативной правовой базе определение понятия «доход» отсутствует, но встречается определение понятия «доход организации», что подходит для рассмотрения вопросов о доходах автономного учреждения, так как автономное учреждение – это организация. Доходами организации признается «увеличение экономических выгод в результате поступления активов (денежных средств, иного имущества) и (или) погашения обязательств, приводящее к увеличению капитала этой организации, за исключением вкладов участников (собственников имущества)»². Принципиальным в этом определении является то, что доход может быть не только в денежной, но и в натуральной форме.

К первой группе доходов автономного учреждения можно отнести доходы, общим источником которых по определению выступает бюджет – назовем их «бюджетными доходами».

В данной группе первостепенным доходом автономного учреждения является субсидия, предоставляемая учреждению его учредителем на выполнение государственного или муниципального задания. Первостепенность и даже уникальность этого дохода заключается в том, что в том или ином размере он гарантирован автономному учреждению федеральным законодательством³.

Другим видом дохода, который автономное учреждение может получать от своего учредителя, являются субсидии, предоставляемые

² Пункт 2 Положения по бухгалтерскому учету «Доходы организации» ПБУ 9/99, утвержденному Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 6 мая 1999 года № 32н.

³ Часть 3 статьи 4 Федерального закона от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

учредителем учреждению на иные цели, не связанные с выполнением государственного или муниципального задания⁴. В федеральном законодательстве не разъясняется, что это за иные цели, однако с учетом положений федерального законодательства об автономных учреждениях⁵, можно сделать вывод, что речь здесь идет о средствах, предназначенных для осуществления мероприятий, направленных на развитие автономного учреждения, перечень которых определяет учредитель.

К числу таких мероприятий, по все видимости, могут быть отнесены капитальный ремонт и реконструкция, приобретение основных средств, повышение квалификации персонала учреждения. Определенным противоречием между бюджетным законодательством и законодательством об автономных учреждениях является то, что первое требует включения этих средств в отдельную субсидию, а второе – их включения в «финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания», то есть в субсидию, предназначенную для выполнения задания.

Следующим видом бюджетных доходов автономного учреждения являются средства, полученные от выполнения муниципальных или государственных заказов в рамках заключенных муниципальных или государственных контрактов. В соответствии с федеральным законодательством о закупках для государственных и муниципальных нужд участником размещения государственного или муниципального заказа может быть «любое юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала»⁶. Таким образом, абсолютно ничто не препятствует автономному учреждению участвовать в

⁴ Абзац второй части 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Эти субсидии введены с 1 января 2011 года, ранее финансирование таких расходов предусматривалось в рамках программ развития автономных учреждений.

⁵ Часть 3 статьи 4 Федерального закона от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

⁶ Часть 1 статьи 8 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

конкурсах, котировках и аукционах, проводимых органами государственной власти и местного самоуправления (в том числе учредителем учреждения), а также внебюджетными государственными фондами, бюджетными и казенными учреждениями. Например, автору данного обзора известен случай, когда государственное автономное учреждение социального обслуживания выполняло государственный заказ по доставке пенсий пенсионерам в муниципальном районе, полученный от регионального отделения Пенсионного фонда.

Ко второй группе доходов автономного учреждения относятся доходы, которые можно назвать внебюджетными. Источниками этих доходов могут быть любые юридические и физические лица.

Сначала рассмотрим доход от платных услуг и работ. Во-первых, платные услуги автономное учреждение может оказывать в рамках государственного (муниципального) задания – именно поэтому бюджетное законодательство предусматривает в структуре задания такую позицию как «предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг физическими или юридическими лицами в случаях, если законодательством Российской Федерации предусмотрено их оказание на платной основе, либо порядок установления указанных цен (тарифов)»⁷.

Во-вторых, в соответствии с федеральным законодательством об автономных учреждениях такие автономные учреждения кроме государственного (муниципального) задания вправе выполнять работы, оказывать услуги для граждан и юридических лиц «за плату и на одинаковых при оказании однородных услуг условиях в порядке, установленном федеральными законами»⁸. Здесь, вероятно, нуждается в интерпретации формулировка «одинаковые при оказании однородных услуг условия», поскольку ни понятие «условия» применительно к данной ситуации, ни понятие «однородные услуги» в существующей нормативной

⁷ Часть 1 статьи 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

⁸ Часть 6 статьи 4 Федерального закона от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

правовой базе не раскрываются. Автор данного обзора предлагает понимать эту формулировку следующим образом – если какая-то услуга оказывается в определенном объеме бесплатно в рамках задания, то оказывая эту же услугу за плату сверх объема, установленного заданием, учреждение должно оказывать ее точно также как и на бесплатной основе.

Иными словами, оплата услуги потребителем не должна вести к улучшению ее качества или иных характеристики по сравнению с качеством такой же услуги, которая оказывается потребителям бесплатно в рамках задания.

Отдельного внимания заслуживает вопрос о том, кто имеет право устанавливать размер платы за услуги, оказываемые автономным учреждением, поскольку от цены на услугу зависит и размер дохода учреждения. Если учреждение является муниципальным, то ответ на это вопрос прост – в соответствии с федеральным законодательством о местном самоуправлении тарифы на услуги муниципальных учреждений устанавливают органы местного самоуправления⁹. Если же учреждение является государственным, то органы государственной власти имеют право устанавливать тарифы на платные услуги этого учреждения только в том случае, если данные услуги относятся к услугам, по которым осуществляется государственное регулирование цен (тарифов) или по которым нормативными правовыми документами федерального уровня допускается введение государственного регулирования тарифов и надбавок¹⁰.

Следующие виды доходов – доходы от продажи автономным учреждением имущества или сдачи его в аренду. Как следует из федерального законодательства об автономных учреждениях, недвижимым

⁹ Пункт 4 части 1 статьи 17 Федерального закона от 6 октября 2006 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

¹⁰ Исчерпывающий перечень этих услуг определен в Постановлении Правительства от 7 марта 1995 г. № 239 «О мерах по упорядочиванию государственного регулирования цен (тарифов)». Так, например, к таким услугам относятся социальные услуги, оказываемые государственными и муниципальными учреждениями.

имуществом и особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним учредителем, автономное учреждение может распоряжаться с согласия учредителя, а остальным имуществом – самостоятельно¹¹.

Здесь следует отметить, что собственником любого имущества автономного учреждения (даже приобретенного им за счет средств, полученных от оказания платных услуг, или иных внебюджетных доходов) является Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование¹². Поэтому при продаже или сдаче в аренду имущества учреждение должно следовать требованиям, установленным на уровне собственника имущества к процедуре его продажи или сдачи в аренду. В частности, это может относиться к порядку фиксации сделок с имуществом в реестре муниципального или государственного имущества или размеру арендных ставок.

Еще один вид доходов автономного учреждения – это, условно говоря, инвестиционные доходы. К ним относятся доход от сделок с ценными бумагами, доход по банковским депозитам, доход от участия в капитале других юридических лиц. Все это – действия, которые автономное учреждение вправе предпринимать.

Также автономное учреждение может получать благотворительные пожертвования как от юридических, так и от физических лиц.

Наконец, последним видом доходов автономного учреждения могут быть гранты, которые предоставляются как из бюджетных источников в виде специальных субсидий, так и из внебюджетных источников (общественных фондов и т.п.).

Как указано в федеральном законодательстве об автономных учреждениях, «доходы автономного учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение, иное не предусмотрено настоящим

¹¹ Часть 2 статьи 3 Федерального закона от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

¹² Часть 1 статьи 3 Федерального закона от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

Федеральным законом»¹³. К «иным» случаям относятся следующие ситуации:

1) Автономное учреждение не может без согласия учредителя распорядиться таким доходом, полученным от учредителя, как объект недвижимости или объект особо ценного движимого имущества¹⁴.

2) Автономное учреждение не может без согласия наблюдательного совета распорядиться доходом, в случае если размер сделки превышает установленный учредителем размер крупной сделки или размер сделки с заинтересованностью¹⁵.

3) Автономное учреждение не может самостоятельно использовать доходы для выплаты заработной платы того или иного желаемого размера руководителю учреждения, так как заключение трудового договора с руководителем, а, следовательно, установление размера его оклада, доплат, надбавок и поощрительных выплат относится к компетенции учредителя автономного учреждения¹⁶.

На практике нередко имеет место проблемная ситуация, когда субсидия учредителя на выполнение государственного/муниципального задания не рассматривается как доход учреждения и по этой причине учредитель диктует учреждению те или иные правила расходования средств субсидии в целом. Это выражается в том, что учредитель, например, навязывает учреждению ту или иную систему оплаты труда, а иногда доходит даже до того, что учредитель рассматривает и утверждает смету учреждения по расходованию средств субсидии. Однако субсидия учредителя – это тоже «доход» и формальным подтверждением этого является трактовка данного вопроса в налоговом законодательстве, которое в числе прочего относит к «доходам, не учитываемым при

¹³ Часть 8 статьи 2 Федерального закона от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

¹⁴ Часть 2 статьи 3 Федерального закона от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

¹⁵ Часть 1 статьи 15 и часть 1 статьи 17 Федерального закона от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

¹⁶ Пункт 6 статьи 9 Федерального закона от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» и статья 57 Трудового кодекса Российской Федерации.

определении налоговой базы налога на прибыль» такой доход как «субсидии автономным учреждениям»¹⁷.

В соответствии с федеральным законодательством об автономных учреждениях любая деятельность автономного учреждения, в том числе приносящая доход, будет считаться законной лишь в том случае, если она отражена в его уставе¹⁸.

Следует отметить, что данный закон требует того, чтобы в уставе учреждения был приведен «исчерывающий перечень видов деятельности, которые автономное учреждение вправе осуществлять в соответствии с целями, для достижения которых оно создано»¹⁸.

Во-первых, это означает, что популярная формулировка «и иные виды деятельности, разрешенные действующим законодательством» здесь не поможет учреждению обеспечить «универсальность» своего устава.

Во-вторых, это фактически запрещает учредителю прописывать в уставе учреждения все, что угодно самому учреждению, так как цели создания автономного учреждения определены законодательством - это «осуществление предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами»¹⁹.

Характер бюджетного финансирования выполнения государственного или муниципального задания.

¹⁷ Пункт 14 части 1 статьи 251 Налогового кодекса Российской Федерации.

¹⁸ Пункт 5 статьи 7 Федерального закона от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» и часть 2 статьи 298 Гражданского кодекса Российской Федерации.

¹⁹ Части 1 и 7 статьи 2 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

Ключевым моментом бюджетного финансирования выполнения автономным учреждением государственного или муниципального задания является обеспечение прозрачности этого финансирования.

Согласно федеральному законодательству²⁰ установление «правил игры» здесь за собственником имущества автономного учреждения, то есть за Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или местной администрацией. Наряду с этим, в федеральном законодательстве закрепляется норма о том, что «в бюджетах бюджетной системы Российской Федерации могут предусматриваться субсидии автономным учреждениям, включая субсидии на возмещение нормативных затрат на оказание ими в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ)»²¹. В практике это положение может пониматься двояко. С одной стороны, разработанные нормативы финансирования услуг могут пониматься как обязательное условие функционирования автономных учреждений – если нет нормативов, то и нельзя применять механизм автономных учреждений. Эту позицию иногда занимают представители органов управления финансами, считая, что в случае отсутствия утвержденных нормативов у распорядителей бюджетных средств нет оснований для предоставления субсидий автономным учреждениям в качестве финансового обеспечения их деятельности.

С другой стороны, может допускаться, что нормативное финансирование услуг, оказываемых автономных учреждений является не более, чем одним из вариантов финансового обеспечения деятельности автономных учреждений.

²⁰ См. федеральный закон «Об автономных учреждениях» от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ (ч. 5 ст. 4) и Бюджетный кодекс Российской Федерации (ч. 1 ст. 78.1).

²¹ Ч. 1 ст. 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Рассматривая возможность применения нормативного подхода, следует учитывать, что нормативный подход, когда финансируется единица объема той или иной услуги (например, койко-день обслуживания клиента в доме-интернате и т.д.) в принципе является наиболее прозрачным подходом к финансированию государственных или муниципальных услуг.

Однако разработка грамотных нормативов финансирования услуг является достаточно сложной методической задачей. Сложность здесь заключается как в том, чтобы включить в норматив все расходы, необходимые для оказания услуги, и учесть различные условия ее оказания, так и в том, чтобы не превратить нормативное финансирование услуги в профанацию. На практике утрата смысла нормативного подхода имеет место в случае, когда норматив не отражает структуру и объем расходов, необходимых для оказания услуги, а фактически доводится до исторически сложившегося уровня финансирования учреждения. Встречаются даже совсем абсурдные ситуации, когда годовым финансовым нормативом называется общая сумма средств, направляемая на обеспечение деятельности отдельного учреждения в течение года – например, норматив финансирования услуг, оказываемых автономным учреждением «А» в 2010 году составляет 10 миллионов рублей, а аналогичный норматив по учреждению «Б» - 15 миллионов рублей и т.д.

Кроме того, для разработки грамотных нормативов финансирования услуг необходимы полноценные и конкретные стандарты оказания услуг – финансовый норматив должен рассчитываться от потребности оказания услуги с четкими требованиями к ее объемам и качеству. Иными словами, стандарт услуги должен выступать в роли основы для разработки финансового норматива и, следовательно, быть таким, чтобы содержание стандарта можно было, условно говоря, «перевести в деньги». А такие стандарты – большая редкость.

Следует также иметь в виду, что не вся деятельность государственных и муниципальных учреждений может адекватно финансироваться через норматив. Финансово нормироваться могут расходы на оказание регулярных и более или менее унифицированных услуг (например, услуга дошкольного образования, стационарное социальное обслуживание и т.д.). А вот, скажем, деятельность таких автономных учреждений как агентство по привлечению региональных инвестиций или агентство социокультурных проектов финансировать по нормативному подходу будет достаточно затруднительно, если вообще возможно – сложно представить себе финансовый норматив на привлечение одной инвестиции или запуск одного социокультурного проекта.

Хочется надеяться, что развитие нормативного подхода будет происходить таким образом, что финансовые нормативы для финансирования услуг автономных учреждений будут устанавливаться на основе расчета финансовой потребности для оказания услуг определенного качества и объема. Однако представляется, что пока эти нормативы не определены, а также в тех случаях, когда адекватное и грамотное применение нормативного подхода невозможно в силу специфики деятельности автономного учреждения, отсутствие этих нормативов не должно быть препятствием для применения механизма автономных учреждений. В этом случае определение размера субсидии на выполнение государственного или муниципального задания может осуществляться на основе составления перечня видов расходов и определения размера этих расходов, необходимых для выполнения задания.

Следует отметить, что выбор подхода к разработке финансовых нормативов услуг автономных учреждений оказывает влияние на принципиальную роль, которую механизм автономных учреждений может играть в создании условий для формирования и развития рыночных

отношений в социальной сфере. Это связано с тем, что одним из условий развития таких отношений является грамотное ценообразование государственных и муниципальных услуг со стороны распорядителей бюджетных средств.

При подходе, в рамках которого финансирование автономного учреждения складывается из двух нормативов – так называемого норматива «на оказание услуг» и норматива на содержание имущества²², такие «половинчатые» нормативы годятся только для финансирования автономных учреждений. А вот если для автономных учреждений устанавливается единый полный норматив, включающий все затраты на оказание услуги, то такой норматив, представляя полноценную стоимость государственной или муниципальной услуги, может использоваться для закупки услуги у негосударственных/немуниципальных поставщиков или предоставления денежного эквивалента услуги ее потребителям.

Таким образом, использование механизма автономных учреждений ведет к тому, что у распорядителей бюджетных средств появляются финансовые нормативы, которые не ограничены сферой «автономок» и имеют универсальное применение. Например, этот норматив можно применять в качестве начальной цены контракта (или составляющей этой цены) при размещении государственного или муниципального заказа на оказание той иной услуги.

Ответственность и отчетность автономного учреждения

Касаясь специфической ответственности автономного учреждения, обусловленной его «автономным» типом, необходимо выделить те

²² Такой подход, в частности, применяется в отношении федеральных автономных учреждений – см. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 марта 2008 г. № 182 «Об условиях и порядке формирования задания учредителя в отношении автономного учреждения, созданного на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, и порядке финансового обеспечения выполнения задания».

предметы ответственности, которую несет учреждение в соответствии с федеральным законодательством об автономных учреждениях.

К таким предметам относятся:

- 1) Выполнение государственного или муниципального задания²³.
- 2) Осуществление своей деятельности в соответствии с предметом и целями деятельности, определенными в уставе учреждения²⁴.
- 3) Ежегодная публикация в СМИ отчета о своей деятельности и использовании закрепленного учредителем за учреждением имущества²⁵.
- 4) Обеспечение открытости и доступности устава учреждения; свидетельства о государственной регистрации учреждения; решения учредителя о создании учреждения; решения учредителя о назначении руководителя учреждения; положения о филиалах, представительствах учреждения; документов, содержащих сведения о составе наблюдательного совета учреждения; плана финансово-хозяйственной деятельности учреждения; годовой бухгалтерской отчетности учреждения²⁶.
- 5) Предоставление наблюдательному совету учреждения информации по вопросам, относящимся к компетенции наблюдательного совета учреждения, на основании требования любого члена наблюдательного совета²⁷.

Конкретные меры ответственности по этим предметам в законе не указаны. Поскольку персональная ответственность в данном случае возлагается на руководителя автономного учреждения, то эти меры должны определяться в трудовом договоре, заключаемом между учредителем и руководителем учреждения. Руководствуясь возможностями, предоставленными трудовым законодательством,

²³ Часть 2 статьи 4 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

²⁴ Часть 7 статьи 2 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

²⁵ Часть 10 статьи 2 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

²⁶ Часть 13 статьи 2 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

²⁷ Часть 10 статьи 11 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

учредитель учреждения при заключении такого договора может определить зависимость между выполнением руководителем вышеуказанных требований и выплатой ему доплат, надбавок и поощрительных выплат²⁸. Более того, трудовое законодательство позволяет учредителю определить здесь мерой ответственности и расторжение трудового договора - например, приравняв в договоре невыполнение руководителем учреждения этих требований к грубому нарушению работником трудовых обязанностей²⁹.

Также в федеральном законе «Об автономных учреждениях» отдельно указывается ряд предметов ответственности автономного учреждения, которые в принципе относятся к любым организациям. Они включают в себя:

1) Ответственность за предоставление информации в налоговые органы в соответствии с законодательством Российской Федерации³⁰. Мерой ответственности здесь являются налоговые санкции - денежные взыскания (штрафы)³¹, а также уголовные наказания³².

2) Ответственность за ведение и представление бухгалтерской отчетности в порядке, установленном законодательством Российской Федерации³³. Грубое нарушение правил ведения бухгалтерской отчетности и нарушения порядка и сроков хранения учетных документов влечет наложение административного штрафа на должностных лиц³⁴.

3) Ответственность за ведение и представление статистической отчетности в порядке, установленном законодательством Российской Федерации

²⁸ Статья 57 «Содержание трудового договора» Трудового кодекса Российской Федерации.

²⁹ Статья 81 «Расторжение трудового договора по инициативе работодателя» Трудового кодекса Российской Федерации.

³⁰ Часть 12 статьи 2 Налогового кодекса Российской Федерации.

³¹ Определяются в зависимости от тяжести налогового правонарушения в соответствии с главой 16 Налогового кодекса Российской Федерации «Виды налоговых правонарушений и ответственность за их нарушение».

³² Определяются в зависимости от тяжести налогового преступления в соответствии со статьями 198-199 Уголовного кодекса Российской Федерации.

³³ Часть 11 статьи 2 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» и Федеральный закон от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете».

³⁴ Статья 15.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Федерации³⁵. Нарушение установленного порядка, а также предоставление недостоверной отчетности влечет наложение на должностное лицо, ответственное за предоставление статистической отчетности (в данном случае руководителя учреждения), административного штрафа³⁶.

Кроме того, также как и другие организации, автономные учреждения несут ответственность за выполнение трудового законодательства, а также в зависимости от отраслевой и прочей специфики своей деятельности могут нести ответственность за соблюдение требований другого действующего законодательства – санитарного, пожарного и др.

Отчетность автономного учреждения тесным образом связана с его ответственностью. И здесь также можно разделить ту отчетность, которая требуется от учреждения, как и от любой другой организации, и ту, которую автономное учреждение должно представлять в связи со своим статусом государственного/муниципального учреждения или своим «автономным» типом.

К первой группе отчетности относится налоговая отчетность, представляемая в налоговые органы в соответствии с налоговым законодательством, и статистическая отчетность, представляемая в органы государственной статистики в соответствии с установленным законодательством порядке.

Во второй группе отчетности ключевое место занимает отчетность автономного учреждения перед учредителем о выполнении задания учредителя (государственного или муниципального задания). Периодичность, структура и содержание этих отчетов должно быть определено самим учредителем при формировании задания.

³⁵ Части 11 и 12 статьи 2 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» и Постановление Правительства Российской Федерации от 18 августа 2008 г. № 620 «Об условиях предоставления в обязательном порядке первичных статистических данных и административных данных субъектам официального статистического учета».

³⁶ Статья 13.19 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Структура задания, установленная бюджетным законодательством, предусматривает в составе задания такой пункт как «требования к отчетности об исполнении государственного (муниципального) задания»³⁷. Что должно включаться в эти требования применительно к любым государственным и муниципальным учреждениям, может быть обозначено в порядке формирования государственного или муниципального задания, установленном соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или местной администрацией муниципального образования³⁸. Кроме того, «расшифровка» этих требований может содержаться в условиях и порядке формирования задания учредителя для автономного учреждения, определенных опять же Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или местной администрацией³⁹.

Конкретные же требования к отчетности должны указываться в самом задании. Публичная отчетность о своей деятельности и использовании закрепленного за учреждением имущества. Такой отчет должен ежегодно публиковаться учреждением в определенном учредителем средстве массовой информации. Структура, содержание и правила опубликования отчета определены Правительством Российской Федерации⁴⁰.

Отчетность перед наблюдательным советом. Руководитель учреждения должен представлять наблюдательному совету для утверждения проект отчета о деятельности учреждения и об использовании его имущества, проект отчета об исполнении плана

³⁷ Часть 1 статьи 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

³⁸ Часть 3 статьи 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

³⁹ Часть 5 статьи 4 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

⁴⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 18 октября 2007 г. № 684 «Об утверждении правил опубликования отчетов о деятельности автономного учреждения и об использовании закрепленного за ним имущества».

финансово-хозяйственной деятельности учреждения, годовую бухгалтерскую отчетность автономного учреждения⁴¹.

Если же рассматривать вопрос об отчетности учреждения перед наблюдательным советом менее формально, то можно сказать, что руководитель учреждения должен не менее, чем один раз в квартал⁴² сообщать наблюдательному совету как обо всех своих выполненных делах, так и о планах. Ведь компетенция наблюдательного совета по рассмотрению вопросов деятельности автономного учреждения весьма широка⁴³. Следует отметить, что поскольку в состав наблюдательного совета в обязательном порядке входят представители учредителя⁴⁴, то отчетность учреждения перед этим советом можно фактически считать и отчетностью учреждения перед учредителем.

Приведенный перечень видов ответственности и отчетности автономного учреждения является исчерпывающим с точки зрения федерального законодательства. Все остальные «обременения» по ответственности и отчетности, накладываемые учредителем на автономные учреждения, являются превышением полномочий учредителя.

Например, одним из самых распространенных требований к автономным учреждениям является требование о целевом расходовании средств субсидии, выделяемой учреждению на выполнение задания учредителя (государственного или муниципального задания). Однако в условиях отсутствия утверждаемой учредителем сметы (по смете финансируются только казенные учреждения) это требование теряет осмысленность (что считать целевым расходом, а что нет?). Поэтому оно либо превращается в весьма субъективный инструмент контроля за деятельностью автономного учреждения, либо становится абсолютно

⁴¹ Пункт 7 части 1 статьи 11 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

⁴² Часть 1 статьи 12 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

⁴³ Статья 11 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

⁴⁴ Часть 1 статьи 10 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

ненужным, так как если учреждение выполнило задание учредителя, то любой расход выделенной на выполнение задания субсидии может считаться целевым.

У государственных и муниципальных учреждений, которые меняют свой тип на автономный, также часто возникает вопрос, будут ли их проверять те контролирующие органы, которые проверяли их раньше (контрольно-счетная палата и т.д.). Ответ на этот вопрос очень прост: поскольку автономное учреждение обязано обеспечивать открытость годовой бухгалтерской отчетности, то «проверить» его деятельность на уровне знакомства с этой отчетностью может кто угодно – хоть контрольно-счетная палата, хоть общество по защите прав животных, хоть любое физическое лицо. А вот требования контролирующих органов по результатам этих проверок, безусловно, не могут выходить за рамки федерального законодательства об автономных учреждениях.

Необходимость наличия в автономном учреждении штатного расписания обуславливается как трудовым законодательством⁴⁵, а также федеральным законодательством об автономных учреждениях, где утверждение штатного расписания автономного учреждения отнесено к функциям его руководителя⁴⁶.

В силу ст. 72 ТК РФ изменение условий трудового договора допускается только по заключенному в письменной форме соглашению сторон, за исключением случаев, предусмотренных ТК РФ. Так, согласно ст. 74 ТК РФ по инициативе работодателя допускается изменить любое условие трудового договора, кроме трудовой функции работника, если прежнее условие не может быть сохранено по причинам, связанным с изменением организационных или технологических условий труда (изменения в технике и технологии производства, структурная

⁴⁵ Статьи 15 и 57 Трудового кодекса Российской Федерации.

⁴⁶ Часть 2 статьи 13 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

реорганизация производства, другие причины). О предстоящих изменениях определенных сторонами условий трудового договора, а также о причинах, вызвавших необходимость таких изменений, работодатель обязан уведомить работника в письменной форме не позднее, чем за два месяца (часть вторая ст. 74 ТК РФ).

По смыслу ст. 74 ТК РФ между изменениями организационных или технологических условий труда и необходимостью изменения условий трудового договора должна быть причинно-следственная связь. В случае возникновения спора на работодателя возлагается обязанность представить доказательства, подтверждающие, что изменение определенных сторонами условий трудового договора явилось следствием изменений организационных или технологических условий труда, например изменений в технике и технологии производства, совершенствования рабочих мест на основе их аттестации, структурной реорганизации производства, и не ухудшало положения работника по сравнению с условиями коллективного договора, соглашения (п. 21 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17.03.2004 N 2 "О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации").

На наш взгляд, довольно трудно представить такие организационные или технологические изменения условий труда, при которых прежнее наименование должности нельзя было бы сохранить. Поэтому, если таких обстоятельств не имеется, работодателю следует предложить работникам заключить с ним письменные соглашения о внесении изменений в условие трудового договора о названии должности. В этом случае уведомлять работников за два месяца, а также обосновывать причины, по которым меняется наименование должностей, работодателю не требуется.

Согласно п. 2 постановления Госкомстата России от 05.01.2004 N 1 в бюджетных и автономных учреждениях применяется унифицированная

форма № Т-3 "Штатное расписание", утвержденная названным постановлением. Штатное расписание применяется для оформления структуры, штатного состава и штатной численности организации в соответствии с ее учредительными документами. Оно содержит перечень структурных подразделений, наименование должностей, специальностей, профессий с указанием квалификации, сведения о количестве штатных единиц.

Отметим, что закон не обязывает учреждения при изменении их типа вносить какие-либо изменения в штатное расписание. Однако в рассматриваемом случае необходимость внесения изменений в штатное расписание обусловлена изменением наименований должностей работников.

Согласно Указаниям по применению и заполнению форм первичной учетной документации по учету труда и его оплаты, утвержденным Постановлением N 1, штатное расписание утверждается приказом (распоряжением), подписанным руководителем организации или уполномоченным им на это лицом. Изменения в штатное расписание вносятся также в соответствии с приказом (распоряжением) руководителя организации или уполномоченного им на это лица.

Автономное образовательное учреждение самостоятельно в определении численности своих работников - с учетом необходимости выполнения государственного (муниципального) задания, которое для него устанавливает учредитель, и кадровых потребностей для осуществления приносящей доходы деятельности сверх задания учредителя.

Автономное образовательное учреждение вправе разработать и применять собственное положение об оплате труда сотрудников - и не обязано использовать отраслевые системы оплаты труда, установленные органами государственной власти или органами местного самоуправления для бюджетных и казенных учреждений.

В соответствии с п. 8 ст. 2 Закона об автономных учреждениях автономное учреждение самостоятельно в распоряжении всеми своими доходами (включая средства бюджетного финансирования, поскольку субсидии являются доходом согласно п. 1 ст. 251 НК РФ), в том числе оно имеет права самостоятельно определять условия и порядок оплаты труда сотрудников с учетом положений трудового законодательства Российской Федерации.

В отношениях со своими работниками автономное учреждения должно руководствоваться нормами трудового законодательства, которое включает Трудовой кодекс РФ, а также ряд других нормативных правовых актов и руководящих документов. К числу этих документов относятся отраслевые соглашения, заключаемые между представителями работодателей конкретной отрасли и профсоюзов работников организаций и учреждений (в том числе автономных учреждений).

Таким образом, если государственное (муниципальное) учреждение до его перевода в автономное учреждение состояло в объединении работодателей, подписавшем отраслевое соглашение, или присоединилось к объединению работодателей после подписания соглашения, то применительно к трудовым отношениям автономного учреждения с его сотрудниками нужно учитывать соответствующее отраслевое соглашение.

В отраслевых соглашениях закрепляются, помимо прочего, дополнительные льготы и компенсации для работников образовательных учреждений.

Довольно часто в связи с изменением типа государственного (муниципального) учреждения возникает вопрос о том, распространяется ли на автономные учреждения право на льготную (досрочную) пенсию за выслугу лет для педагогических работников.

Федеральный закон от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» связывает указанную льготу с

осуществлением педагогической деятельности в учреждениях для детей, причем независимо от их возраста (подп. 19 п. 1 ст. 27 указанного Закона).

До внесения изменений в Закон № 173-ФЗ Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. № 319-ФЗ эта льгота распространялась только на работников государственных и автономных образовательных учреждений (к которым относятся и бюджетные и автономные учреждения). Конституционный Суд Российской Федерации своим постановлением от 3 декабря 2004 года признал эту норму не соответствующей Конституции Российской Федерации - в связи с тем, что право на льготную пенсию по выслуге лет должны иметь работники детских учреждений любых организационно-правовых форм, а не только государственных и автономных образовательных учреждений.

Таким образом, на правоотношения, возникшие с 3 декабря 2004 года, распространяется положение Закона № 173-ФЗ о том, что на трудовую пенсию по старости имеют право «лица, не менее 25 лет осуществлявшие педагогическую деятельность в учреждениях для детей, независимо от их возраста».

В Федеральном законе № 174-ФЗ в качестве основной деятельности АУ называется выполнение задания учредителя. В Федеральном законе № 83-ФЗ термин "задание учредителя" заменяется термином "государственное (муниципальное) задание" Однако суть такого задания при этом не меняется.

Конкретные условия возмещения расходов автономному учреждению в рамках финансового обеспечения задания учредителя, а также периодичность перечисления средств должны быть закреплены в соглашении между учредителем и автономным учреждением.

Указанное соглашение заключается в форме, утвержденной приказом Минэкономразвития России от 03.12.2008 № 423 "Об утверждении типовой формы соглашения между учредителем и

федеральным автономным учреждением о порядке и условиях предоставления субсидии на возмещение нормативных затрат на оказание услуг (выполнение работ) физическим и (или) юридическим лицам" (далее - Приказ № 423).

В соответствии с Приказом № 423 субсидии предоставляются автономному учреждению на следующие цели:

- возмещение нормативных затрат на оказание услуг (выполнение работ) физическим и (или) юридическим лицам;
- возмещение нормативных затрат на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за учреждением или приобретенного учреждением за счет средств, выделенных учредителем на приобретение такого имущества (за исключением имущества, сданного в аренду с согласия учредителя), а также на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в т. ч. земельные участки;
- выравнивание финансового обеспечения выполнения задания, сформированного учредителем в отношении учреждения, созданного путем изменения типа существующего бюджетного учреждения.

В приказе Минэкономразвития России от 17.04.2009 № 134 "Об утверждении методических рекомендаций по расчету нормативных затрат на содержание недвижимого имущества..." закреплена методика расчета нормативных затрат. При этом порядок возмещения расходов автономному учреждению в рамках финансового обеспечения задания учредителя и расчета размера субсидий может различаться в зависимости от региона.

Методы определения нормативных затрат.

Для определения нормативных затрат могут использоваться следующие методы:

- нормативный;

- структурный;
- экспертный.

В случае наличия утвержденных нормативов затрат, выраженных в натуральных показателях, в том числе нормативов питания, оснащения мягким инвентарем, медикаментами, норм потребления расходных материалов, нормативов затрат рабочего времени, объемов снижения потребления энергетических ресурсов в соответствии с требованиями энергетической эффективности или иных натуральных параметров оказания муниципальной услуги, указанные нормативы затрат, выраженные в натуральных показателях, используются при определении нормативных затрат.

В случае отсутствия утвержденных натуральных нормативов затрат органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, в целях определения нормативных затрат могут быть самостоятельно установлены нормативы затрат, выраженные в натуральных показателях.

При применении структурного метода нормативные затраты в отношении соответствующей группы затрат определяются пропорционально выбранному основанию (например, затратам на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда персонала, участвующего непосредственно в оказании муниципальной услуги; численности персонала, непосредственного участвующего в оказании муниципальной услуги; площади помещения, используемого для оказания муниципальной услуги и др.).

При применении экспертного метода нормативные затраты в отношении соответствующей группы затрат определяются на основании экспертной оценки (например, оценки доли группы затрат (например, трудозатраты) в общем объеме затрат; необходимых для оказания муниципальной услуги и др.).

Выбор метода(ов) определения нормативных затрат для каждой группы затрат осуществляется в зависимости от отраслевых, территориальных и иных особенностей оказания муниципальной услуги.

Определение нормативных затрат на оказание муниципальной услуги

Нормативные затраты на оказание *i*-той муниципальной услуги в соответствующем финансовом году определяются по следующей формуле:

$$N_i = \sum_j G_j, \text{ где}$$

N_i – нормативные затраты на оказание *i*-той муниципальной услуги;

G_j – нормативные затраты, определенные для *j*-той группы затрат на единицу муниципальной услуги на соответствующий финансовый год.

Состав групп затрат определяется органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, с учетом особенностей оказания соответствующей муниципальной услуги.

При определении нормативных затрат на оказание муниципальной услуги учитываются:

- нормативные затраты, непосредственно связанные с оказанием муниципальной услуги;

- нормативные затраты на общехозяйственные нужды (за исключением затрат, которые учитываются в составе нормативных затрат на содержание имущества).

В составе нормативных затрат, непосредственно связанных с оказанием муниципальной услуги, учитываются следующие группы затрат:

- нормативные затраты на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда персонала, принимающего непосредственное участие в оказании муниципальной услуги;

- нормативные затраты на приобретение материальных запасов, потребляемых в процессе оказания муниципальной услуги;

- иные нормативные затраты, непосредственно связанные с оказанием муниципальной услуги.

Группы затрат могут быть дополнительно детализированы.

К нормативным затратам на общехозяйственные нужды относятся затраты, которые невозможно отнести напрямую к нормативным затратам, непосредственно связанным с оказанием муниципальной услуги, и к нормативным затратам на содержание имущества.

В составе затрат на общехозяйственные нужды выделяются следующие группы затрат:

- нормативные затраты на коммунальные услуги;

- нормативные затраты на содержание объектов недвижимого имущества, закрепленного за учреждением на праве оперативного управления или приобретенным автономным образовательным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, а также недвижимого имущества, находящегося у учреждения на основании договора аренды или безвозмездного пользования, эксплуатируемого в процессе оказания государственных (муниципальных) услуг (далее – нормативные затраты на содержание недвижимого имущества);

- нормативные затраты на содержание объектов особо ценного движимого имущества, закрепленного или приобретенного автономным образовательным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества (далее – нормативные затраты на содержание особо ценного движимого имущества);

- нормативные затраты на приобретение услуг связи;

- нормативные затраты на приобретение транспортных услуг;

- нормативные затраты на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда работников учреждения, которые не принимают непосредственного участия в оказании муниципальной услуги

(административно-управленческого, административно-хозяйственного, вспомогательного и иного персонала, не принимающего непосредственное участие в оказании муниципальной услуги);

- прочие нормативные затраты на общехозяйственные нужды.

Группы затрат могут быть дополнительно детализированы.

Нормативные затраты на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда определяются исходя из потребности в количестве персонала по категориям с учетом норм труда, принимающего непосредственное участие в оказании муниципальной услуги, в соответствии с действующей системой оплаты труда.

Нормативные затраты на материальные запасы определяются исходя из нормативных объемов потребления материальных запасов (в случае их утверждения) или фактических объемов потребления материальных запасов за прошлые годы в натуральном или стоимостном выражении и включают в себя затраты на приобретение материальных запасов, непосредственно используемых для оказания муниципальной услуги.

Нормативные затраты на коммунальные услуги определяются обособленно по видам энергетических ресурсов, исходя из нормативов потребления коммунальных услуг с учетом требований обеспечения энергоэффективности и энергосбережения, или исходя из фактических объемов потребления коммунальных услуг за прошлые годы с учетом изменений в составе используемого при оказании государственных (муниципальных) услуг особо ценного движимого и недвижимого имущества:

- нормативные затраты на холодное водоснабжение и водоотведение;
- нормативные затраты на горячее водоснабжение;
- нормативные затраты на теплоснабжение;

- нормативные затраты на электроснабжение.

Для определения нормативных затрат на коммунальные услуги, по возможности, рекомендуется устанавливать нормативы потребления коммунальных услуг на единицу муниципальной услуги для группы учреждений, находящихся в однотипных зданиях и оказывающих одинаковый набор услуг.

В составе нормативных затрат на коммунальные услуги учитываются:

- нормативные затраты на потребление электрической энергии в размере 90 процентов общего объема затрат на оплату указанного вида коммунальных платежей;

- нормативные затраты на потребление тепловой энергии в размере 50 процентов общего объема затрат на оплату указанного вида коммунальных платежей;

Нормативные затраты на содержание недвижимого имущества могут быть детализированы по следующим группам затрат:

- нормативные затраты на эксплуатацию системы охранной сигнализации и противопожарной безопасности;
- нормативные затраты на аренду недвижимого имущества;
- нормативные затраты на содержание прилегающих территорий в соответствии с утвержденными санитарными правилами и нормами;
- прочие нормативные затраты на содержание недвижимого имущества.

Нормативные затраты на содержание особо ценного движимого имущества могут быть детализированы по следующим группам затрат:

- нормативные затраты на техническое обслуживание и текущий ремонт объектов особо ценного движимого имущества;
- нормативные затраты на материальные запасы, потребляемые в рамках содержания особо ценного движимого имущества, не отнесенные к

нормативным затратам, непосредственно связанным с оказанием муниципальной услуги;

- нормативные затраты на обязательное страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств;

- прочие нормативные затраты на содержание особо ценного движимого имущества.

Нормативные затраты на приобретение услуг связи и приобретение транспортных услуг определяются исходя из нормативов потребления или фактических объемов потребления за прошлые годы в натуральном или стоимостном выражении.

Нормативные затраты на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда работников Учреждения, которые не принимают непосредственного участия в оказании муниципальной услуги (административно-управленческого, административно-хозяйственного, вспомогательного и иного персонала, не принимающего непосредственное участие в оказании муниципальной услуги) определяются, исходя из количества единиц по штатному расписанию, утвержденному руководителем учреждения, с учетом действующей системы оплаты труда.

В случае если автономное образовательное учреждение оказывает несколько государственных (муниципальных) услуг, распределение затрат на общехозяйственные нужды по отдельным государственным (муниципальным) услугам рекомендуется осуществлять одним из следующих способов:

- пропорционально фонду оплаты труда основного персонала, непосредственно участвующего в оказании услуги;

- пропорционально объему оказываемых государственных (муниципальных) услуг в случае, если государственные (муниципальные) услуги, оказываемые автономным образовательным учреждением имеют одинаковую единицу измерения объема услуг (человек (челю), тысяч

человек (тыс.чел.), посещений и т.д.), либо могут быть приведены в сопоставимый вид (например, если одна муниципальная услуга измеряется в чел., а другая в тыс. чел., то единицы изменения первой муниципальной услуги могут быть переведены в тыс. чел. путем умножения объема соответствующей муниципальной услуги на 1000);

- пропорционально площади, используемой для оказания каждой муниципальной услуги (при возможности распределения общего объема площадей учреждения между оказываемыми муниципальными услугами);

- путем отнесения всего объема затрат на общехозяйственные нужды на одну муниципальную услугу (или часть оказываемых автономным образовательным учреждением государственных (муниципальных) услуг), выделенную(ых) в качестве основной(ых) услуги для Учреждения;

- пропорционально иному выбранному показателю.

Определение нормативных затрат на содержание имущества.

Нормативные затраты на содержание имущества рассчитываются с учетом затрат:

- на потребление электрической энергии в размере 10 процентов общего объема затрат на оплату указанного вида коммунальных платежей;

- на потребление тепловой энергии в размере 50 процентов общего объем затрат на оплату указанного вида коммунальных платежей;

- на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается недвижимое и особо ценное движимое имущество, закрепленное за автономным образовательным учреждением или приобретенное автономным образовательным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, в том числе земельные участки.

Нормативные затраты на потребление тепловой энергии рекомендуется определять исходя из тарифов на тепловую энергию и объемов потребления тепловой энергии по следующей формуле:

$$N_0 = T_0 \times V_0 \times 0,5, \text{ где}$$

N_0 – нормативные затраты на потребление тепловой энергии;

T_0 – тариф на потребление тепловой энергии, установленный на соответствующий год;

V_0 – объем потребления тепловой энергии (Гкал) в соответствующем финансовом году, определенный с учетом требований по обеспечению энергосбережения и энергетической эффективности и поправки на расширение состава используемого недвижимого имущества.

Нормативные затраты на потребление электрической энергии рекомендуется определять исходя из тарифов на электрическую энергию и объемов потребления электрической энергии по следующей формуле:

$$N_{\text{Э}} = T_{\text{Э}} \times V_{\text{Э}} \times 0,1, \text{ где}$$

$N_{\text{Э}}$ – нормативные затраты на электроснабжение;

$T_{\text{Э}}$ – тариф на электрическую энергию, установленный на соответствующий год;

$V_{\text{Э}}$ – объем потребления электрической энергии (кВт/ч, мВт/ч) в соответствующем финансовом году с учетом требований по обеспечению энергосбережения и энергетической эффективности и поправки на расширение состава используемого движимого и недвижимого имущества.

В случае сдачи в аренду с согласия учредителя недвижимого имущества или особо ценного движимого имущества, закрепленного за автономным образовательным учреждением учредителем или приобретенного автономным образовательным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, затраты на содержание соответствующего имущества не учитываются при определении нормативных затрат на содержание имущества.

2.2. Финансово-экономическая деятельность автономного образовательного учреждения

Переход в автономное образовательное учреждение выгоден тем учреждениям, которые ведут самостоятельную работу в больших объемах. При этом они должны иметь существенные внебюджетные доходы за счет спроса на платные услуги, который в ближайшее время не сократится. Лучше организовать работу в новом статусе получится у бюджетных учреждений, приспособленных к самостоятельной рыночной деятельности и имеющих инициативное руководство и лояльный трудовой коллектив.

Автономное образовательное учреждение вправе получать банковские кредиты, открывать счета в коммерческих банках, получать дивиденды, приобретать акции. Таким образом, появляется больше возможностей для обновления оборудования, мебели, обеспечения своевременного текущего ремонта помещений, повышения заработной платы сотрудникам и др. Как следствие, у автономного образовательного учреждения есть возможность для повышения качества оказания услуг и, соответственно, привлечения большего числа потребителей и получения больших сумм платежей за оказание платных услуг.⁴⁷

Доходы автономного образовательного учреждения остаются в его самостоятельном распоряжении, используются им для достижения целей, ради которых оно создано, не относятся к доходам бюджета. Заработанные автономным образовательным учреждением денежные средства и приобретенное за счет них имущество (здания, оборудование и др.) не

⁴⁷ В отличие от бюджетных учреждений, автономные образовательные учреждения не обязаны осуществлять все операции с безналичными денежными средствами через лицевые счета, открытые в федеральном казначействе, что будет способствовать значительному повышению мобильности финансовых потоков и тем самым позволит более оперативно решать неотложные финансовые вопросы.

могут быть переданы другим государственным (муниципальным) организациям.

Автономное образовательное учреждение, с согласия своего учредителя, вправе вносить денежные средства и иное имущество в уставный (складочный) капитал коммерческих организаций.

Постановления Правительства РФ по автономным образовательным учреждениям регулируют те вопросы создания и организации деятельности последних, нормы по которым прямо не прописаны в Законе об автономных учреждениях.

Автономные учреждения (как и бюджетные учреждения нового типа) по своему статусу и особенностям функционирования во многом приближены к негосударственным (немуниципальным) некоммерческим организациям, и порядок их бюджетного финансирования соответствует характеру их правового положения. Органами государственной власти и органами местного самоуправления финансируется *не существование* автономного образовательного учреждения – а его *деятельность* по выполнению государственного (муниципального) задания с учетом всех необходимых для осуществления этой деятельности расходов.

Согласно п. 3 ст. 4 Закона об автономных учреждениях за счет средств соответствующего бюджета финансируются расходы автономных образовательных учреждений:

- на выполнение автономным образовательным учреждением задания учредителя на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ);

- на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным образовательным учреждением учредителем или приобретенных автономным образовательным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, расходов на уплату

налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки;

- на мероприятия, направленные на развитие автономных образовательных учреждений, перечень которых определяется учредителем.

При этом если автономное образовательное учреждение с согласия учредителя сдает в аренду недвижимое или особо ценное движимое имущество, то расходы на содержание этого имущества финансируются за счет средств учреждения.

Финансирование автономных образовательных учреждений из бюджета соответствующего уровня осуществляется в форме субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания. Согласно п. 1 ст. 78.1 Бюджетного кодекса РФ автономным учреждениям также могут предоставляться субсидии на иные цели, помимо выполнения задания учредителя. Таким образом, бюджетное финансирование автономных образовательных учреждений имеет строго целевой характер и направлено на обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания на оказание услуг (выполнение работ) в соответствии с основными видами деятельности, предусмотренными в уставе учреждения.

Помимо выполнения задания учредителя автономные учреждения вправе оказывать услуги и выполнять работы на платной основе – в соответствии с основными видами деятельности, утвержденными в уставе.

Можно выделить четыре основных источника финансирования автономных образовательных учреждений в соответствии с положениями законодательства Российской Федерации:

- 1) бюджетное финансирование выполнения задания учредителя на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) в соответствии с основными уставными видами деятельности автономного образовательного учреждения;

2) бюджетное финансирование автономного образовательного учреждения на иные цели (включая мероприятия по развитию автономного образовательного учреждения);

3) доходы автономного образовательного учреждения от оказания платных услуг, помимо выполнения задания учредителя в соответствии с видами его уставной деятельности;

4) добровольные взносы, грантовые и спонсорские средства и иные источники финансирования автономного образовательного учреждения.

В соответствии с п. 11 ст. 5 Закона об автономных учреждениях при создании автономного образовательного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения не допускается изъятие или уменьшение имущества (в том числе денежных средств), закрепленного за государственным или автономным образовательным учреждением. Однако на практике эта норма не гарантирует сохранения за автономным образовательным учреждением прежнего объема бюджетного финансирования, который у него был до изменения типа.

Государственное (муниципальное) задание является основным документом, определяющим параметры деятельности автономного образовательного учреждения в той части, в какой она осуществляется за счет бюджетных средств.

Условия и порядок формирования задания учредителя в отношении автономного образовательного учреждения, созданного на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, определены Постановлением Правительства РФ от 18 марта 2008 года № 182 «Об условиях и порядке формирования задания учредителя в отношении автономного образовательного учреждения, созданного на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, и порядке финансового обеспечения выполнения задания».

Финансовое обеспечение выполнения задания федеральным автономным образовательным учреждением с учетом расходов на содержание закрепленного за ним государственного имущества и уплату налогов осуществляется в форме субсидий из федерального бюджета на основании соглашения между автономным образовательным учреждением и его учредителем.

Типовая форма соглашения между учредителем и федеральным автономным образовательным учреждением о порядке и условиях предоставления субсидии на возмещение нормативных затрат на оказание услуг (выполнение работ) физическим и (или) юридическим лицам утверждена приказом Минэкономразвития России от 3 декабря 2008 года № 423.

Основой для расчета размера субсидии на финансовое обеспечение государственного задания для федеральных автономных образовательных учреждений являются *нормативные затраты*:

на оказание государственных услуг в рамках государственного задания;

на содержание соответствующего недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за федеральным бюджетным или автономным образовательным учреждением или приобретенного автономным образовательным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества (за исключением имущества, сданного в аренду), с учетом расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки. Минэкономразвития России своим приказом от 17 апреля 2009 года № 134 утвердило «Методические рекомендации по расчету нормативных затрат на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за федеральным автономным образовательным

учреждением или приобретенного федеральным автономным образовательным автономным образовательным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества (за исключением имущества, сданного в аренду с согласия учредителя), а также на уплату налогов, в качестве налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки».

Льготы, которые установлены как льгота для «образовательного учреждения» или для работника «образовательного учреждения», сохраняются за автономным образовательным учреждением и его работниками в полной мере. Для этого не требуется принятие никаких дополнительных норм, изменения законодательства и т. п. Право же на те льготы, которые установлены именно для бюджетных учреждений (к примеру, льготные тарифы на оплату коммунальных услуг), со сменой типа на автономное образовательное учреждение будет автономным образовательным учреждением утеряно, если только не будут внесены соответствующие изменения в законодательство о льготах и формулировка не будет скорректирована.

Однако следует отметить, что большинство льгот сформулированы как льготы любому ОУ, а не только бюджетному учреждению, и в этом смысле автоматически распространяются на автономные учреждения.

В соответствии с п. 2 ст. 4 Закона об автономных учреждениях учредитель устанавливает задания для автономного образовательного учреждения в соответствии с предусмотренной его уставом основной деятельностью.

Автономное образовательное учреждение осуществляет в соответствии с заданиями учредителя и обязательствами перед страховщиком по обязательному социальному страхованию деятельность, связанную с выполнением работ, оказанием услуг.

Таким образом, задание учредителя в отношении автономного образовательного учреждения включает в себя все виды услуг и работ, которые автономное образовательное учреждение оказывает полностью или частично за счет средств бюджета, в рамках своей уставной деятельности. При этом, в соответствии с п. 2 ст. 4 Закона об автономных учреждениях, автономное образовательное учреждение *не вправе отказаться* от выполнения государственного (муниципального) задания.

В зависимости от того, на какой вид деятельности устанавливается задание – на оказание государственных (муниципальных) услуг или на выполнение работ, – перечень требований к составу задания различен. При этом требования к составу задания не зависят от того, какое именно учреждение осуществляет оказание услуг (выполнение работ) – бюджетное, автономное, казенное или иной негосударственный и немunicipальный поставщик, оказывающий государственные (муниципальные) услуги (выполняющий работы).

Требования к содержанию государственных (муниципальных) заданий на оказание услуг (выполнение работ) определен в ст. 69.2 Бюджетного кодекса РФ.

В соответствии с положениями п. 1 указанной статьи задание на выполнение работ должно содержать:

- показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполняемых работ);
- порядок контроля за исполнением государственного (муниципального) задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения;
- требования к отчетности об исполнении государственного (муниципального) задания.

Задание на оказание государственных (муниципальных) услуг юридическим лицам также должно содержать:

- определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг;
- порядок оказания соответствующих услуг;
- предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг физическими или юридическими лицами в случаях, если законодательством Российской Федерации предусмотрено их оказание на платной основе, либо
- порядок установления указанных цен (тарифов) в случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

Согласно п. 5 ст. 2 Закона об автономных учреждениях каждое публично-правовое образование (Российская Федерация, субъект РФ и муниципалитет) должно своим нормативным правовым актом определить условия и порядок формирования государственного (муниципального) задания и порядок финансового обеспечения выполнения этого задания в отношении своих автономных образовательных учреждений. Указанный нормативный правовой акт принимается:

Правительством Российской Федерации – в отношении федеральных автономных образовательных учреждений;

высшим исполнительным органом государственной власти субъекта;

РФ – в отношении региональных автономных образовательных учреждений;

местной администрацией – в отношении муниципальных автономных образовательных учреждений.

Порядок формирования и финансового обеспечения заданий учредителя для федеральных автономных образовательных учреждений установлен Постановлением Правительства РФ от 18 марта 2008 года №

182 «Об условиях и порядке формирования государственного задания в отношении автономного образовательного учреждения, созданного на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, и порядке финансового обеспечения выполнения государственного задания».

Законом № 83-ФЗ установлена норма о том, что уменьшение объема субсидии, предоставленной автономному учреждению на выполнение государственного (муниципального) задания, в течение срока выполнения задания возможно только при соответствующем изменении государственного (муниципального) задания.⁴⁸

В соответствии с п. 2 ст. 4 Закона об автономных учреждениях учредитель устанавливает задания для автономного образовательного учреждения в соответствии с предусмотренной его уставом основной деятельностью. Автономное образовательное учреждение осуществляет в соответствии с заданиями учредителя и обязательствами перед страховщиком по обязательному социальному страхованию деятельность, связанную с выполнением работ, оказанием услуг. Таким образом, задание учредителя в отношении автономного образовательного учреждения включает в себя все виды услуг и работ, которые автономное образовательное учреждение оказывает полностью или частично за счет средств бюджета, в рамках своей уставной деятельности. При этом, в соответствии с п. 2 ст. 4 Закона об автономных учреждениях, автономное образовательное учреждение *не вправе отказаться* от выполнения государственного (муниципального) задания.

В зависимости от того, на какой вид деятельности устанавливается задание – на оказание государственных (муниципальных) услуг или на выполнение работ, – перечень требований к составу задания различен. При этом требования к составу задания не зависят от того, какое именно учреждение осуществляет оказание услуг (выполнение работ) –

⁴⁸ п. 2 ст. 4 Федерального закона от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»

бюджетное, автономное, казенное или иной негосударственный и немунципальный поставщик, оказывающий государственные (муниципальные) услуги (выполняющий работы).

Требования к содержанию государственных (муниципальных) заданий на оказание услуг (выполнение работ) определен в ст. 69.2 Бюджетного кодекса РФ. В соответствии с положениями п. 1 указанной статьи задание на выполнение работ должно содержать:

- показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполняемых работ);
- порядок контроля за исполнением государственного (муниципального) задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения;
- требования к отчетности об исполнении государственного (муниципального) задания.

Задание на оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам также должно содержать:

- определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг;
- порядок оказания соответствующих услуг;
- предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг физическими или юридическими лицами в случаях, если законодательством Российской Федерации предусмотрено их оказание на платной основе;
- порядок установления указанных цен (тарифов) в случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

Как и для федеральных государственных учреждений, задание региональным и муниципальным автономным образовательным учреждениям рекомендуется формировать по *разделам* – предусматривая

отдельный раздел на каждый вид услуг (работ). В случае установления задания на услуги и работы одновременно задание должно состоять их двух частей: первая часть включает требования к услугам, вторая часть – требования к работам.

Выполнение такого задания финансируется за счет бюджета в форме субсидий и субвенций.

С момента перехода в автономное образовательное учреждение есть льготный трехлетний срок, в течение которого финансирование за счет бюджета будет сохранено в том же объеме, что и у бюджетного учреждения.

Создание автономного образовательного учреждения происходит на основании решения соответствующего органа управления, в подчинении которого находится данное автономное образовательное учреждение. В этом случае решение о создании автономных образовательных учреждений федерального подчинения принимает Правительство РФ, а решение по созданию автономного образовательного учреждения, находящегося в подчинении субъекта РФ или муниципального образования, принимает соответствующий субъект РФ/муниципальное образование.

Если же в автономное образовательное учреждение преобразовывается государственное или автономное образовательное учреждение, то решение должно быть принято именно тем соответствующим органом, в подчинении которого они находятся.⁴⁹

Согласно п. 2 Постановления Правительства РФ № 662 решение о создании федерального автономного образовательного учреждения принимает Правительство РФ на основании предложений федеральных органов исполнительной власти. Если же создается федеральное

⁴⁹ Постановления Правительства РФ от 10.10.2007 № 662 «Об утверждении Положения об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального автономного образовательного учреждения».

автономное образовательное учреждение путем изменения статуса, существующего федерального государственного или казенного учреждения, то решение принимает Росимущество. Кроме того, постановление № 662 указывает, что в этом случае федеральной службе или федеральному агентству не требуется получать разрешения или согласования процедуры с профильным федеральным министерством, в подчинении которого они находятся.

Согласно п. 3 постановления № 662 федеральный орган исполнительной власти осуществляет функции и полномочия учредителя федерального автономного образовательного учреждения. Также он осуществляет текущий контроль за финансово-хозяйственной деятельностью федерального автономного образовательного учреждения.

Охарактеризуем наиболее важные положения указанного постановления в части формирования государственных заданий для федеральных автономных образовательных учреждений.

Государственное задание федеральному автономному учреждению составляется в соответствии с основными видами деятельности последнего, предусмотренными в уставе, по форме, предусмотренной постановлением Правительства РФ, – по разделам на каждый вид услуг (работ), которые предусматриваются заданием (один вид услуг/работ – один раздел задания).

Государственное задание составляется на этапе формирования федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период и утверждается в срок не позднее одного месяца после официального опубликования федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период федеральными органами исполнительной власти (государственными органами), осуществляющими функции и полномочия учредителя в отношении федеральных автономных образовательных учреждений.

Установленные в отношении федеральных государственных учреждений государственные задания (за исключением сведений, отнесенных к государственной тайне) размещаются на официальном сайте Казначейства РФ. Задания и отчеты об их исполнении (за исключением сведений, отнесенных к государственной тайне) также могут быть размещены на официальных сайтах соответствующих главных распорядителей средств федерального бюджета, в ведении которых находятся федеральные казенные учреждения, и федеральных органов, осуществляющих функции и полномочия учредителя федеральных бюджетных или автономных образовательных учреждений.

Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования должны принять собственные нормативные правовые акты, определяющие условия и порядок формирования государственного (муниципального) задания и порядок финансового обеспечения выполнения задания в отношении бюджетных и автономных образовательных учреждений.

При этом имеет смысл утверждать общий нормативный правовой акт по формированию и финансовому обеспечению заданий для бюджетных и автономных образовательных учреждений. Это обусловлено тем, что по Закону № 83-ФЗ деятельность бюджетных и автономных образовательных учреждений по выполнению государственных (муниципальных) заданий идентична и финансируется в том и другом случае за счет субсидий из соответствующего бюджета. Поэтому и нормативный правовой акт, регулирующий установление и финансовое обеспечение выполнения государственных (муниципальных) заданий бюджетными и автономными учреждениями субъектов РФ и муниципалитетов, как нам представляется, должен быть общим.

Для обеспечения соответствия форм задания на всех уровнях публичной власти представляется целесообразным на региональном и муниципальном уровнях применять форму задания, установленную для

федеральных государственных учреждений Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2010 года № 671 «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания». Однако субъекты РФ (муниципальные образования) вправе с учетом требований федеральных законов и нормативных правовых актов разработать собственную форму государственного (муниципального) задания.

Нормативным правовым актом субъекта РФ (муниципального) по формированию и финансовому обеспечению заданий для государственных (муниципальных) учреждений должно быть установлено, кто готовит проекты заданий автономным и бюджетным учреждениям. Представляется целесообразным порядок, в соответствии с которым задания государственным (муниципальным) автономным и бюджетным учреждениям формируются органами государственной власти (органами местного самоуправления), осуществляющими функции и полномочия их учредителей, при участии самих учреждений.

Как и для федеральных государственных учреждений, задание региональным и муниципальным автономным учреждениям рекомендуется формировать по *разделам* – предусматривая отдельный раздел на каждый вид услуг (работ). В случае установления задания на услуги и работы одновременно задание должно состоять из двух частей: первая часть включает требования к услугам, вторая часть – требования к работам. Отметим, что разница между услугами и работами заключается в отсутствии или наличии материального «результата» деятельности: услуга по определению не имеет непосредственного материального воплощения и потребляется одновременно с ее производством, а результатом выполнения работы является некий материальный продукт. При этом законодательство Российской Федерации на момент написания настоящего

документа не содержит определения работы, выполняемой в рамках государственного (муниципального) задания.

Что касается определения государственных (муниципальных) услуг, то они определены в законодательстве недостаточно четко. Бюджетный кодекс РФ (ст. 6) определяет услуги через государственное (муниципальное) задание. 27 июля 2010 года был принят Федеральный закон № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и государственных (муниципальных) услуг», однако в нем содержатся лишь определения государственных (муниципальных) услуг, оказываемых федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъекта РФ, органами местного самоуправления.

Общее же определение государственных (муниципальных) услуг, как и определение работ, выполняемых в рамках государственных (муниципальных) заданий, в указанном законе не содержится.

Согласно Закону об автономных учреждениях (п. 3 ст. 4) финансовое обеспечение выполнения автономным образовательным учреждением государственного (муниципального) задания осуществляется с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества и расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, а также с учетом мероприятий по развитию автономных образовательных учреждений, перечень которых определяется учредителем.

В соответствии с положениями Бюджетного кодекса РФ порядок формирования и финансового обеспечения государственных (муниципальных) заданий каждый уровень власти определяет самостоятельно – в отношении своих учреждений.

При этом ст. 20 Закона об автономных учреждениях установлено положение о том, что объем финансового обеспечения выполнения задания, установленного учредителем государственному или муниципальному учреждению, не может зависеть от типа такого учреждения.

Кроме выполнения заданий собственников (учредителей), автономные образовательные учреждения могут оказывать платные услуги. Наиболее распространенной платной услугой является предоставление высшего образования на платной основе. Порядок определения размера платы за оказание платных услуг определяется учредителем автономного образовательного учреждения и регламентируется Постановлением Правительства РФ от 02.12.2009 № 984 «О перечне платных услуг, оказываемых организациями в целях предоставления федеральными органами исполнительной власти платных услуг». Сам расчет платы за оказание платных услуг определяется на основании приказа Минфина РФ от 22.10.2009 № 105н «Об утверждении Методических рекомендаций по определению расчетно-нормативных затрат на оказание федеральными органами исполнительной власти и (или) находящимися в их ведении федеральными государственными бюджетными учреждениями государственных услуг (выполнение работ), а также расчетно-нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных бюджетных учреждений» и не может превышать экономически обоснованных расходов на оказание услуги. Под экономически обоснованными затратами нужно понимать следующие затраты: затраты на оплату труда, затраты на приобретение расходных материалов, затраты на коммунальные платежи, другие затраты на содержание и использование имущества, общехозяйственные расходы. С учетом отраслевых специфик перечень затрат может быть дополнен.

Согласно подп. 14 п. 1 ст. 251 НК РФ субсидии, выделяемые собственником (учредителем) автономным образовательным учреждениям, считаются средствами целевого финансирования и не включаются в расчет налоговой базы по налогу на прибыль. Автономное образовательное учреждение обязано вести отдельный учет доходов и расходов, получаемых от бюджетной и внебюджетной деятельности. Автономное образовательное учреждение не имеет права уменьшать доходы, полученные от внебюджетной деятельности на величину расходов, финансирование которых осуществляется за счет выделенных субсидий (письмо Минфина РФ от 31.01.2011 № 03-03-06/4/3).

Автономному учреждению, в соответствии с требованиями налогового законодательства, необходимо разработать учетную политику для целей налогообложения по налогу на прибыль и разработать регистры (счета) налогового учета. Налогообложение коммерческой (внебюджетной) деятельности автономных образовательных учреждений по налогу на прибыль не отличается от такого же налогообложения коммерческих организаций.

Упрощенную систему налогообложения могут применять автономные образовательные учреждения в случае, если их доходы по итогам девяти месяцев года, в котором подано заявление о переходе на УСН, не превысили 45 млн руб. (п. 2.1 ст. 346 НК РФ). Если величина дохода по итогам налогового (отчетного) периода превысит 60 млн руб., то автономное образовательное учреждение должно перейти на общую систему налогообложения прибыли согласно статье 346.13 НК РФ.⁵⁰

Согласно ст. 346.12 НК РФ не имеют права переходить на упрощенную систему налогообложения следующие категории автономных образовательных учреждений:

⁵⁰ Согласно требованиям ст. 346.11 НК РФ автономное образовательное учреждение освобождается от уплаты налога на прибыль, НДС и налога на имущество.

- автономные образовательные учреждения, имеющие филиалы или представительства;
- автономные образовательные учреждения, у которых средняя численность работников за отчетный (налоговый) период превысила 100 человек. При этом под численностью в 100 человек понимается штатная численность;
- автономные образовательные учреждения, у которых стоимость основных средств и НМА превышает 100 миллионов рублей (за исключением земельных участков).

В состав налоговой базы при расчете УСН не включается целевое финансирование и субсидии, выделяемые собственником.

Автономные образовательные учреждения осуществляют операции, облагаемые НДС, в общем порядке, установленном главой 21 НК РФ. Однако в соответствии со ст. 145 НК РФ автономные образовательные учреждения могут воспользоваться льготой по НДС. Льготой могут воспользоваться те автономные образовательные учреждения, у которых за три предшествующих подаче заявления на пользование льготой календарных месяца сумма выручки от реализации не превысила в совокупности 2 миллиона рублей.⁵¹

К сожалению, на практике встречаются ситуации, когда автономное образовательное учреждение не подает документы на продление пользования льготой, так как считает, что это происходит автоматически или же «по умолчанию», ввиду его статуса государственной (муниципальной) структуры. Однако получение льготы по НДС никоим

⁵¹ Автономное образовательное учреждение использует льготу по НДС в течение последующих двенадцати месяцев после ее получения. И в течение этого периода оно не может отказаться от льготы. Если автономное образовательное учреждение решило продлить льготу, то по истечении двенадцати месяцев (законодательство не «привязывает» этот срок к календарному году) оно представляет в налоговый орган баланс, выписку из книги продаж и надлежащим образом заверенную выписку из журналов полученных и выставленных счетов-фактур. На основании этих документов автономное образовательное учреждение подтверждает то, что в течение двенадцати месяцев сумма полученной выручки (без учета налога за каждые три последовательных календарных месяца) не превышала 2 млн руб.

образом не связано со статусом. В случае отсутствия подтверждающих документов или при их неполной комплектности автономное образовательное учреждение теряет право на льготу по обложению НДС.

Льготный режим по ряду налогов не означает, что автономные образовательные учреждения вообще освобождаются от их уплаты. Они являются такими же налоговыми агентами и налогоплательщиками, как и коммерческие организации, и на них распространяются аналогичные обязанности и права, связанные с исчислением и уплатой налогов.

Существенные поправки внесены в Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»: первоначально в законопроекте предлагалось образовывать автономные образовательные учреждения только в сфере образования, культуры, науки, здравоохранения и социального обеспечения.⁵²

При этом согласно пункту 14 статьи 31 Закона № 83-ФЗ автономные образовательные учреждения, созданные в сферах, не предусмотренных пунктом 1 статьи 2 Закона «Об автономных учреждениях», подлежат реорганизации или ликвидации в течение одного года со дня официального опубликования Закона; в соответствии с депутатской поправкой предусмотрена возможность открытия автономным образовательным учреждениям лицевых счетов не только в кредитных организациях, но и в территориальных органах Федерального казначейства или в финансовых органах. При этом норма вступает в силу при добровольном принятии такого решения учредителем автономного образовательного учреждения и при наличии соглашения учредителя с одним из указанных органов; принята норма, согласно которой автономное образовательное учреждение, так же как и бюджетное, не вправе отказаться от выполнения государственного задания; сохранен порядок

⁵² Возможность создания автономных образовательных учреждений в иных сферах, ранее установленная статьей 2 Закона № 174-ФЗ, исключалась. После активных обсуждений данной нормы в итоге была принята поправка, предусматривающая создание автономных образовательных учреждений в иных сферах, если это предусмотрено федеральными законами.

применения упрощенной системы налогообложения для автономных образовательных учреждений.

Для автономного образовательного учреждения важно то, что ст. 41 БК РФ исключает доходы от использования имущества, закрепленного за автономным образовательным автономным образовательным учреждением на праве оперативного управления, из перечня видов неналоговых доходов бюджета.

В соответствии со ст. 42 БК РФ, из учета в доходах бюджетов также исключаются:

- средства, получаемые в виде арендной либо иной платы за сдачу во временное владение и пользование или во временное пользование имущества, находящегося в оперативном управлении автономных образовательных учреждений;

- средства, получаемые от передачи имущества, находящегося в оперативном управлении автономных образовательных учреждений, под залог;

- другие предусмотренные законодательством РФ доходы от использования имущества, находящегося в оперативном управлении автономных образовательных учреждений.

В соответствии со ст. 43 БК РФ, средства, получаемые от продажи имущества, находящегося в оперативном управлении автономных образовательных учреждений, исключаются из перечня средств, подлежащих зачислению в соответствующие бюджеты в полном объеме.

Следовательно, на автономные образовательные учреждения не распространяются требования бюджетного законодательства: о порядке расходования средств, находящихся в самостоятельном распоряжении; необходимости расходовать их строго по статьям бюджетной сметы; сложной и длительной процедуре выделения средств по сметному финансированию; расходованию средств путем размещения

государственного или муниципального заказа уполномоченным органом (организации аукциона, конкурса, проведения котировок цен) и т. п. Казначейство уже не контролирует распоряжение данными средствами. Обязанность целевого использования бюджетных субсидий и субвенций в соответствии с их назначением сохраняется. Сохраняется и финансовый контроль за использованием любых денежных средств, однако внебюджетные доходы могут использоваться свободно.

Заключение договоров, независимо от того, является ли их стороной бюджетное или автономное образовательное учреждение, регулируется гражданским законодательством. Однако нормы законодательства иных отраслей могут внести существенные коррективы в этот процесс.

Автономное образовательное учреждение отвечает по своим обязательствам, закрепленным за ним имуществом, т. е. кредиторы смогут обратиться за взысканием на больший объем активов учреждения. При этом потеря определенных видов имущества по долгам может сказаться на возможности существования учреждения: например, невозможна деятельность школы без помещений, учебного оборудования, мебели. Поэтому законодатель оградил автономные образовательные учреждения от подобных ситуаций, оговорив, что по его долгам взыскание не может быть обращено на недвижимое имущество и особо ценное движимое имущество, закрепленное за ним учредителем или приобретенное за счет средств, выделенных ему на это учредителем. Для безопасности учреждения в этом аспекте важно, какое именно имущество будет отнесено к категории особо ценного движимого имущества.

Такая схема выглядит достаточно привлекательной для учреждения. Однако следует помнить, что собственник имущества автономного образовательного учреждения не несет ответственности по его обязательствам. Следовательно, если у учреждения нет иного

имущества, кроме описанного выше, долг взыскать становится невозможно, т. к. это имущество от взыскания забронировано, субсидиарной ответственности по долгам никто не несет, должник продолжает работать, а процедура банкротства не проводится. Если взыскание долга с бюджетного учреждения существенно затрудняет процедура обращения взыскания на бюджетные средства, то долги автономного образовательного учреждения могут оказаться никак не обеспечены в принципе. В связи с этим контрагенты могут потребовать включить в договоры условия о предоплате, расчетах посредством покрытого (депонированного) аккредитива, залоге, поручительстве, банковской гарантии, страховании возникающих рисков.

Автономное образовательное учреждение обязано в соответствии с законом ежегодно публиковать отчеты о своей деятельности и об использовании закрепленного за ним имущества в порядке, установленном Правительством РФ, в определенных его учредителем средствах массовой информации, а также – обеспечить открытость и доступность определенного перечня документов.

Кроме того, автономное образовательное учреждение должно ежегодно проводить обязательный аудит, что может серьезно увеличить временные и организационные затраты на улучшение качества бухгалтерского учета. К сожалению, в настоящий момент во многих учреждениях он ведется с погрешностями и неточностями или же централизованной бухгалтерией.

Подводя итоги, следует сказать, что в рамках реализации модели успешной социализации детей введение Закона №83-ФЗ позволяет образовательным учреждениям:

- 1) Повысить качество предоставляемых образовательных услуг, за счет перехода на новые принципы финансирования, а именно: за счет отказа от сметного финансирования новых бюджетных и автономных

учреждений, что влечет значительное расширение их возможностей (в сравнении с казенными) по расходованию бюджетных средств. Хотя, вместе с тем, риски бюджетных и автономных учреждений при этом повышаются, а казенные учреждения, имея сметное финансирование, а значит меньшую свободу, более защищены государством.

2) Стать центрами досуга и осуществить наибольший охват детей и молодежи в области обеспечения гармоничного развития личности, за счет разрешения бюджетным и автономным учреждениям осуществления приносящей доход деятельности, а именно: оказания платных дополнительных образовательных услуг.

3. Рекомендации по проведению процедуры изменения типа образовательного учреждения с бюджетного на автономное.

Возможен следующий вариант реализации перехода муниципального образовательного учреждения в статус автономного образовательного учреждения:

1. Анализ ресурсов образовательного учреждения с точки зрения возможного перехода школы в иной статус.
 - Анализ кадровых ресурсов.
 - Анализ материально-технических ресурсов.
 - Анализ родительских ресурсов.
2. Работа по формированию попечительского или наблюдательного совета.
3. Работа со СМИ.
4. Подготовка предложения о создании автономного образовательного учреждения (или автономной организации).

Предложение о создании автономного образовательного учреждения путем изменения типа существующего муниципального учреждения должно содержать:

- обоснование создания такого учреждения, в том числе с точки зрения его ожидаемых социально-экономических последствий, доступности населению и качества предоставляемых им услуг;
- сведения об имуществе;
- расчет денежных средств, необходимых для исполнения всех полномочий, предусмотренных уставом автономного образовательного учреждения.

Предложение передается в соответствующий орган государственной власти или орган местного самоуправления для рассмотрения и принятия решения о создании автономного образовательного учреждения.

5. Работа с депутатским корпусом.

Решение о создании автономного образовательного учреждения (автономной организации) путем изменения типа муниципального учреждения принимается представительным органом муниципального образования.

6. Работа с различными отделами администрации местного самоуправления.

Один из самых сложных вопросов при подготовке перехода школы в иной статус – вопрос финансирования нового учреждения (или организации). Финансирование той части деятельности, которая обеспечивает гарантии бесплатного образования, осуществляется из соответствующего бюджета в форме субвенции. Объем субвенции рассчитывается согласно региональным социально-финансовым нормативам и передается муниципалитету из регионального бюджета.

Второй очень серьезный вопрос, предполагающий совместную работу школы, ставшей инициатором перехода к автономии, и администрации местного самоуправления – это вопрос имущества.

В случае перехода школы в статус автономного образовательного учреждения, необходимо подготовить два реестра на имущество. Во-первых, это реестр, в который войдет та часть имущества, которая будет передана школе Учредителем, а также имущество, приобретенное за счет целевых бюджетных средств. Это имущество должно принадлежать школе на правах оперативного управления. Во-вторых, это реестр имущества, приобретенного за счет средств самого учреждения (благотворительные взносы, доход от дополнительных образовательных услуг или от проектной деятельности). Эта часть имущества переходит школе на правах собственности. И в том, и в другом случае, необходимо составить полные списки для принятия соответствующего решения.

7. Участие в работе сессии представительного органа муниципального образования.

8. Подготовка устава автономного образовательного учреждения.

9. Создание наблюдательного совета.

Учредитель принимает решение о назначении руководителя автономного образовательного учреждения, а также назначает членов наблюдательного совета. Это предусмотрено ст.10 п.6 и ст.11п.2 законопроекта «Об автономном образовательном учреждении». Конечно, в данном случае, демократия весьма относительна, и автономное образовательное учреждение мало чем отличается от обычного муниципального. Поэтому, желательно, чтобы в состав наблюдательного совета вошли люди, способные открыто высказывать свою точку зрения, даже если она не совпадает с позицией учредителя. Кстати, нормы законопроекта не предусматривают досрочное прекращение полномочий членов наблюдательного совета по инициативе учредителя.

10. Государственная регистрация автономного образовательного учреждения.

Отличительной чертой является применение для автономного образовательного учреждения особых правил заключения крупных сделок (т.е. любых договоров имущественного характера), а также сделок (договоров), в заключение которых имеется заинтересованность. В автономном образовательном учреждении создается дополнительный орган управления, фактически контролирующей деятельность руководителя ОУ, который и будет осуществлять контроль за такого рода сделками. Таким образом, руководитель автономного образовательного учреждения уже не вправе самостоятельно заключать все сделки от имени учреждения. В случае крупной сделки или сделки с заинтересованностью, должен соблюдаться установленный порядок. Для бюджетного образовательного учреждения таких правил и ограничений не установлено.

Кроме этого бюджетные учреждения не обязаны (в соответствии с федеральным законодательством) публиковать отчеты о своей деятельности. Они вправе публично размещать подобную информацию. Обязанность публикации "открытых докладов" или отчетов может быть предусмотрена уставами ОУ, правовыми актами местных органов самоуправления и субъектов РФ в связи с реализацией политики государственно-общественного управления в сфере образования и полномочий собственника имущества и учредителя ОУ.

Автономное же учреждение обязано в соответствии с законом ежегодно публиковать отчеты о своей деятельности и об использовании закрепленного за ним имущества в порядке, установленном Правительством РФ, в определенных его учредителем средствах массовой информации, а также – обеспечить открытость и доступность определенного перечня документов.

Кроме того, автономное образовательное учреждение должно ежегодно проводить обязательный аудит, что может серьезно увеличить временные и организационные затраты на улучшение качества бухгалтерского учета. К сожалению, в настоящий момент во многих учреждениях он ведется с погрешностями и неточностями или же централизованной бухгалтерией.

Банкротство учреждения невозможно в соответствии с законом, следовательно, и продажи имущества за долги в ходе процедуры принудительной ликвидации также быть не может. В этом смысле неуместны аналогии со скрытой приватизацией государственных предприятий начала девяностых годов, когда для предприятия преднамеренно создавался фиктивный долг, затем проводилась процедура банкротства и приобретение имущества заинтересованными лицами. Законодательство об автономных учреждениях не содержит возможностей для реализации такой схемы.

После объяснения этих моментов обычно возникает вопрос, а почему бы учредителю тогда просто не ликвидировать автономное образовательное учреждение и не продать его имущество? Ответ на него также не предполагает, что указанный риск действительно повышается для автономных образовательных учреждений. Да, конечно, ликвидация учреждения возможна. Однако принятие такого решения никак не зависит от типа учреждения, ликвидировано может быть и бюджетное, и автономное образовательное учреждение, смена типа никак не увеличивает и не уменьшает такой риск.

Существует также риск банкротства кредитной организации. Данный риск должен быть рассмотрен как существенный и требующий внимания. Действительно, счета в кредитных организациях отличаются от казначейских, в том числе и тем, что кредитная организация может обанкротиться.

Не следует забывать и о том, что работают кредитные организации по-разному, и с их стороны возможны незаконные, недобросовестные действия в отношении средств на счетах автономных образовательных учреждений, мошенничество.

В связи с этим необходимо тщательно оценивать кредитную организацию, выбирать надежные, вызывающие доверие банки. Выбор кредитной организации должен производиться осознанно и вдумчиво. Могут быть и иные способы минимизации данного риска, например, страхование вкладов.

Риск утраты имущества также является реальным. Однако следует отметить, что любой владелец имущества, в т. ч. и автономное, и бюджетное образовательное учреждение, обладающие имуществом на праве оперативного управления, могут потерять данное имущество по причине его гибели. Смена типа учреждения данный риск не повышает и не понижает. Для минимизации рисков возможно, например, страхование имущества.

Риск потери дополнительных льгот, преимуществ автономным образовательным учреждением и работниками необходимо оценивать применительно к каждой конкретной установленной законодательством льготе для учреждения и его сотрудников, будь то налоговые льготы, социальные льготы, предоставляемые пенсионным и трудовым законодательством преимущества и т. п.

Те льготы, которые установлены как льгота для "образовательного учреждения" или для работника "образовательного учреждения", сохраняются за автономным образовательным учреждением и его работниками в полной мере. Для этого не требуется принятие никаких дополнительных норм, изменения законодательства и т. п. Право же на те льготы, которые установлены именно для бюджетных учреждений (к примеру, льготные тарифы на оплату коммунальных услуг), со сменой

типа на автономное образовательное учреждение будет автономным образовательным учреждением утеряно, если только не будут внесены соответствующие изменения в законодательство о льготах и формулировка не будет скорректирована.

Однако следует отметить, что большинство льгот сформулированы как льготы любому ОУ, а не только бюджетному учреждению, и в этом смысле автоматически распространяются на автономные учреждения.

На наш взгляд, основным риском перехода в автономные учреждения является неготовность сотрудников учреждения, и в первую очередь его руководства, к работе в новых условиях. Большая степень свободы предполагает наличие навыков руководства автономным образовательным учреждением в новых условиях. Фактически уровень экономических и правовых знаний администрации недостаточен, управленческие навыки не позволяют работать в рыночных условиях с максимально возможной эффективностью. Когда речь идет о бюджетных учреждениях, этот недостаток менее заметен, поскольку у администрации не так много возможностей. Если же такие возможности расширяются, а с ними появляются и новые риски, очевидными становятся такие недостатки административной работы, как: неготовность к эффективному использованию ресурсов учреждения; неумение использовать инструменты минимизации рисков; неготовность по-новому выстраивать отношения с государственными органами, юридическими и физическими лицами, грамотно и осознанно проявлять инициативу, активность. Необходимо стратегическое планирование развития ОУ, постановка новых целей и задач, которые позволят выйти на новый уровень качества образования, и, следовательно, на новые конкурентные позиции, а не просто ведение обычной деятельности и решение текущих вопросов.

Таким образом, смена типа ОУ на автономное образовательное учреждение предполагает новые, более высокие требования к уровню и качеству управленческой работы в учреждении.

В заключение отметим, что возможность выбора типа учреждения не безусловна. Учреждение, несомненно, имеет возможность повлиять на такой выбор, поскольку, в соответствии с законодательством, без согласия самого ОУ перевод его в автономное образовательное учреждение невозможен. Учреждение должно либо само инициировать процесс смены типа ОУ, либо дать на это согласие.

С другой стороны, без согласия учредителя перейти в автономное образовательное учреждение также невозможно. Учредитель должен принять ряд нормативных правовых актов, регулирующих вопросы перехода, и разработать документы, в соответствии с которыми будет определяться и финансироваться государственное (муниципальное) задание автономным учреждениям. Кроме того, решение о смене типа учреждения принимается учредителем. Порядок перехода в автономные учреждения требует отдельного рассмотрения, тем более что уже накоплен значительный региональный опыт.

Представляется, что смена типа учреждения во многом будет зависеть от региональной политики в области образования, и во многих регионах переход бюджетных ОУ в автономные планируется. Однако в некоторых регионах официально заявлено, что учреждения переводиться в автономные не будут (вне зависимости от желания самих учреждений). ОУ имеют возможность инициировать или не допустить смену типа, однако вынуждены учитывать при принятии решения мнение региональных и местных властей.

Независимо от региона изучение опыта функционирования автономного образовательного учреждения (оценка его возможностей, рисков, рациональности перехода в случае конкретного учреждения), на

наш взгляд, актуально для любого ОУ. Практика показывает, что новый тип учреждения востребован в условиях современной образовательной политики и экономической ситуации.

3.1. Методика оценки возможности и целесообразности создания автономного образовательного учреждения путем изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения.

С принятием Закона № 83-ФЗ особую актуальность приобрел вопрос о критериях, по которым субъекты Российской Федерации и муниципальные образования могут определить перечни государственных и автономных образовательных учреждений, которые будут преобразованы в казенные учреждения и в бюджетные учреждения (нового типа).

Можно выделить следующие основные группы факторов, влияющих на принятие решения об изменении типа существующего государственного (муниципального) учреждения на автономное образовательное учреждение:

- социальная значимость услуг учреждения;
- экономический потенциал;
- потенциал автономии учреждения.

Социальная значимость услуг учреждения определяется необходимостью обеспечения конституционных и законодательно установленных гарантий предоставления услуг. Это требование можно рассматривать в двух аспектах:

во-первых, как сохранение возможности получения гарантированного набора, объема и качества услуг для населения,

во-вторых, для определенных категорий потребителей, как сохранение гарантий получения услуг на бесплатной и (или) льготной основе.

Таким образом, социальный риск при преобразовании государственного (муниципального) учреждения в автономное образовательное учреждение связан с возможной перепрофилизацией деятельности учреждения и прекращением предоставления им каких-либо услуг (в том числе на бесплатной и/или льготной основе). Это обусловлено изменением мотивации учреждения при его переводе в автономный статус: прямо заинтересованное в увеличении объемов оказания платных услуг, учреждение может снижать качество услуг, предоставляемых на бесплатной основе.

Рассмотренные выше группы факторов положены в основу методики оценки возможности и целесообразности создания автономного образовательного учреждения путем изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения. В соответствии с предлагаемым подходом оценка целесообразности создания автономного образовательного учреждения осуществляется на основании анализа набора критериев, сгруппированных в три основных блока.

Оценка выполняется отдельно по каждому блоку критериев на основе анализа соответствующих необходимых данных по учреждению.

Результаты оценки по каждому отдельному критерию и блоку в целом приводятся в первом разделе – «Обоснование создания автономного образовательного учреждения» – предложения о создании автономного образовательного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения.

По результатам анализа и оценки каждому из критериев в методике присваивается соответствующее значение – «Да» или «Нет» (наличествует или отсутствует данный фактор применительно к рассматриваемому учреждению).

Далее по каждому блоку критериев выставляется результирующая оценка в зависимости от того, какой результат преобладает – «Да» или «Нет».

Каковы же критерии для оценки возможности и целесообразности преобразования учреждения в автономное?

Если по трем блокам критериев из трех преобладают ответы «Да» - перевод желателен (целесообразен).

Если по двум блокам критериев из трех преобладают ответы «Да» – перевод возможен.

Если по двум блокам критериев из трех преобладают ответы «Нет» – перевод возможен, но существуют значительные риски (опасности) перевода, наконец, если по трем блокам критериев из трех преобладают ответы «Нет» – перевод нежелателен (нецелесообразен).

Если результатом проведенной оценки являются варианты 2 или 3 (по одному или двум блокам критериев из трех в учреждении преимущественно отсутствуют факторы, благоприятствующие переводу), то следует более детально проанализировать существующие риски возникновения негативных последствий изменения типа учреждения и уже на основании этого анализа принять окончательное решение о переводе либо об отказе в переводе существующего государственного (муниципального) учреждения в автономное образовательное учреждение.

Как уже было отмечено, с принятием Закона № 83-ФЗ бюджетные учреждения по своему статусу в значительной мере были приближены к статусу автономных образовательных учреждений. С учетом этого приведенный в данном разделе перечень критериев для оценки возможности и целесообразности изменения типа государственного (муниципального) учреждения на автономное может использоваться для определения перечней казенных и бюджетных учреждений на

региональном и муниципальном уровнях в соответствии с Законом № 83-ФЗ.

Методика оценки возможности и целесообразности создания автономного образовательного учреждения путем изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения.

В перечень критериев для оценки возможности и целесообразности создания автономного образовательного учреждения путем изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения входят следующие показатели: *Группа критериев / Наличие (да/нет).*

1 Социальная значимость услуг учреждения, преобладает - (да/нет).

1.1 Потребность населения в услугах учреждения в среднесрочном периоде возрастает или является стабильной - Да/Нет.

1.2 Отсутствие привязки услуг учреждения к узкой клиентской группе (лица, находящиеся в трудной жизненной ситуации; инвалиды и пр.) - Да/Нет.

1.3 Характеристики услуг и клиентских групп учреждения не ограничивают спрос на услуги учреждения со стороны других клиентских групп - Да/Нет.

1.4 Известность и авторитет учреждения среди потребителей, обусловленные высоким качеством услуг, квалификацией работников учреждения, уникальной специализацией и т.д. - Да/Нет.

1.5 Минимальный риск возникновения негативных социальных последствий перевода бюджетного учреждения в автономное образовательное учреждение (снижения социальных гарантий, введения платы за услуги, в том числе в скрытой форме, и т.д.) - Да/Нет.

2 Экономический потенциал учреждения, преобладает - (да/нет).

2.1 Сравнительно высокая доля доходов от платных услуг в доходах учреждения - Да/Нет.

2.2 Возможность расширения перечня и объемов оказания платных услуг - Да/Нет.

2.3 Наличие предложений об оказании аналогичных услуг на платной основе со стороны негосударственных (немуниципальных) организаций - Да/Нет.

2.4 Возможность привлечения добровольных взносов, грантовых и спонсорских средств - Да/Нет.

2.5 Наличие неиспользуемого автономным образовательным учреждением имущества или имущества, сдаваемого в аренду - Да/Нет.

3 Потенциал автономии учреждения, преобладает - (да/нет).

3.1 Наличие в учреждении активного, грамотного, деятельного руководителя, заинтересованного в расширении перечня и объемов оказания платных услуг - Да/Нет.

3.2 Отсутствие сравнительно высокой кредиторской и (или) дебиторской задолженности (в том числе просроченной) у учреждения - Да/Нет.

3.3 Положительный опыт оказания платных услуг - Да/Нет.

3.4 Наличие гибкости в управлении персоналом (возможности для сокращения и набора новых сотрудников при минимальных негативных последствиях для соответствующей территории) - Да/Нет.

3.5 Налаженные отношения с заинтересованными сторонами (бизнес-сообществом, общественными организациями, иностранными организациями и пр.) - Да/Нет.

3.2. Порядок подготовки необходимых документов для создания автономного образовательного учреждения путем изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения

Решение об изменении типа учреждения на автономное принимается на основании рассмотрения предложения о переводе, форма которого утверждена постановлением Правительства РФ от 28 мая 2007 года № 325.

Предложение готовит исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, в ведении которых находится соответствующее государственное или автономное образовательное учреждение, по согласованию с исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления, на которые возложено управление государственным или муниципальным имуществом.

Утвержденная постановлением Правительства РФ от 28 мая 2007 года № 325 форма предложения об изменении типа государственного (муниципального) учреждения на автономное образовательное учреждение состоит из девяти разделов:

- 1) «Обоснование создания автономного образовательного учреждения»;
- 2) «Общие сведения о существующем государственном или муниципальном учреждении»;
- 3) «Сведения о целях и видах деятельности существующего государственного или муниципального учреждения»;
- 4) «Сведения об имуществе существующего государственного или муниципального учреждения»;
- 5) «Сведения об ином имуществе, подлежащем передаче в оперативное управление создаваемого автономного образовательного учреждения»;
- 6) «Сведения о финансировании и доходах существующего государственного или муниципального учреждения»;
- 7) «Сведения о задолженности существующего государственного или муниципального учреждения»;

8) «Сведения об услугах (работах), оказываемых (выполняемых) существующим государственным или автономным образовательным автономным образовательным учреждением»;

9) «Сведения о работниках существующего государственного или муниципального учреждения и об уровне оплаты их труда»⁵³.

Приказом Минэкономразвития России от 20 июля 2007 года № 261 (с изменениями) утверждены методические рекомендации по заполнению формы предложения о создании автономного образовательного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения. В соответствии с данными рекомендациями необходимо кратко описать возможные социально-экономические последствия создания автономного образовательного учреждения, в числе которых целесообразно указать:

- последствия для потребителей услуг государственного (муниципального) учреждения (например, расширение состава оказываемых услуг, повышение их качества и доступности);

- последствия для работников существующего государственного или муниципального учреждения и их семей (например, сокращение штатной численности, изменение уровня оплаты труда работников учреждения);

- последствия для бюджета соответствующего уровня (например, рост налоговых доходов бюджета).

По возможности рекомендуется приводить конкретные количественные показатели.

Оценку доступности предоставления предполагаемых услуг населению создаваемым автономным образовательным учреждением рекомендуется приводить в сравнении с доступностью предоставления услуг существующим государственным (муниципальным) автономным

⁵³ Автономные учреждения: актуальные вопросы деятельности / Дмитрий Жигалов. – Москва : Фонд «Институт экономики города», 2010. – 118 с.

образовательным учреждением с указанием количества и территориального размещения фактических и потенциальных потребителей услуг».

Остальные разделы формы предложения о переводе заполняются данными из утвержденных уставных, разрешительных и отчетных документов о деятельности существующего государственного или муниципального учреждения.

Правительство РФ постановлением от 24 декабря 2007 года № 924 утвердило правила подготовки предложений о создании федеральных автономных образовательных учреждений путем изменения типа существующих федеральных государственных учреждений. Многие регионы и муниципалитеты при разработке соответствующих нормативных правовых актов своего уровня взяли за основу положения указанного постановления Правительства Российской Федерации.

3.3. Общая схема перевода существующего государственного (муниципального) учреждения в автономное образовательное учреждение

Общую схему действий органов государственной власти (органов местного самоуправления) по созданию автономных образовательных учреждений путем изменения типа существующих государственных (муниципальных) учреждений можно представить следующим образом.

В соответствии с ч. 1 ст. 5 Закона об автономных учреждениях автономное образовательное учреждение может быть создано путем его создания или путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения.

Согласно ч. 14 ст. 5 Закона об автономных учреждениях создание автономного образовательного учреждения путем изменения типа

существующего государственного или муниципального учреждения не является его реорганизацией⁵⁴.

Статья 5 Закона об автономных учреждениях определяет следующие обязательные условия для принятия решения о создании автономного образовательного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения:

- бюджетное образовательное учреждение должно проявить соответствующую инициативу либо выразить согласие;
- решение об изменении типа учреждения не должно приводить к нарушениям конституционных прав граждан в социально-культурной сфере, в том числе прав на получение бесплатной медицинской помощи, бесплатного образования и на участие в культурной жизни.

Правительство Российской Федерации может устанавливать дополнительные условия для принятия решения о создании федерального автономного образовательного учреждения путем изменения типа существующего государственного учреждения. Кроме того, Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или местной администрацией муниципального образования могут быть определены перечни государственных или автономных образовательных учреждений, тип которых не подлежит изменению.

Таким образом, с инициативой о создании автономного образовательного учреждения путем изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения может выступить как само учреждение в лице его руководителя (директора), так и учредитель – местная администрация или орган государственной власти. Во втором случае для «запуска» процесса создания автономного образовательного

⁵⁴ При переводе бюджетного или казенного учреждения в автономное в его устав вносятся соответствующие изменения, однако при этом не требуется переоформлять разрешительные документы (лицензии, свидетельства об аккредитации и пр.).

учреждения необходимо согласие учреждения, что определено требованиями к содержанию предложения о создании автономного образовательного учреждения путем изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения.

В соответствии с указанными требованиями для перевода государственного (муниципального) учреждения в автономное требуется выраженное в письменном виде одобрение (согласие) на изменение типа существующего государственного или муниципального учреждения высшего коллегиального органа учреждения, предусмотренного уставом. При отсутствии в учреждении высшего коллегиального органа одобрение изменения типа учреждения выражается его единоличным исполнительным органом – руководителем (директором) в форме письма учредителю.

Добровольность перехода в статус автономного образовательного учреждения – важное требование, которое обязательно должно соблюдаться при принятии решений об изменении типа существующих государственных и автономных образовательных учреждений. В случае принудительного перевода в автономный статус, несмотря на отказ учреждения (выраженный высшим коллегиальным органом или руководителем учреждения), оно вправе обжаловать действия учредителя в суде.

Орган государственной власти субъекта РФ или структурное подразделение местной администрации, координирующее деятельность соответствующего государственного или муниципального учреждения, готовит предложение о создании автономного образовательного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения (далее – предложение) и проект нормативного правового акта о создании автономного образовательного учреждения.

Указанные документы готовятся по инициативе либо с согласия учреждения и направляются на согласование в исполнительный орган государственной власти (орган местного самоуправления), на который возложено управление государственным (муниципальным) имуществом с приложением копии решения об одобрении изменения типа учреждения высшим коллегиальным органом этого учреждения (при наличии такого органа) или руководителем учреждения (при отсутствии коллегиального органа).

Согласованные органом по управлению имуществом документы (предложение о переводе и проект нормативного правового акта о создании автономного образовательного учреждения) направляются в высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ или главе муниципальной администрации для принятия решения о создании или об отказе в создании автономного образовательного учреждения.

Рассмотрим стандартный алгоритм преобразования бюджетной организации на примере федерального учреждения, отметив, что все нижесказанное справедливо для учреждений, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Итак, если учреждение намерено провести реорганизацию, требуется прохождение следующих этапов.

1. Решение о реорганизации

Согласно п. 1 ст. 57 ГК РФ реорганизация юридического лица может быть осуществлена по решению его учредителей (участников) либо органа юридического лица, уполномоченного на то учредительными документами.

В соответствии с п. 1 постановления Правительства РФ от 10.02.2004 № 71 "О создании, реорганизации и ликвидации федеральных государственных учреждений" решения о реорганизации федеральных государственных учреждений принимает Правительство РФ. Проекты

указанных решений подготавливают федеральные органы исполнительной власти, на которые возложены координация и регулирование деятельности в соответствующей отрасли, по согласованию с Минэкономразвития, Минздравсоцразвития и Минфином России.

Проект решения Правительства РФ о реорганизации федерального государственного учреждения должен предусматривать предмет и цели деятельности учреждения, а также предельную численность работников и размер ассигнований на содержание реорганизуемого учреждения в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете.

Кроме того, в соответствии с п. 2 письма Минфина России от 16.06.2003 № 03-01-01/ 08-176 (далее - Письмо № 03-01-01/08-176) в таком решении следует отразить:

- основание для принятия решения о реорганизации органа или учреждения;
- дату, на которую проводится реорганизация органа или учреждения;
- срок проведения реорганизационных мероприятий;
- создание органа (комиссии), уполномоченного учредителем на реорганизацию с назначением председателя органа (комиссии) при реорганизации органа или учреждения;
- источник финансирования расходов, связанных с проведением реорганизации;
- перечень органов или учреждений, которым передаются функции, права и обязанности, активы (финансовые и нефинансовые) и обязательства (далее - активы и обязательства) реорганизуемого органа или учреждения.

При необходимости в указанных решениях отражаются вопросы, связанные с передачей имущества реорганизуемого учреждения Росимуществу.

Порядок и сроки упразднения органа (комиссии), уполномоченного на реорганизацию, определяются правовым актом учредителя, а в случае реорганизации федерального органа исполнительной власти - распоряжением Правительства РФ. При этом орган (комиссия), уполномоченный на реорганизацию, не может быть упразднен до представления оформленного в установленном порядке передаточного или разделительного балансов (п. 4 Письма № 03-01-01/08-176).

2. Сообщения и уведомления

Налоговым органам. В соответствии с п. 13 ст. 5 Закона «Об автономных учреждениях» и п. п. 1 и 2 ст. 60 Гражданского кодекса РФ юридическое лицо в течение трех рабочих дней после даты принятия решения о его реорганизации обязано в письменной форме сообщить в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц (т. е. налоговый орган по месту нахождения учреждения), о начале процедуры реорганизации с указанием того, в какой форме производится реорганизация. Если в реорганизации участвуют два и более юридических лица (например, при слиянии), такое уведомление направляет юридическое лицо, последним принявшее решение о реорганизации, либо определенное решением о реорганизации. Аналогичное положение содержит п. 1 ст. 13.1 Закона № 129-ФЗ. Форма уведомления приведена в Письме ФНС РФ от 23.01.2009 № МН-22-6/64.

На основании упомянутого уведомления орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц, вносит в ЕГРЮЛ запись о том, что юридическое лицо (юридические лица) находится (находятся) в процессе реорганизации (п. 1 ст. 13.1 Закона № 129-ФЗ).

Также, в соответствии с подп. 4 п. 2 ст. 23 части первой Налогового кодекса РФ (далее НК РФ) налогоплательщики обязаны письменно сообщать в налоговый орган по месту нахождения организации о ее реорганизации или ликвидации по форме С-09-4 ("Сообщение о

реорганизации или ликвидации организации"), утвержденной приказом ФНС России от 21.04.2009 № ММ-7-6/252.

После внесения указанной записи в единый государственный реестр юридических лиц государственное (муниципальное) учреждение дважды, с периодичностью один раз в месяц, помещает в средствах массовой информации, где публикуются данные о государственной регистрации юридических лиц, уведомление об изменении типа на автономное образовательное учреждение. В уведомлении указываются сведения о создаваемом автономном учреждении, описываются порядок и условия заявления кредиторами своих требований и иные сведения, предусмотренные законодательством Российской Федерации. В свою очередь, требованием о размещении уведомления в средствах массовой информации определяется минимальный срок создания автономного образовательного учреждения путем изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения – 2 месяца.

Особое внимание при реорганизации юридического лица гражданское законодательство уделяет установлению гарантий прав его кредиторов. Согласно п. 2 ст. 13.1 Закона № 129-ФЗ реорганизуемое юридическое лицо в течение пяти рабочих дней после даты направления уведомления о начале процедуры реорганизации в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц, обязано в письменной форме уведомить известных ему кредиторов о начале реорганизации. Это уведомление составляется в произвольной форме.

В соответствии с подп. 3 п. 3 ст. 28 Федерального закона от 24.07.2009 № 212-ФЗ "О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования" (далее - Закон № 212-ФЗ) плательщики страховых взносов обязаны

письменно сообщать в орган контроля за уплатой страховых взносов по месту нахождения организации о реорганизации или ликвидации организации в течение трех дней со дня принятия такого решения.

Уведомление о предстоящей реорганизации, направляемое во внебюджетные фонды, также составляется в произвольной форме, но обязательно на бланке учреждения с подписанием уполномоченным лицом и проставлением печати. Представлять такое сообщение можно непосредственно (лично) либо по почте заказным письмом с уведомлением о вручении.

В процессе реорганизационных мероприятий вносятся соответствующие изменения в документы работников, связанные с работой (трудовой договор, трудовую книжку, личную карточку по форме Т-2). Поскольку меняются существенные условия трудового договора, уведомления об изменении таких условий направлять работнику необходимо в порядке, установленном ст. 74 ТК РФ.

Уведомление составляется в произвольной форме и вручается работнику лично под расписку, либо оно направляется по месту его жительства заказным письмом с уведомлением о вручении. Сделать это необходимо не позднее, чем за два месяца до изменения существенных условий трудового договора⁵⁵.

Вместе с тем ч. 5 ст. 75 ТК РФ устанавливает, что изменение подведомственности (подчиненности) организации или ее реорганизация не может являться основанием для расторжения трудовых договоров с работниками организации, и поэтому никаких уведомлений направлять не требуется. В таких случаях в трудовые книжки работников просто вносится в установленном порядке соответствующая запись.

Нормативный правовой акт о создании автономного образовательного учреждения путем изменения типа существующего

⁵⁵ ч. 2 ст. 74 ТК РФ.

государственного (муниципального) учреждения должен содержать следующую информацию:

1) сведения об органе, наделяемом полномочиями учредителя создаваемого автономного образовательного учреждения и ответственном за проведение мероприятий по созданию автономного образовательного учреждения;

2) сведения об имуществе, закрепляемом за автономным образовательным учреждением, в том числе перечень объектов недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества;

3) перечень мероприятий по созданию автономного образовательного учреждения с указанием сроков их проведения.

Учредителем автономного образовательного учреждения может быть либо Российская Федерация, либо субъект РФ, либо муниципальное образование. Отметим, что у автономного образовательного учреждения может быть только один учредитель.

При преобразовании в автономное образовательное учреждение государственное (муниципальное) учреждение готовит:

- проект изменений в устав (или новую редакцию устава);
- перечень особо ценного движимого имущества;
- предложения по количественному и персональному составу наблюдательного совета;

- решение высшего коллегиального органа управления об избрании руководителя автономного образовательного учреждения (в случае если такая процедура предусмотрена уставом).

После утверждения нормативного правового акта о создании автономного образовательного учреждения созданное автономное образовательное учреждение направляет в орган, наделенный полномочиями учредителя, проекты учредительных документов, в том числе проект устава либо изменений, вносимых в устав, а также

предложения по количественному и персональному составу наблюдательного совета.

Основным учредительным документом автономного образовательного учреждения является устав, утвержденный его учредителем и включающий в себя:

- наименование автономного образовательного учреждения, его место нахождения, сведения о филиалах и представительствах учреждения;
- сведения об органе, осуществляющем функции и полномочия учредителя автономного образовательного учреждения;
- описание предмета и целей деятельности учреждения, а также перечень видов деятельности, которые автономное образовательное учреждение вправе осуществлять в соответствии с целями, для достижения которых оно создано;
- сведения о структуре и компетенции органов автономного образовательного учреждения, порядок их формирования, сроки полномочий и порядок деятельности таких органов;
- иную необходимую информацию в соответствии с законами и нормативными правовыми актами.

Учредитель в срок, указанный в нормативном правовом акте о порядке подготовки предложений о создании автономных образовательных учреждений (ориентировочно 30 дней), утверждает устав и назначает руководителя автономного образовательного учреждения.

Созданное путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения автономное образовательное учреждение проходит перерегистрацию в налоговом органе и государственную регистрацию в органе, осуществляющем государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о

государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

В соответствии с п. 5 ст. 5 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» юридическое лицо в течение трех рабочих дней с момента изменения сведений о юридическом лице (в том числе учредительных документов) обязано сообщить об этом в регистрирующий орган по месту своего нахождения. Таким образом, срок для внесения сведений в налоговую инспекцию об изменениях устава учреждения при его преобразовании в автономное образовательное учреждение – 3 рабочих дня с момента принятия изменений в устав или новой редакции устава.

Далее автономное образовательное учреждение открывает расчетные счета в банке, изготавливает (при необходимости) новые печати, бланки, вывески. Учредитель устанавливает для созданного автономного образовательного учреждения государственное (муниципальное) задание на оказание услуг (выполнение работ) и осуществляет финансирование его выполнения.

Примерный план-график мероприятий по созданию автономного образовательного учреждения путем изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения представлен в Таблице. 1.

Таблица 1.

Примерный график мероприятий по созданию автономного учреждения (АУ) путем изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения.

п/п	Мероприятие	Документы	Ответственный орган
1	2	3	4
1	Разработка плана перевода существующих государственных (муниципальных) учреждений в автономное учреждение (далее - АУ)	План перевода существующих государственных (муниципальных) учреждений в АУ	Министерство (управление, департамент, комитет) экономики; Отраслевой орган управления – в отношении подведомственных ему учреждений
2	Подготовка автономным образовательным учреждением необходимых документов для предложения о переводе	Перечень необходимых документов приведен в подразделе 9.1 настоящей книги	Учреждение
3	Подготовка предложения о создании АУ путем изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения (далее – предложение о переводе) и проекта нормативного правового акта о создании АУ	Предложение о создании АУ путем изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения	Отраслевой орган управления; учреждение
4	Согласование предложения о переводе и проекта нормативного правового акта о создании АУ органом по управлению государственным (муниципальным) имуществом	-	Орган по управлению государственным (муниципальным) имуществом
5	Направление согласованных документов в высший исполнительный орган государственной власти или главе местной администрации для рассмотрения и принятия решения о создании АУ	-	Отраслевой орган управления

1	2	3	4
6	Принятие решения и утверждение нормативного правового акта о создании АУ	Нормативный правовой акт о создании АУ	Высший исполнительный орган государственной власти или глава местной администрации; правовое управление
7	Уведомление в письменной форме органа, осуществляющего государственную регистрацию юридических лиц, о начале процедуры изменения типа государственного (муниципального) учреждения на автономное учреждение	Уведомление о начале процедуры изменения типа государственного (муниципального) учреждения на автономное учреждение	Учреждение
8	Внесение в Единый государственный реестр юридических лиц записи о том, что государственное (муниципальное) учреждение находится в состоянии изменения типа	Внесение в Единый государственный реестр юридических лиц записи о том, что государственное (муниципальное) учреждение находится в состоянии изменения типа	Орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц
9	Размещение в средствах массовой информации, в которых опубликовываются данные о государственной регистрации юридических лиц, уведомления об изменении типа государственного (муниципального) учреждения на автономное учреждение – дважды (с периодичностью один раз в месяц)	Уведомление об изменении типа государственного (муниципального) учреждения на автономное учреждение, опубликованное в средствах массовой информации	Учреждение
10	Закрепление государственного или муниципального имущества на праве оперативного управления за АУ	Нормативный правовой акт о создании АУ	Орган по управлению государственным (муниципальным) имуществом
11	Извещение учреждения о принятии решения о его переводе в АУ	Письмо с извещением в учреждение	Отраслевой орган управления

1	2	3	4
12	Разработка, согласование и утверждение устава АУ (изменений в устав)	Новая редакция устава или проект изменений в устав учреждения	Отраслевой орган управления; правовое управление; орган по управлению государственным (муниципальным) имуществом; учреждение
13	Подготовка документов на государственную регистрацию АУ и их нотариальное заверение	Документы на государственную регистрацию АУ	Отраслевой орган управления; учреждение
14	Государственная регистрация АУ в налоговом органе	–	Отраслевой орган управления; учреждение
15	Изготовление печатей, бланков, вывесок АУ	Печати, бланки, вывески АУ	Учреждение
16	Постановка на учет во внебюджетных фондах и органах статистики	Документы для постановки на учет во внебюджетных фондах и органах статистики	Отраслевой орган управления; учреждение
17	Открытие счета (счетов) в банке (банках)	Документы об открытии счета (счетов) в банке (банках)	Учреждение
18	Назначение членов наблюдательного совета АУ	Приказ о назначении членов наблюдательного совета АУ	Отраслевой орган управления
19	Проведение организационных мероприятий в соответствии с требованиями федерального законодательства (перевод работников, перевод обучающихся, воспитанников или иных потребителей услуг учреждения)	–	Учреждение
20	Установление государственного (муниципального) задания и финансовое обеспечение его выполнения	Государственное (муниципальное) задание	Отраслевой орган управления
21	Заключение договоров по хозяйственной деятельности и иных договоров	Договоры, заключенные АУ	Учреждение

4. Словарь понятий.

Казенное учреждение - государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета *на основании бюджетной сметы* (ст. 6 БК РФ).

Бюджетное учреждение - некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах (п. 1 ст. 9.2 Закона № 7-ФЗ «Об НКО»).

Автономное учреждение - некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектов Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (п. 1 ст. 2 Закона № 174-ФЗ «Об АУ»).

Субсидиарная ответственность – дополнительная ответственность учредителя по всем обязательствам созданного им учреждения. Учредитель отвечает не только за расходование бюджетных средств, но и по тем договорам, которые созданное им учреждение заключает сверх бюджетных средств. Если учреждение не в состоянии оплатить свои обязательства по этим договорам, их обязан оплатить учредитель.

Финансовый трехлетний план – максимальный горизонт планирования, который принят в современной России. Идеология трехлетнего финансового плана исходила из того, что бюджет предполагалось принимать в трех чтениях за три года. Сегодня считается перспективным переход части учреждений бюджетной сферы именно к трехлетнему планированию с ежегодной корректировкой.

Субвенция – целевое бюджетное финансирование. В отличие от бюджетных ассигнований, которые, как правило, выделяются на содержание учреждений по смете и тратятся в соответствии с законом, субвенция имеет целевой характер. Если субвенция направляется на оплату труда учителей, она может быть использована только на эти цели. Это прямая целевая поддержка, не предполагающая долевого участия.

Субсидия – предполагает целевое финансирование с долевым участием. Это софинансирование с разных уровней бюджета, или сочетание бюджетных и внебюджетных средств самой организации или предприятия. Разграничение субсидии и субвенции принято в Бюджетном кодексе, хотя в западной экономической практике понятие «субсидия» трактуется шире.

Неналоговые доходы бюджета – один из источников пополнения бюджетов разных уровней. Наряду с пополнением бюджета от сбора налогов в бюджет поступают налоги от лицензионных сборов, от использования государственного и муниципального имущества,

госпошлин, штрафов. Если бюджетное учреждение осуществляет свою деятельность с использованием государственного муниципального имущества, площадей, технических ресурсов, кадрового потенциала, доходы от этой деятельности считаются неналоговыми доходами бюджета соответствующего уровня, в зависимости от того, в чьем ведении находится учреждение.

Оперативное управление – в России предусмотрено два вещных права: оперативное управление и хозяйственное ведение. Первое предусмотрено для некоммерческих, второе – для коммерческих организаций. Оперативное управление более ограничено по сравнению с хозяйственным ведением: оно подразумевает, что собственник вправе изъять излишнее или использованное не по назначению имущество. Имущество, находящееся в оперативном управлении, нельзя продать или передать другим субъектам. Напротив, право хозяйственного ведения позволяет совершать разного рода сделки с имуществом, и оно не может быть изъято как используемое не по назначению.

Учредители учреждения - в РФ - федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ. Учредителями муниципального учреждения являются органы местного самоуправления.

Правоспособность - признанная государством способность физических лиц (граждан) и юридических лиц иметь права и нести обязанности, предусмотренные и допускаемые законом. П. юридических лиц определяется их уставами в соответствии с целями их деятельности.

Имущественное страхование - вид страхования, в котором объектом страховых отношений выступают интересы, связанные с владением, пользованием и распоряжением имуществом (Закон РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 "Об организации страхового дела в Российской Федерации"). И.с. согласно ст. 929 ГК РФ подлежат имущественные

интересы, связанные: а) со страхованием имущества на случай его утраты (гибели), недостачи, повреждения (обязательно основанный на законе, договоре интерес в страховании этого имущества); б) с риском ответственности за нарушение договора (своей возможной ответственности перед контрагентом); в) с предпринимательским риском (только самого предпринимателя);

г) с риском исполнения своих обязательств страховщиком перед страхователем. Экономическое назначение И.с.состоит в возмещении ущерба, возникшего вследствие страхового случая.

5. Рекомендуемая литература

1. Авдеев В. Автономные учреждения/ В. Авдеев // Аудит и налогообложение. - 2010. - N 5. - С. 17-24.

2. Автономные учреждения: особенности управления, порядок принятия решения (Л.В. Сотникова, В.Ю. Балашова, "Аудиторские ведомости", N 11, ноябрь 2008 г.)

3. Андреев В. К. Об автономных учреждениях/ В. К. Андреев // Российская юстиция. - 2007. - N 2. - С. 10-11.

4. Аудиторское заключение для автономного учреждения (В.А. Петров, "Автономные организации: бухгалтерский учет и налогообложение", N 9, сентябрь 2008 г.)

5. Балашова, В. Ю. Вступительный баланс автономного учреждения / В. Ю. Балашова // Бухгалтерский учет. - 2008. - N 21. – С. 34-39.

6. Бойкова О. Автономное учреждение / О. Бойкова // Независимый библиотечный адвокат. - 2008. - N 2. - С. 33-35.

7. Бойкова О. Бюджетная, автономная или казенная?: о новой концепции регулирования гражданско-правового статуса библиотек / Ольга Бойкова // Библиотека. - 2010. - N 6. - С. 15-20:

8. Бойкова О. Ф. Решение за вами, коллеги! // Библиополе. – 2010. - № 8. – С. 2-6.

9. Букреев В. В. Проблемы реформирования учреждений / В. В. Букреев, Э. Н. Рудык // Управление собственностью: теория и практика. - 2006. – N 4. - С. 2-8.
10. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ
11. Володина Т. Е. Особенности бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности автономного учреждения/ Т. Е. Володина // Справочник руководителя учреждения культуры. - 2009. - N 4. - С. 33-37.
12. Гловацкая Н. Г. Автономные учреждения / Н. Г. Гловацкая, С. Г. Лазуренко // Экономические науки. - 2007. – N 10. - С. 366-370.
13. Говорухин О. Организация нового типа: документационное обеспечение // Служба кадров и персонал. - 2007. – N 3. - С. 95-97.
14. Горюшкина С. Н. Социальные нормативы и нормы как основа объективных подходов к формированию бюджета в сфере культуры: о некоторых подходах к разработке нормативов обеспеченности в сфере культуры в практике региональных органов исполнительной власти / С. Н. Горюшкина // Справочник руководителя учреждения культуры. - 2008. - N 7. - С. 5-14.
15. Гудак С. Н. Перевод бюджетных учреждений в автономные: преимущества и риски / С. Н. Гудак // ЭКО. Экономика и организация промышленного производства. - 2008. - N 10. - С.114-131.
16. Гусарова Л. В. Составление заключительной отчетности бюджетного и вступительного баланса автономного учреждения [Текст] / Л. В. Гусарова // Бухгалтерский учет. - 2009. - N 7. – С. 34-40.
17. Гусева Т. А. Концепция правового регулирования статуса автономных образовательных учреждений/ Т. А. Морозова // Право и экономика. - 2006. - N 12. - С. 4-8.
18. Дощицина О. В. Особенности налогообложения автономного учреждения // Вестник Российской правовой академии. - 2009. – N 3. - С. 47-51. - Библиогр.: с. 51.

19. Дощицина О. В. Финансово-правовая ответственность автономного учреждения как составляющая финансово-правового статуса // Вестник Российской правовой академии. - 2009. – N 1. - С. 27-31.

20. Епишина А. Б. Оплата труда руководителей организаций: анализ состояния и определение перспектив // Кадры предприятия. - 2010. – N 4. - С. 95-105.

21. Игнатьева Е. Л. Автономное учреждение как новая модель хозяйствования учреждения культуры [Текст] / Е. Л. Игнатьева // Справочник руководителя учреждения культуры. - 2009. - N 12. - С.7-16.

22. Изменение статуса государственных учреждений [Текст] // Университетская книга. - 2010. - N 5. - С. 80. Аннотация: В соответствии с новым законодательством предлагается разделить все государственные и муниципальные бюджетные учреждения на три типа - казенные, автономные и бюджетные учреждения. Установлено, что бюджетные учреждения могут осуществлять работы (оказывать услуги) за плату только сверх установленного госзаказом норматива.

23. Карпова Н. И. Актуальные вопросы перевода бюджетных учреждений, предоставляющих социальные услуги, в форму автономных учреждений/ Н. И. Карпова // Российская юстиция. - 2009. - N 2. – С. 35-37.

24. Кванина В. В. Понятие и существенные признаки автономного учреждения как юридического лица // Администратор образования. - 2007. – N 6. - С. 87-96.

25. Кирилловых А. А. Организации социального сектора: проблемы преобразований и нормативного регулирования/ Кирилловых А. А. // Социальное и пенсионное право. - 2008. - N 3. - С. 5-7.

26. Кирилловых А. А. Учреждения: некоторые вопросы порядка и последствий перехода в автономный статус/ А. А. Кирилловых // Право и экономика. - 2007. - N 12. - С. 24-29.

27. Клячко Т. Л. О реформе бюджетных учреждений / Т. Л. Клячко, В. А. Мау, С. Г. Синельников-Мурылев // Справочник руководителя образовательного учреждения. - 2010. – N 4. - С. 6-13.

28. Комментарий к Федеральному закону от 3 ноября 2006 г. N 174-ФЗ "Об автономных учреждениях" (постатейный) (под ред. проф. В.И. Шкатуллы). - "Деловой двор", 2009 г.

29. Краснопольская Е. К вопросу о надзорных органах автономной некоммерческой организации / Е. Краснопольская // Право и экономика. - 2006. - N 9. - С. 101-102.

30. Краюшкина Г. А. Автономные учреждения: особенности, преимущества, риски // Университетское управление: практика и анализ. - 2007. - N 5. - С. 6-15.

31. Кузьмин Г. В. Автономные учреждения: правовые аспекты/ Г. В. Кузьмин // Бухгалтерский учет. - 2008. - N 3. - С. 64-66.

32. Лабыгин А. Н. Правовые вопросы создания муниципальных автономных учреждений / А. Н. Лабыгин // Представительная власть - XXI век. - 2008. - N 2/3 (март-июнь). - С. 47-49.

33. Левицкий М. Л. Изменение правового статуса бюджетных учреждений // Справочник руководителя образовательного учреждения. - 2010. – N 4. - С. 14-18.

34. Левицкий М. Л. Совершенствование правового положения государственных и автономных образовательных учреждений// Справочник руководителя дошкольного учреждения. - 2010. – N 4. - С. 8-12.

35. Людмила Т. Н. Автономные учреждения – это реальный способ существования // Справочник руководителя учреждения культуры. -2009. - № 12. – С. 44-48; 2010. - № 1. – С. 20-38.

36. Малинина Е. А. Автономные учреждения/ Е. А. Малинина // БИНО: бюджетные учреждения. - 2007. - N 4. - С. 11-30.

37. Манасян Г. В. Автономные учреждения в системе некоммерческих организаций / Г. В. Манасян // Юстиция. - 2009. – N 1. - С. 74-80.

38. Манько Б. Г. Автономное учреждение: юридический статус, порядок создания, правовой режим имущества/ Б. Г. Манько // Закон. - 2008. – N 4. – С. 135-143.

39. Мошкова Т. Г. Преобразование бюджетных учреждений в автономные: двухлетний опыт города Орска/ Т. Г. Мошкова, Е. А. Свиненкова // Финансы. - 2009. - N 12. - С. 21-24.

40. Носов Д. Автономные учреждения: кому они выгодны? // Городское управление. - 2008. – N 12. – С 28-36.

41. Олефир М. А. Субсидиарная ответственность учредителя по обязательствам учреждения // Право и государство: теория и практика. - 2009. - N 3. - С. 47-49.

42. Осипцова Ж. От приватизации - к автономии: ветер преобразований в бюджетной сфере изменил свое направление / Жанна Осипцова // Народное образование. - 2007. - N 8. - С.76-78.

43. Отчет о выполнении научно-исследовательской работы «Оценка социальной и экономической эффективности создания автономных учреждений в сфере культуры в Московской области» // Справочник руководителя учреждения культуры. -2009. - № 12. – С. 51-60; 2010. - № 1. – С. 65-84.

44. Пачикова Л. П. Автономные и бюджетные образовательные учреждения: общее и особенное в их правовом статусе / Л. П. Пачикова, В. М. Костромин, М. Ю. Камалетдинова // Образование и наука. - 2007. – N 1. - С. 122-126.

45. Полномочия бюджетных и автономных учреждений в использовании внебюджетных доходов // Справочник руководителя образовательного учреждения. - 2009. – N 6. - С. 9-16.

46. Пыхов Е. А. Актуальные проблемы реализации автономии автономными учреждениями/ Е. А. Пыхов // Гражданское право. - 2007. - N 3. - С. 5-6.

47. Ревина С. Н. О новых субъектах права в сфере рыночных отношений // Право и государство: теория и практика. - 2008. – N 1. - С. 53-56.

48. Рожков А. И. Принят Федеральный закон "Об автономных учреждениях". Что нас ждет в ближайшем будущем?/ А. И. Рожков // Директор школы. - 2006. - N 10. - С. 5-12.

49. Саввина Ю. В. Проблемы выбора организационно-правовой формы многофункционального центра предоставления государственных и государственных (муниципальных) услуг/ Ю. В. Саввина // Государственная власть и местное самоуправление. - 2009. - N 5. – С. 15-18.

50. Соменков С. А. Учреждения на современном этапе развития законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2010. – N 2. - С. 14-23.

51. Сотникова Л. В. Автономные учреждения: особенности управления, порядок принятия решения / Л. В. Сотникова, В. Ю. Балашова // Аудиторские ведомости. - 2008. - N 11. - С.74-80.

52. Титова Л. Н. Задание учредителя // Бюджетный учет. - 2009. – N 2 (50). - С. 56-63.

53. Тиунова Л. П. Оценка возможности перевода автономных образовательных учреждений образования в статус автономных: опыт г. Перми // Справочник руководителя образовательного учреждения. - 2009. – N 11. - С. 17-22.

54. Тодосийчук А. В. Автономные учреждения: шаг второй // Профессиональное образование. - 2007. – N 8. - С. 30-31.

55. Годосийчук А. В. Автономные учреждения: проблемы и перспективы // Профессиональное образование. - 2007. – N 4. - С. 13-16.

56. Токарев И. Н. Автономное учреждение: между бюджетом и коммерцией / И. Н. Токарев // Финансовые и бухгалтерские консультации. - 2007. – N 1. - С. 26-29; Бухгалтерский учет и налогообложение в бюджетных организациях. - 2007. – N 4.

57. Ульченко Е. В. Казенные, бюджетные, автономные / Ульченко Е. В., Казаченкова Л. А. // Современная библиотека. – 2010. - № 3. – С. 26-31.

58. Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»

59. Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»

60. Харченко В. Д. Муниципальное автономное учреждение: опыт успешного функционирования/ В. Д. Харченко // Справочник руководителя учреждения культуры. - 2008. - N 9. - С.18-36.

61. Цепков А. С. Закон об автономных учреждениях: преимущества и риски // Администратор образования. – 2007. – N 2. – С. 81-85.

62. Шипунов В. А. Практические аспекты создания автономных учреждений на региональном и муниципальном уровнях // Финансовый вестник: финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. - 2009. – N 11. - С. 29-35.

63. Яговкина В. А. Налогообложение автономных учреждений // Бюджетный учет. - 2009. – N 6 (54). - С. 54-59.

64. Яговкина В. А. Правовое положение и порядок финансирования автономных учреждений // Финансовый вестник: финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. - 2009. – N 3. - С. 18-27.

65. Яговкина В. А. Финансирование из бюджетов деятельности автономных учреждений // Финансовое право. - 2010. – N 1. - С. 9-12.