



ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА

Дмитрий Жигалов

**Автономные учреждения:
актуальные вопросы деятельности**

Москва 2010

УДК 352.075:334.72
ББК 65.291
Ж68

Жигалов, Д. В.

Ж68 Автономные учреждения: актуальные вопросы деятельности / Дмитрий Жигалов. – Москва : Фонд «Институт экономики города», 2010. – 118 с.
ISBN 978-5-8130-0154-3

В ноябре 2006 года был принят Федеральный закон «Об автономных учреждениях» и в дальнейшем на федеральном уровне сформирована необходимая нормативная база для перевода государственных и муниципальных учреждений в автономные учреждения. Перевод в автономные учреждения, как предполагается, позволит существенно повысить эффективность деятельности государственных и муниципальных учреждений за счет повышения самостоятельности в управлении и распоряжении средствами, а также создаст институциональные условия для повышения доходов учреждений от приносящей доходы деятельности.

Автор анализирует условия деятельности государственных и муниципальных учреждений в «автономном статусе», особенности правового положения, финансирования, компетенции органов управления и условий налогообложения автономных учреждений, а также опыт муниципальных образований и субъектов Российской Федерации по созданию и обеспечению деятельности автономных учреждений. В книге также описываются разработанные в Институте экономики города методология и практический инструментарий, позволяющие оценить целесообразность перевода государственных и муниципальных учреждений в автономные, рассчитать стоимость государственных и муниципальных заданий для автономных учреждений, сформировать отчетность об их деятельности. Представленный в книге материал призван обеспечить методологическое содействие муниципальным образованиям Российской Федерации в формировании необходимой нормативной правовой базы по переводу бюджетных учреждений в автономные и обеспечению их функционирования.

Издание адресовано сотрудникам органов государственной власти и местного самоуправления, а также государственных и муниципальных учреждений; специалистам в сфере общественных финансов, преподавателям, студентам и аспирантам финансовых и экономических вузов, а также всем, кто интересуется данной проблематикой.

УДК 352.075:334.72
ББК 65.291

Данное издание подготовлено и напечатано при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID)

Точка зрения авторов данного издания может не совпадать с точкой зрения Агентства США по международному развитию (USAID)

Полное или частичное воспроизведение материалов, содержащихся в данном издании, допускается только с письменного согласия издателя.

При цитировании ссылка на фонд «Институт экономики города» обязательна

При печати книги использованы экологически чистые краски, не содержащие свинец

ISBN 978-5-8130-0154-3

© Фонд «Институт экономики города», 2010

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	7
1. Основные направления и тенденции реформирования сети государственных и муниципальных учреждений в Российской Федерации	9
2. Особенности правового статуса автономных учреждений в сравнении с бюджетными и казенными учреждениями	16
2.1. Бюджетные учреждения	16
2.2. Казенные учреждения	18
2.3. Автономные учреждения	20
3. Правовое регулирование деятельности автономных учреждений	24
3.1. Федеральная нормативная правовая база, регулирующая вопросы создания и организации деятельности автономных учреждений	24
3.2. Содержание федеральных нормативных правовых актов по созданию и организации деятельности автономных учреждений	24
3.3. Нормативные правовые акты субъектов РФ и муниципальных образований, необходимые для реализации Закона об автономных учреждениях на территории соответствующего субъекта РФ или муниципального образования	29
4. Имущество и источники финансового обеспечения деятельности автономных учреждений	32
4.1. Имущество автономных учреждений	32
4.2. Финансы автономных учреждений	35
5. Государственное (муниципальное) задание учредителя для автономного учреждения и расчет его финансового обеспечения	37
5.1. Порядок составления и форма государственного (муниципального) задания для автономного учреждения	37
5.2. Механизм финансового обеспечения государственных (муниципальных) заданий для автономных и бюджетных учреждений	40
6. Налогообложение автономных учреждений	49
6.1. Общие для государственных и муниципальных учреждений всех типов условия налогообложения	49
6.2. Особые условия налогообложения автономных учреждений	51
7. Органы управления и сотрудники автономного учреждения	54
7.1. Учредитель автономного учреждения	54

7.2.	Руководитель автономного учреждения	55
7.3.	Наблюдательный совет	58
7.4.	Сотрудники автономного учреждения	60
8.	Принятие решения о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения	62
8.1.	Основные условия и критерии для принятия решения о преобразовании существующего государственного (муниципального) учреждения в автономное учреждение	63
8.2.	Методика оценки возможности и целесообразности создания автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения	64
9.	Порядок создания автономного учреждения	66
9.1.	Порядок подготовки необходимых документов для создания автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения	66
9.2.	Общая схема перевода существующего государственного (муниципального) учреждения в автономное учреждение	68
10.	План финансово-хозяйственной деятельности автономных учреждений	73
10.1.	Понятие и значение плана финансово-хозяйственной деятельности	73
10.2.	Рекомендуемая форма плана финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения	75
10.3.	Отчет об исполнении плана финансово-хозяйственной деятельности	81
11.	Отчетность, контроль и аудит деятельности автономного учреждения	82
11.1.	Система отчетности автономного учреждения	82
11.2.	Рекомендуемые формы отчетов о деятельности и об использовании имущества автономного учреждения	84
11.3.	Контроль деятельности автономного учреждения	91
11.4.	Аудит деятельности автономного учреждения	91
12.	Ситуация с созданием автономных учреждений в Российской Федерации на федеральном, региональном и муниципальном уровнях на 1 июля 2010 года	95
	ПРИЛОЖЕНИЯ	99
	<u>Приложение 1.</u> Сравнительный анализ типов государственных и муниципальных учреждений в Российской Федерации	100
	<u>Приложение 2.</u> Форма государственного (муниципального) задания	109
	<u>Приложение 3.</u> Форма ведомственного перечня государственных (муниципальных) услуг (работ)	112
	<u>Приложение 4.</u> Форма анкеты для оценки удовлетворенности клиентов автономного учреждения качеством услуг	113
	<u>Приложение 5.</u> Количество созданных в Российской Федерации автономных учреждений по состоянию на 1 июля 2010 года по субъектам РФ, муниципальным образованиям, входящим в состав субъектов РФ, в разрезе сфер деятельности	114
	Summary	117

ВВЕДЕНИЕ

Автономные учреждения – не новый термин российского законодательства. С момента принятия Федерального закона от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ и ряда постановлений Правительства РФ, необходимых для реализации этого Закона, прошло уже больше трех лет. За это время на федеральном, региональном и муниципальном уровнях в России создано весьма значительное число автономных учреждений (хотя по сравнению с общим количеством существующих государственных и муниципальных учреждений механизм автономного учреждения применяется пока довольно ограниченно). Получен практический опыт работы государственных и муниципальных учреждений в «автономном статусе» – как положительный, так и негативный.

В настоящем издании проведен анализ особенностей правового положения и условий деятельности автономных учреждений, а также тех выгод и преимуществ, проблем и подводных камней, которые появляются в результате изменения типа государственного (муниципального) учреждения на автономный тип.

Кроме того, в связи с принятием Федерального закона от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (Закон № 83-ФЗ), разделившего действующие бюджетные учреждения на казенные учреждения и бюджетные учреждения (нового типа), изменились и «правила жизни» для автономных учреждений. Новым правовым нормам, меняющим условия создания и деятельности автономных учреждений в связи со вступлением в силу Закона № 83-ФЗ в предлагаемой вниманию читателей работе уделено особое внимание.

Книга состоит из 12 разделов, в которых представлен анализ различных аспектов деятельности и создания автономных учреждений, и приложений.

В первом разделе освещаются направления и тенденции реформирования сети государственных и муниципальных учреждений в Российской Федерации и анализируется тот контекст преобразований, в котором появилась и была законодательно закреплена новая организационно-правовая форма государственных и муниципальных учреждений. Второй раздел посвящен сравнению особенностей правового положения автономных учреждений с государственными и муниципальными учреждениями других типов – бюджетными и казенными. Третий раздел содержит описание правового регулирования создания и организации деятельности автономных учреждений – на федеральном, региональном и муниципальном уровнях публичной власти.

Четвертый – шестой разделы посвящены финансовым и имущественным аспектам деятельности автономных учреждений и условиям их налогообложения, а также механизму финансового обеспечения государственного (муниципального) задания. Седьмой раздел – органам управления: как «внешним» по отношению к автономному учреждению (учредитель), так и обязательным по законодательству «внутренним» (руководитель и наблюдательный совет) – их компетенции, правам по принятию решений и ответственности. В восьмом и девятом разделах книги излагается порядок принятия решений и создания ав-

тономных учреждений – в том числе путем изменения типа существующих государственных (муниципальных) учреждений.

Десятый и одиннадцатый разделы содержат предлагаемые формы документов планирования деятельности и отчетности автономного учреждения: плана финансово-хозяйственной деятельности и отчетов о деятельности и об использовании имущества автономного учреждения. В двенадцатом разделе приводится обзор ситуации с созданием автономных учреждений в Российской Федерации на федеральном, региональном и муниципальном уровнях по состоянию на середину 2010 года.

1. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ТЕНДЕНЦИИ РЕФОРМИРОВА- НИЯ СЕТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Сеть государственных и муниципальных учреждений является одной из наиболее значимых составляющих государственного и муниципального сектора, поскольку исполняет одну из самых важных функций государства и местного самоуправления – функцию по оказанию услуг населению.

Как отмечено в принятом распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 года № 1101-р Программе Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, «существующая в Российской Федерации сеть государственных (муниципальных) учреждений была сформирована в иных социально-экономических условиях и функционирует в отрыве от современных подходов к развитию государственного управления и принципов оптимальности и достаточности».

С начала 2000-х годов в Российской Федерации стали предприниматься первые шаги по реформированию сети государственных и муниципальных учреждений и условий их деятельности. В 2003 году Министерством финансов РФ был разработан и обнародован концептуальный документ по реформированию сети государственных и муниципальных учреждений – «Принципы реструктуризации бюджетного сектора в 2003–2004 годах и на период до 2006 года»¹. И хотя срок, на который были установлены данные принципы, уже прошел, преобразование сети государственных и муниципальных учреждений в настоящее время продолжается в соответствии с ключевыми положениями этого документа.

«Принципами реструктуризации бюджетного сектора» определены следующие необходимые меры по реформированию сети государственных и муниципальных учреждений:

- 1) оптимизация сети получателей бюджетных средств;
- 2) уточнение правового статуса и реорганизация бюджетных учреждений;
- 3) переход к новым формам финансового обеспечения предоставления государственных (муниципальных) услуг;
- 4) внедрение методов формирования бюджета, ориентированного на результат.

Помимо оптимизации сети действующих государственных и муниципальных учреждений (с устранением дублирования ими функций) реструктуризация бюджетной сети в соответствии с «Принципами...» подразумевала также

¹ С «Принципами...» можно ознакомиться в правовых системах «Гарант», «Консультант Плюс» или на сайте Института экономики города www.urbanomics.ru (раздел «Библиотека» > «Законодательство и мониторинг реформ» > «Реформирование жилищного и коммунального комплексов»).

преобразования, направленные на уточнение правоспособности и (или) проведение реорганизации бюджетных учреждений как основной предпосылки для внедрения новых форм бюджетного финансирования и повышения качества и доступности предоставляемых бюджетных услуг.

Основным направлением указанных преобразований было определено «создание механизмов, при которых государственные (муниципальные) услуги могли бы предоставляться организациями различных организационно-правовых форм». В этих целях предполагалось обеспечить возможность изменения организационно-правовой формы государственных (муниципальных) учреждений, способных функционировать в рыночной среде (в том числе на новые, ранее не существовавшие организационно-правовые формы).

Уточнение (совершенствование) организационно-правового статуса бюджетных учреждений, способных функционировать в рыночных условиях, должно было решить следующие основные задачи:

- снять с государства обязанность гарантированного финансирования бюджетных учреждений с усовершенствованным статусом на основе сметы доходов и расходов и ответственность государства по их обязательствам;
- снять ограничения на право учреждений с усовершенствованным статусом осуществлять предпринимательскую деятельность и самостоятельно распоряжаться доходами от нее;
- внедрить новые инструменты бюджетного финансирования учреждений с усовершенствованным статусом (в частности, нормативно-подушевое финансирование).

При этом, в соответствии с «Принципами...», бюджетные учреждения, производящие государственные (муниципальные) услуги на нерыночной основе, должны были остаться в составе бюджетной сферы. Принципиальным изменением в системе их финансирования было определено лишение права на самостоятельное распоряжение средствами из внебюджетных источников.

Ключевые направления преобразований, определенные в «Принципах реструктуризации бюджетного сектора», были последовательно реализованы в 2006–2010 годах.

Первым субъектом РФ, приступившим к практическому реформированию бюджетной сети, стала Тюменская область. В 2003 году по инициативе губернатора региона С.С. Собянина здесь была разработана схема реорганизации бюджетных учреждений социальной сферы в автономные некоммерческие организации с сохранением права государственной (муниципальной) собственности на имущество этих учреждений и сохранением их трудовых коллективов. В 2004–2006 годах ряд бюджетных учреждений социальной сферы в Тюменской области были преобразованы в автономные некоммерческие организации¹.

На федеральном уровне в 2005–2006 годах обсуждались законопроекты о новых формах государственных и муниципальных учреждений – специализированных государственных (муниципальных) некоммерческих организациях (СГМНО) и государственных (муниципальных) автономных некоммерческих организациях (ГМАНО).

¹ Более подробно об опыте Тюменской области по реорганизации бюджетных учреждений в автономные некоммерческие организации см. в ст.: Шевчик Н.А. Автономные учреждения: опыт Тюменской области // Бюджет. 2010. № 1. (URL: <http://www.budget.ru/article/69236.php>).

1. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ТЕНДЕНЦИИ РЕФОРМИРОВАНИЯ СЕТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ...

3 ноября 2006 года были приняты федеральные законы: № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» и № 175-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях», а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений». Данными законами был создан новый тип государственных и муниципальных учреждений – автономные учреждения. До этого в правовой системе Российской Федерации учреждения подразделялись на государственные и муниципальные (в Бюджетном кодексе РФ также фигурировало понятие «бюджетное учреждение» и «иные» учреждения).

В связи с принятием Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее – Закон об автономных учреждениях) были внесены соответствующие изменения в ст. 120 Гражданского кодекса РФ. В соответствии с новой редакцией статьи с 2007 года учреждение в России может быть частным либо государственным (муниципальным). Частные учреждения могут быть созданы гражданином или юридическим лицом, государственные (муниципальные) учреждения создаются органами государственной власти (органами местного самоуправления) и (до следующих законодательных изменений статуса государственных и муниципальных учреждений¹) подразделяются на два типа: бюджетные учреждения и автономные учреждения (рис. 1).

Рис. 1. Система учреждений в Российской Федерации в 2007–2010 годах



Автономные учреждения начали появляться в субъектах РФ и муниципальных образованиях примерно с середины 2007 года, когда на федеральном уровне была полностью сформирована необходимая для этого нормативная правовая база.

До настоящего времени результаты создания и деятельности автономных учреждений в целом не анализировались и потому появление в стране нового типа государственных и муниципальных учреждений пока нельзя оценить ни положительно, ни отрицательно.

В отдельных случаях изменение типа существующих бюджетных учреждений на автономные привело к снижению расходов соответствующего бюджета на содержание и ремонт имущества, закрепленного за автономными учреждениями. Осуществляя приносящую доходы деятельность, автономные учреждения вкладывают часть заработанных средств в ремонт и текущее содержание зданий, помещений, оборудования.

1 8 мая 2010 года был принят Федеральный закон № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», в соответствии с которым для бюджетных учреждений вводятся новые «правила функционирования» и появляется новый тип государственных и муниципальных учреждений – казенные учреждения. По данному Закону установлен переходный период до 1 июля 2012 года, однако отдельные положения Закона вступают в силу раньше – в основном с 2011 года, а некоторые – с конца 2010 года.

Для сотрудников учреждения выгодой от перехода в «автономию» в отдельных случаях стало повышение уровня оплаты их труда – за счет увеличения доходов учреждения от оказания платных услуг. Для потребителей положительным изменением стало расширение ассортимента платных услуг автономных учреждений – при сохранении объема и уровня качества услуг, оказываемых на бесплатной основе.

В качестве примера положительных результатов создания автономных учреждений можно также привести цифры, озвученные начальником Финансово-казначейского управления Рязани М.А. Наумовой на заседании Сообщества финансистов России, которое состоялось 21 мая 2010 года. К этому времени в Рязани были созданы восемь автономных учреждений (до конца года должны появиться еще пять). Заработанные рязанскими автономными учреждениями 6,8 млн руб. дополнительных доходов в 2009 году (по сравнению с доходами от приносящей доход деятельности этих учреждений в 2008 году) были использованы следующим образом: 5,5 млн руб. были направлены на ремонт зданий, помещений и оборудования учреждений, 1,3 млн руб. – на оплату труда и премирование сотрудников.

Появление автономных учреждений сопровождалось возникновением судебной практики по вопросам их деятельности. В основном предписания Федеральной антимонопольной службы (ФАС) и (при невыполнении предписаний ФАС) судебные дела, связанные с автономными учреждениями, касались нарушения последними антимонопольного законодательства – в частности, нормы, установленной ч. 3 ст. 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», о запрете на совмещение функций органов власти и органов местного самоуправления с функциями хозяйствующих субъектов.

К примеру, в городе Кимры Тверской области было создано муниципальное автономное учреждение (МАУ) «Наследие» по оказанию ритуальных услуг. Предписанием Управления ФАС по Тверской области от 28 апреля 2009 года по делу № 04-6/07-2009 МАУ «Наследие» было признано совмещающим функции органа местного самоуправления в сфере организации похоронного дела (определение мест захоронения, организация работ по содержанию и благоустройству кладбищ и т.д.), установленные Федеральным законом «О погребении и похоронном деле», с коммерческой деятельностью на рынке погребения путем оказания ритуальных услуг (погребение, услуги по перезахоронению, торговля предметами похоронного ритуала и т.п.). Городская администрация обратилась в Арбитражный суд Тверской области с заявлением о признании незаконным предписания Управления ФАС по Тверской области, но суд своим решением от 24 сентября 2009 года отказал администрации в удовлетворении ее заявления.

В Перми 30 сентября 2008 года было создано муниципальное автономное учреждение «Бюро городских проектов», осуществляющее деятельность по подготовке документов территориального планирования, в том числе проекта генерального плана города. Получив на эту деятельность муниципальное задание и соответствующую субсидию из городского бюджета, МАУ заключило соглашения с нидерландскими компаниями KСAP International B.V. и Alle Hesper, а также финской компанией Poyry Infa Oy на разработку генплана Перми. Общая сумма по соглашениям составила более 430 млн руб.

Данные средства были потрачены Бюро городских проектов без проведения конкурсных процедур в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ,

оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Прокуратура города Перми не согласилась с законностью таких действий и направила в Управление ФАС по Пермскому краю обращение о проверке соглашений, заключенных МАУ с нидерландскими компаниями.

Управление ФАС по Пермскому краю рассмотрело дело по признакам нарушения администрацией города Перми и МАУ «Бюро городских проектов» Закона «О защите конкуренции» и решением от 2 ноября 2009 года признало их нарушившими ст. 15 указанного Закона – путем «необоснованного препятствования осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов, а также созданию преимущественных условий деятельности хозяйствующих субъектов на рынке оказания услуг (выполнения работ) по подготовке документов территориального планирования». Администрация города Перми обратилась в Арбитражный суд Пермского края с заявлением о признании незаконным предписания Управления ФАС по Пермскому краю, однако решением от 16 мая 2010 года суд в удовлетворении заявления отказал.

За три года – с середины 2007 по 1 июля 2010 года – на федеральном, региональном и муниципальном уровнях в Российской Федерации создано не менее 2,3 тыс. автономных учреждений (см. раздел 12). Это относительно немного, если учесть, что всего, по данным Минфина России, в стране работают порядка 330 тыс. государственных и муниципальных учреждений. Таким образом, в масштабах страны механизм создания автономных учреждений пока применяется довольно ограниченно.

Следующий шаг Правительства РФ в области преобразования сети государственных и муниципальных учреждений был обусловлен двумя обстоятельствами:

- положительным опытом работы отдельных автономных учреждений;
- неоправдавшимся расчетом федерального центра на то, что принятие Закона об автономных учреждениях приведет к массовому переводу государственных учреждений Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных учреждений муниципалитетов в автономные учреждения.

Завершение реализации программы мероприятий, предусмотренной «Принципами реструктуризации бюджетного сектора», потребовало «усовершенствовать» статус и расширить финансово-хозяйственную самостоятельность большей части существующих государственных и муниципальных учреждений в «добровольно-принудительном» порядке.

Для этого был разработан и в декабре 2009 года внесен в Государственную Думу РФ проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». На стадии рассмотрения (ко второму чтению) в указанный законопроект было внесено более 350 поправок, значительное число которых принято.

8 мая 2010 года был принят Федеральный закон № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее мы будем называть его Закон № 83-ФЗ или Закон об учреждениях). В соответствии с указанным Законом, по мере вступления в силу его положений¹, в Российской Федерации предусматриваются три типа государственных (муниципальных) учреждений: *бюджетные, казенные и автономные* (рис. 2).

¹ См. примеч. на с 11.

Рис. 2. Система учреждений в Российской Федерации с 2011 года



Закон № 83-ФЗ вводит новые правила функционирования для бюджетных учреждений, а также новый тип государственных и муниципальных учреждений в Российской Федерации – казенные. При этом те бюджетные учреждения, которые будут преобразованы в казенные, фактически останутся в прежнем статусе (сменив лишь название), а бюджетные учреждения по своему правовому статусу в значительной степени приблизятся к автономным учреждениям, то есть начнут финансироваться посредством субсидий и получают право самостоятельно распоряжаться средствами от приносящей доходы деятельности.

До принятия Закона № 83-ФЗ автономные учреждения могли создаваться фактически в любых сферах деятельности государства и местного самоуправления – лишь в сфере здравоохранения Закон об автономных учреждениях прямо запрещал изменять существующие государственные (муниципальные) учреждения на автономные.

Закон № 83-ФЗ с 2011 года снял запрет на перевод в автономные учреждения существующих государственных (муниципальных) учреждений в сфере здравоохранения и ограничил сферу, в которой могут создаваться автономные учреждения, перечнем областей деятельности, которые прямо перечислены в определении автономного учреждения и к которым относятся наука, образование, здравоохранение, культура, социальная защита, занятость населения, физическая культура и спорт. При этом установлено, что помимо перечисленных сфер автономные учреждения могут создаваться также «в иных сферах», но только «в случаях, предусмотренных федеральными законами».

Данное решение представляет собой компромисс между позицией Федеральной антимонопольной службы и Минэкономразвития России по поводу разрешенной сферы деятельности автономных учреждений по Закону № 83-ФЗ.

ФАС России настаивал на необходимости распространить на автономные учреждения действие Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (Закон № 94-ФЗ), с тем чтобы обеспечить расходование ими бюджетных средств через процедуру торгов.

В первоначальной версии проекта закона о совершенствовании правового статуса государственных (муниципальных) учреждений предусматривалось распространить на автономные учреждения действие Закона № 94-ФЗ. Когда ко второму чтению в законопроект была внесена поправка, отменяющая это положение, ФАС России предложил жестко ограничить область деятельности автономных учреждений перечнем сфер, прямо упомянутых в определении автономного учреждения. Минэкономразвития России не согласилось с таким ограничением, исходя из того, что уже создано значительное количество автономных учреждений в издательской сфере, в области поддержки предпринимательства, транспорта и т.д.

1. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ТЕНДЕНЦИИ РЕФОРМИРОВАНИЯ СЕТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ...

В результате Законом № 83-ФЗ был утвержден компромиссный вариант: действие Закона № 94-ФЗ на автономные учреждения по-прежнему не распространяется, однако осуществлять деятельность они могут только в сферах, прямо перечисленных в определении автономного учреждения, а в «иных сферах» – только в случае, если это прямо разрешено федеральными законами.

Однако сегодня в федеральном законодательстве случаи создания автономных учреждений в сферах, которые прямо не упомянуты в определении автономного учреждения, предусмотрены только Градостроительным кодексом РФ:

- в соответствии с п. 2 ст. 29 Градостроительного кодекса РФ автономные учреждения могут осуществлять государственную экспертизу проектов документов территориального планирования;
- в соответствии с п. 4 ст. 49 Градостроительного кодекса РФ автономные учреждения могут осуществлять государственную экспертизу проектной документации и государственную экспертизу результатов инженерных изысканий.

В этой связи возникает вопрос о необходимости реорганизации или ликвидации автономных учреждений, созданных в сферах поддержки предпринимательства, транспорта и пр., и переводе их в бюджетные или в казенные учреждения. В соответствии с п. 14 ст. 31 Закона № 83-ФЗ такие автономные учреждения должны быть либо реорганизованы (например, в унитарные предприятия), либо ликвидированы с возвращением их функций органам государственной власти (органам местного самоуправления) или передачей соответствующих функций другим учреждениям.

Помимо ограничения сферы деятельности автономных учреждений Закон № 83-ФЗ вносит ряд других важных изменений в правила функционирования автономных учреждений. Данные изменения будут освещены далее в соответствующих разделах.

Закон № 83-ФЗ предусматривает переходный период с 1 января 2011 года до 1 июля 2012 года, и его нормы еще только предстоит реализовать на практике, для чего потребуются разделить бюджетные учреждения на казенные учреждения и бюджетные учреждения (*нового типа*), разработать и утвердить необходимые нормативные правовые акты по отдельным нормам данного Закона и т.д.

Однако принятием Закона об учреждениях фактически завершилась реализация принципов реструктуризации бюджетного сектора, поскольку были законодательно закреплены необходимые условия обеспечения определенной свободы хозяйствования государственных и муниципальных учреждений, способных функционировать в рыночных условиях, и ограничены права по распоряжению внебюджетными средствами учреждений, которые в рыночных условиях работать не должны.

2. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА АВТОНОМНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В СРАВНЕНИИ С БЮДЖЕТНЫМИ И КАЗЕННЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ

Краткий сравнительный анализ правового статуса казенных, бюджетных и автономных учреждений по основным параметрам в соответствии с положениями Закона № 83-ФЗ приведен в прил. 1.

Отметим, что Закон № 83-ФЗ повышает открытость и прозрачность деятельности государственных (муниципальных) учреждений *всех типов*. Статья 6 Закона № 83-ФЗ вносит изменения в Федеральный закон «О некоммерческих организациях», в соответствии с которым на едином сайте в сети Интернет с 2012 года должны размещаться в открытом доступе задания и отчеты, планы финансово-хозяйственной деятельности и годовая бухгалтерская отчетность всех государственных и муниципальных учреждений. Указанный интернет-сайт будет поддерживаться федеральным казначейским органом.

Охарактеризуем каждый тип государственных (муниципальных) учреждений в Российской Федерации в соответствии с Законом № 83-ФЗ.

2.1. БЮДЖЕТНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ

Бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации соответственно государственных или муниципальных полномочий, предусмотренных законодательством РФ, в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

В соответствии с Законом № 83-ФЗ бюджетные учреждения, как и автономные, не являются участниками бюджетного процесса (получателями бюджетных средств, определенными в соответствии с Бюджетным кодексом РФ). Характер их отношений с органами государственной власти и местного самоуправления меняется: от сметного финансирования они переходят на механизм рыночного заказа услуг (работ). В этой связи статус и особенности деятельности бюджетных учреждений регулируются положениями не Бюджетного кодекса РФ, а Федерального закона «О некоммерческих организациях».

2. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА АВТОНОМНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ...

Бюджетное учреждение в обязательном порядке получает от учредителя (органа, выполняющего учредительские функции и полномочия) задание на оказание услуг (выполнение работ) и не вправе отказаться от выполнения задания¹. Финансирование из бюджета деятельности бюджетных учреждений осуществляется в виде субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) с учетом расходов на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества и уплату налогов, объектом налогообложения по которым выступает соответствующее имущество.

Кроме того, предусмотрена возможность предоставления бюджетным учреждениям субсидий на иные цели². Таким образом, учредитель может профинансировать необходимые расходы учреждений, не относящиеся к выполнению задания и содержанию имущества, – например, капитальный ремонт здания или приобретение нового оборудования.

В соответствии с изменениями, внесенными Законом об учреждениях в Бюджетный кодекс РФ (п. 5 ст. 79), на бюджетные учреждения распространена норма, которая ранее действовала только в отношении унитарных предприятий и в соответствии с которой предоставление инвестиций этим учреждениям влечет за собой увеличение стоимости их основных средств.

Финансирование бюджетных учреждений осуществляется через счета, открытые в органах Казначейства РФ либо в финансовом органе региона (муниципалитета). Бюджетные учреждения не вправе размещать средства на счетах в банках, а также совершать сделки с ценными бумагами.

Бюджетное учреждение вправе оказывать платные услуги либо в рамках государственного (муниципального) задания (когда это предусмотрено федеральными законами), либо *сверх* установленного задания – на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях. «Обязательный» объем бесплатных для потребителей и платных услуг бюджетного учреждения, определяемый государственным (муниципальным) заданием для бюджетного учреждения, прямо регулируется органами государственной власти (органами местного самоуправления).

При этом виды приносящей доходы деятельности бюджетных учреждений должны *соответствовать и служить достижению уставных целей деятельности* бюджетных учреждений³. Другими словами, школа или Дворец культуры, тип которых изменен на бюджетные учреждения в соответствии с Законом № 83-ФЗ, не могут открыть на свободных площадях, к примеру, табачный киоск, поскольку это противоречит их уставным целям и видам деятельности.

Несмотря на то что бюджетные учреждения не являются участниками бюджетного процесса, на них распространяется действие Закона № 94-ФЗ. В этих целях Законом № 83-ФЗ были внесены изменения в Закон о государственных и муниципальных закупках: сфера регулирования Закона о закупках, помимо «государственных и муниципальных нужд», была дополнена «нуждами бюджетных учреждений».

1 См. п. 2 ст. 9.2 Закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в редакции Закона об учреждениях).

2 См. п. 1 ст. 78.1 Бюджетного кодекса РФ (в редакции Закона об учреждениях).

3 См. п. 4 ст. 9.2 Закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в редакции Закона об учреждениях).

Учредитель (орган государственной власти или местного самоуправления, выполняющий функции и полномочия учредителя) не несет субсидиарной ответственности по обязательствам бюджетного учреждения. При этом, в соответствии с Законом № 83-ФЗ, бюджетное учреждение вправе привлекать кредиты и заключать договор финансового лизинга¹. Однако совершать крупные сделки (на сумму более 10% от стоимости имущества или в размере, предусмотренном *уставом автономного учреждения*²) и распоряжаться недвижимым и особо ценным движимым имуществом бюджетное учреждение вправе лишь с *предварительного согласия учредителя*.

Согласие учредителя по ключевым вопросам финансово-хозяйственной деятельности не единственный рычаг контроля органов государственной власти (органов местного самоуправления) за деятельностью бюджетного учреждения.

Другим таким рычагом является трудовой контракт, который заключается с руководителем бюджетного учреждения и должен содержать конкретные показатели деятельности учреждения. В частности, п. 27 ст. 30 Закона об учреждениях установлено, что руководитель бюджетного учреждения несет *персональную ответственность* за погашение возникающей кредиторской задолженности бюджетного учреждения в установленный срок. Это означает, что появление у бюджетного учреждения просроченной кредиторской задолженности, превышающей установленное учредителем предельно допустимое значение, является основанием для расторжения трудового договора с руководителем бюджетного учреждения.

Если проанализировать изменения в статусе бюджетных учреждений, то можно отметить, что, кроме смены принципа финансирования (от сметы – к субсидиям), за бюджетными учреждениями закрепляются и уточняются те права, которые были у них и раньше. Формируя смету по доходам от внебюджетной деятельности и по расходованию внебюджетных средств, бюджетные учреждения и раньше направляли доходы от платных услуг на собственные цели – с согласия учредителя (в форме утверждения соответствующей сметы). В этом смысле логика законодателя, внесшего изменения в правила деятельности бюджетных учреждений, но не ставшего менять их прежнего названия, вполне понятна.

2.2. КАЗЕННЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ

Казенным учреждением признается государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций

1 Необходимо отметить, что при заключении договоров лизинга бюджетными учреждениями Бюджетным кодексом РФ (в новой редакции) предусмотрены определенные ограничения: платежи не могут осуществляться в натуральной форме и выбор продавца имущества по договору лизинга осуществляется арендодателем.

2 Согласно ст. 14 Закона об автономных учреждениях, крупной сделкой признается сделка, связанная с распоряжением денежными средствами, привлечением заемных денежных средств, отчуждением имущества (которым автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно), а также с передачей такого имущества в пользование или в залог, при условии, что цена такой сделки либо стоимость отчуждаемого или передаваемого имущества превышает 10% балансовой стоимости активов автономного учреждения, определяемой по данным его бухгалтерской отчетности на последнюю отчетную дату, если уставом автономного учреждения не предусмотрен меньший размер крупной сделки.

2. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА АВТОНОМНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ...

в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы.

Статус и особенности деятельности казенных учреждений регулирует Бюджетный кодекс РФ. Во многих законах, в которые были внесены изменения в связи с принятием Закона № 83-ФЗ, наименование «бюджетные учреждения» просто было заменено на «казенные учреждения». То есть на казенные учреждения в большинстве случаев распространены те нормы, которые ранее действовали для бюджетных учреждений.

Доходы казенных учреждений от оказания услуг, выполнения работ на платной основе зачисляются в бюджет¹. Данная норма начинает действовать с 1 января 2012 года, но для регионов и муниципалитетов Законом предусмотрена возможность установить более ранний срок, начиная с которого внебюджетные доходы казенных учреждений будут зачисляться в соответствующие бюджеты.

Казенные учреждения финансируются на основании бюджетной сметы. При этом государственные (муниципальные) задания в отношении казенных учреждений не являются обязательным документом – решение о формировании задания казенному учреждению принимает орган, исполняющий функции и полномочия главного распорядителя бюджетных средств (ГРБС), в ведении которого находится соответствующее казенное учреждение. Другими словами, ГРБС решает, необходимо ли устанавливать задание казенному учреждению или планирование его деятельности будет осуществляться по прежней схеме (смета плюс отраслевая и статистическая отчетность). По обязательствам казенного учреждения ГРБС несет субсидиарную ответственность.

Казенное учреждение не вправе открывать счета в банках, получать субсидии, кредиты, совершать операции с ценными бумагами, а также участвовать в капитале других юридических лиц². На казенные учреждения распространяются нормы Закона № 94-ФЗ.

На федеральном уровне к казенным учреждениям отнесены в основном специализированные учреждения. Их закрытый перечень приведен в п. 1 ст. 31 Закона № 83-ФЗ. Это следующие федеральные учреждения:

- управления объединений, управления соединений и воинские части Вооруженных сил Российской Федерации, военные комиссариаты, органы управления внутренними войсками, органы управления войсками гражданской обороны, соединения и воинские части внутренних войск, а также других войск и воинских формирований;
- учреждения, исполняющие наказания, следственные изоляторы уголовно-исполнительной системы, учреждения, специально созданные для обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы, выполняющие

¹ Норма о зачислении доходов казенных учреждений от приносящей доход деятельности в бюджет соответствующего уровня закреплена в п. 3 ст. 161 Бюджетного кодекса РФ (в редакции Закона об учреждениях).

² Указанные нормы установлены п. 10 ст. 161 Бюджетного кодекса РФ, а также п. 4 ст. 24 Закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в редакции Закона об учреждениях).

- специальные функции и функции управления;
- специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации;
- учреждения Министерства внутренних дел РФ, Главного управления специальных программ Президента РФ, Федеральной миграционной службы, Федеральной таможенной службы, Федеральной службы безопасности РФ, Службы внешней разведки РФ, Федеральной службы охраны РФ, специальные, воинские, территориальные, объектовые подразделения федеральной противопожарной службы Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, аварийно-спасательные формирования федеральных органов исполнительной власти;
- психиатрические больницы (стационары) специализированного типа с интенсивным наблюдением, лепрозории и противочумные учреждения.

2.3. АВТОНОМНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ

Автономное учреждение – некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации соответственно государственных или муниципальных полномочий, предусмотренных законодательством РФ, в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Автономные учреждения в обязательном порядке получают от учредителя государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ). Автономные учреждения, как и бюджетные учреждения (нового типа), не вправе отказаться от выполнения задания учредителя.

Финансирование деятельности автономных учреждений из бюджета соответствующего уровня осуществляется в виде субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) с учетом расходов на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества и уплату налогов, объектом налогообложения по которым выступает соответствующее имущество, а также с учетом мероприятий по развитию автономного учреждения, перечень которых определяется учредителем.

Помимо выполнения задания учредителя автономные учреждения могут оказывать платные услуги, которые должны быть прямо предусмотрены в уставе автономного учреждения и соответствовать уставным целям деятельности последнего.

Доходы автономного учреждения (в том числе доходы от оказания платных услуг, и имущество, которое автономное учреждение приобретает за счет этих доходов) поступают в самостоятельное распоряжение автономного учреждения в соответствии с п. 8 ст. 2 Закона об автономных учреждениях. Указанным Законом также закреплена норма о том, что собственник имущества автономного учреждения не имеет права на получение доходов от осуществления

2. Особенности правового статуса автономных учреждений...

автономным учреждением деятельности и использования закрепленного за автономным учреждением имущества (п. 9 ст. 2 Закона об автономных учреждениях).

Отметим, что платные услуги могут быть предусмотрены и в рамках государственного (муниципального) задания учредителя для автономного учреждения – в случаях, определенных федеральными законами. К таким «случаям», например, относятся родительская плата за содержание детей в дошкольных образовательных учреждениях и другие услуги, которые оказываются за плату, размер которой устанавливается органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Автономные учреждения могут размещать средства на счетах в банках. Законом № 83-ФЗ для автономных учреждений также предусмотрена возможность открытия счетов в органах Казначейства РФ и в финансовом органе региона (муниципального образования). Для открытия таких счетов автономному учреждению Федеральное казначейство и финансовые органы субъекта РФ (муниципального образования) должны разработать и утвердить соответствующие порядки¹.

Отметим, что открытие автономным учреждениям счетов в органах Казначейства РФ в соответствии с законодательством производится не по желанию учреждения, а по усмотрению учредителя. В соответствии с п. 3.1 ст. 2 Закона об автономных учреждениях учредители автономных учреждений вправе заключать соглашения об открытии автономным учреждениям, находящимся в их ведении, лицевых счетов в территориальных органах Федерального казначейства. Соглашения или инициативы автономного учреждения для этого не требуются – как и не подразумевается, что автономное учреждение может отказаться от открытия счетов в Казначействе РФ.

На автономные учреждения не распространяется обязанность следовать нормам Закона № 94-ФЗ – они вправе осуществлять закупки без конкурсных процедур. Это связано с особенностями правового положения автономных учреждений, в частности с тем, что они не являются получателями бюджетных средств в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.

Министерство экономического развития РФ в своем Письме от 2 февраля 2009 года № Д05-490 «О применении положений Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ “О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд” к автономным учреждениям» указывает:

«Согласно статье 4 Закона № 93-ФЗ государственными заказчиками, муниципальными заказчиками (далее также – заказчики) могут выступать соответственно государственные органы (в том числе органы государственной власти), органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления, а также бюджетные учреждения, иные получатели средств федерального бюджета и уполномоченные органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления на размещение заказов бюджетные учреждения, иные получатели средств бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг за счет бюджетных средств и внебюджетных источников финансирования.

¹ Пункты 3.1–3.4 Федерального закона от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (в редакции Закона № 83-ФЗ).

В соответствии со статьей 6 Бюджетного кодекса РФ получателем бюджетных средств (получателем средств соответствующего бюджета) является орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя бюджетных средств бюджетное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств за счет средств соответствующего бюджета.

Исходя из этого автономные учреждения не являются получателями бюджетных средств, не могут выступать государственными или муниципальными заказчиками на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд и не подпадают под действие Закона № 94-ФЗ».

Еще одно преимущество статуса автономных учреждений по сравнению с бюджетными и казенными заключается в том, что автономные учреждения вправе перейти на упрощенную систему налогообложения. Однако заметим, что воспользоваться этим порядком сможет лишь ограниченное число автономных учреждений, поскольку Налоговым кодексом РФ для организаций и индивидуальных предпринимателей предусмотрены специальные условия перехода на упрощенную систему налогообложения:

- численность работников за отчетный период не превышает 100 человек;
- остаточная стоимость основных средств и нематериальных активов не превышает 100 млн руб.;
- доходы по итогам девяти месяцев того года, в котором учреждение подало заявление о переходе на упрощенную систему налогообложения, не должны превышать 45 млн руб. (без учета целевого финансирования);
- у организации отсутствуют филиалы и представительства.

До принятия Закона № 83-ФЗ автономные учреждения были обязаны проводить ежегодный аудит достоверности годовой бухгалтерской отчетности в соответствии с п. 9 ст. 13 Закона об автономных учреждениях. С 1 января 2011 года, согласно Закону № 83-ФЗ, этот пункт утрачивает силу – аудит для автономных учреждений больше не является обязательным и может проводиться по усмотрению Наблюдательного совета автономного учреждения.

Таким образом, автономное учреждение – тип государственных (муниципальных) учреждений в Российской Федерации с широкой финансово-хозяйственной автономией. Автономные учреждения стоят особняком в сети государственных и муниципальных учреждений по трем причинам.

1. Порядок изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения на автономное учреждение носит добровольный характер. Другими словами, перевод в автономное учреждение осуществляется только по инициативе либо с согласия учреждения.

2. В отличие от бюджетных учреждений автономные учреждения не обязаны расходовать средства через процедуру государственного (муниципального) заказа в соответствии с Законом № 94-ФЗ. Таким образом, автономные учреждения фактически выведены за рамки бюджетного сектора и самостоятельны в осуществлении деятельности, но при этом выполняют обязательные для них задания учредителя и их имущество находится в государственной (муниципальной) собственности.

3. Автономные учреждения самостоятельны в распоряжении всеми дохо-

2. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА АВТОНОМНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ...

дами, вправе размещать средства на счетах в банках и обладают широкими правами по управлению своими финансовыми средствами – могут участвовать в капитале любых других¹ юридических лиц, брать кредиты, совершать операции с ценными бумагами и пр.

С учетом сказанного автору представляется, что в условиях действующего законодательства всем бюджетным учреждениям, осуществляющим деятельность в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты и занятости населения, физической культуры и спорта, наиболее выгодно поменять свой тип на автономные учреждения.

В соответствии с Законом № 83-ФЗ бюджетные учреждения по своему статусу приближены к автономным учреждениям – и по основным аспектам деятельности условия работы бюджетных и автономных учреждений совпадают. При этом автономные учреждения по сравнению с бюджетными обладают существенными преимуществами, поскольку:

- не обязаны расходовать средства через процедуру государственного (муниципального) заказа, тогда как для бюджетных учреждений конкурсные процедуры являются обязательными при расходовании бюджетных средств;
- могут переходить на упрощенную систему налогообложения (при условии соответствия условиям, установленным Налоговым кодексом РФ для организаций и индивидуальных предпринимателей, переходящих на упрощенную систему налогообложения). Бюджетные и казенные учреждения этого делать не вправе;
- могут размещать средства на счетах в кредитных организациях, тогда как для бюджетных и казенных учреждений счета открываются только в органах Федерального казначейства либо в финансовых органах регионов (муниципалитетов).

Иными словами, у статуса автономного учреждения по сравнению со статусом бюджетного учреждения нет ощутимых недостатков, но есть явные преимущества. В этой связи в условиях действующего законодательства государственным и муниципальным учреждениям, которые с 2011 года приобретут статус бюджетных учреждений, имеет смысл не задерживаться в этом статусе, а выступить с инициативой о своем преобразовании в автономные учреждения.

¹ Отметим, что бюджетные учреждения (нового типа) вправе участвовать в капитале исключительно некоммерческих организаций, тогда как автономные учреждения вправе участвовать в капитале любых юридических лиц независимо от их статуса.

3. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АВТОНОМНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

3.1. ФЕДЕРАЛЬНАЯ НОРМАТИВНАЯ ПРАВОВАЯ БАЗА, РЕГУЛИРУЮЩАЯ ВОПРОСЫ СОЗДАНИЯ И ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АВТОНОМНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Правовое положение, порядок создания и организации деятельности автономных учреждений регулируется Федеральным законом от 3 ноября 2006 года «Об автономных учреждениях». Одновременно с указанным Законом был принят также Федеральный закон № 175-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “Об автономных учреждениях”, а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений».

Закон об автономных учреждениях вступил в силу в начале января 2007 года (в соответствии со ст. 21 – по истечении 60 дней со дня опубликования), однако создавать автономные учреждения стало возможно только после принятия ряда постановлений Правительства РФ, регулирующих отдельные вопросы деятельности автономных учреждений.

Перечень вопросов, по которым должны быть утверждены нормативные правовые акты в соответствии с Законом об автономных учреждениях, приведен в табл. 1.

3.2. СОДЕРЖАНИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ ПО СОЗДАНИЮ И ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АВТОНОМНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

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

Необходимым условием создания автономного учреждения является закрепление за ним государственного (муниципального) имущества, в том числе особо ценного движимого имущества. Постановление Правительства РФ от 26 июля 2010 года № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества» устанавливает:

- какое движимое имущество должно включаться в состав особо ценного движимого имущества и какое движимое имущество не может быть включено в состав особо ценного движимого имущества автономных и бюджетных учреждений;
- кто (какие органы) и в каком порядке определяет виды особо ценного движимого имущества автономных и бюджетных учреждений.

3. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АВТОНОМНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Таблица 1. Перечень вопросов, по которым должны быть приняты нормативные правовые акты (НПА), регулирующие вопросы создания и организации деятельности автономных учреждений

№ п/п	Вопрос, по которому должен быть принят НПА	Статья 174-ФЗ	Орган власти, утверждающий НПА	НПА федерального уровня
1	2	3	4	5
1	Порядок опубликования отчетов, а также перечень сведений, которые должны сохраняться в отчетах	Пункт 10 ст. 2	Правительство РФ	Постановление Правительства РФ от 18 октября 2007 г. № 684 «Об утверждении Правил опубликования отчетов о деятельности автономного учреждения и об использовании закрепленного за ним имущества»
2	Порядок определения видов особо ценного движимого имущества автономных учреждений (АУ)	Пункты 3, 3.1, 3.2 ст. 3	<p>Виды особо ценного движимого имущества автономных учреждений определяются:</p> <p>1) Правительством РФ – в отношении федеральных АУ;</p> <p>2) высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ – в отношении региональных АУ;</p> <p>3) местная администрация – в отношении муниципальных АУ.</p> <p>Перечни особо ценного движимого имущества определяют:</p> <p>1) федеральные государственные органы, осуществляющие функции и полномочия учредителя, – в отношении федеральных АУ;</p> <p>2) в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, – в отношении региональных АУ;</p> <p>3) в порядке, установленном местной администрацией, – в отношении муниципальных АУ.</p> <p>Порядок отнесения имущества к категории особо ценного движимого имущества устанавливается Правительством РФ</p>	<p>Постановление Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества»</p>
3	Условия и порядок формирования задания учредителя в отношении автономного учреждения и порядка финансового обеспечения выполнения задания	Пункт 5 ст. 4	<p>1. Правительство РФ – в отношении федеральных АУ.</p> <p>2. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ – в отношении региональных АУ.</p> <p>3. Местная администрация – в отношении муниципальных АУ</p>	<p>• Постановление Правительства РФ 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».</p> <p>• Приказ Министерства экономического развития РФ от 3 декабря 2008 г. № 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) физи-</p>

АВТОНОМНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

1	2	3	4	5
				<p>чеким и (или) юридическим лицам».</p> <ul style="list-style-type: none"> • Приказ Министерства экономического развития РФ от 17 апреля 2009 г. № 134 «Об утверждении методических рекомендаций по расчету нормативных затрат на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за федеральным автономным учреждением, или приобретенного федеральным автономным 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»
4	<p>Форма предложения о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения</p>	<p>Пункт 7 ст. 5</p>	<p>Правительство РФ</p>	<p>Постановление Правительства РФ от 28 мая 2007 г. № 325 «Об утверждении формы предложения о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения»</p>
5	<p>Порядок осуществления функций и полномочий учредителя автономного учреждения</p>	<p>Пункт 3 ст. 6</p>	<p>1. Правительство РФ – в отношении федеральных АУ. 2. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ – в отношении региональных АУ. 3. Местная администрация – в отношении муниципальных АУ</p>	<p>Постановление Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 537 «О порядке осуществления федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального государственного учреждения»</p>
6	<p>Порядок реорганизации, изменения типа и ликвидации автономных учреждений</p>	<p>Ст. 18, 19</p>	<p>1. Правительство РФ – в отношении федеральных АУ. 2. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ – в отношении региональных АУ. 3. Местная администрация – в отношении муниципальных АУ</p>	<p>Постановление 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»</p>
7	<p>О форме и порядке разработки плана финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения</p>	<p>Подп. «а» п. 19 ст. 6 Закона № 83-ФЗ</p>	<p>№ 83-ФЗ В соответствии с Законом № 83-ФЗ, Министерство финансов РФ должно установить требования к составлению плана финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения.</p> <p>Форма и порядок разработки плана финансово-хозяйственной деятельности с учетом требований Минфина России утверждаются:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ – в отношении региональных АУ; 2) местной администрацией – в отношении муниципальных АУ 	<p>Приказ Министерства финансов РФ от 28 июля 2010 г. № 81н «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения»</p>

3. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АВТОНОМНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Виды особо ценного движимого имущества автономных и бюджетных учреждений должны определяться с учетом указанного постановления Правительства РФ.

Основным документом, на основании которого принимается решение о переводе бюджетного учреждения в автономное, является предложение о создании автономного учреждения. Постановлением Правительства РФ от 28 мая 2007 года № 325 утверждена форма предложения о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения.

Минэкономразвития России своим приказом от 20 июля 2007 года № 261 утвердило «Методические рекомендации по заполнению утвержденной Правительством Российской Федерации формы предложения о создании автономного учреждения».

Предложения о создании федеральных автономных учреждений должны готовиться в соответствии с правилами, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 24 декабря 2007 года № 924 «Об утверждении Правил подготовки предложений о создании федеральных автономных учреждений путем изменения типа существующих федеральных государственных учреждений».

Учредителем автономного учреждения выступает орган государственной власти (местного самоуправления), который является собственником государственного (муниципального) имущества, закрепляемого за автономным учреждением. То есть учредителем автономных учреждений являются Правительство РФ, правительство (либо администрация) субъекта РФ или местная администрация. Однако по конкретным вопросам организации деятельности с автономным учреждением взаимодействует орган государственной власти (местного самоуправления), за которым закреплены функции и полномочия учредителя.

Постановление Правительства РФ от 26 июля 2010 года № 537 «О порядке осуществления федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального государственного учреждения» устанавливает:

- кто (какой орган) выполняет функции и полномочия учредителя федерального автономного учреждения (федеральный орган исполнительной власти, указанный в решении о создании федерального автономного учреждения и в уставе федерального автономного учреждения);
- функции и полномочия, которые выполняет соответствующий орган.

Отметим, что в случае неудовлетворительной работы автономного учреждения учредитель может преобразовать его в бюджетное или казенное учреждение. В соответствии с п. 5 ст. 18 Закона об автономных учреждениях для этого должен быть утвержден порядок создания бюджетного или казенного учреждения путем изменения типа автономного учреждения.

Для федеральных автономных учреждений порядок их «обратного перевода» в бюджетное или казенное учреждение регулируется Постановлением Правительства РФ от 26 июля 2010 года № 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».

Основным документом, касающимся деятельности созданного автономного учреждения, является государственное (муниципальное) задание на оказание

государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ). На основе задания осуществляется финансирование деятельности автономного учреждения за счет средств соответствующего бюджета (с учетом иных необходимых расходов, определенных Законом об автономных учреждениях). Условия и порядок формирования задания учредителя в отношении автономного 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 учреждения, созданного на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, и порядке финансового обеспечения выполнения задания».

Финансовое обеспечение выполнения задания федеральным автономным 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 учреждением и его учредителем.

Типовая форма 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 утверждена приказом Минэкономразвития России от 3 декабря 2008 года № 423.

Основой для расчета размера субсидии на финансовое обеспечение государственного задания для федеральных автономных 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 учреждением или приобретенного 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 учреждением или приобретенного федеральным автономным 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».

Одним из обязательных документов деятельности автономного учреждения является план финансово-хозяйственной деятельности (далее также план ФХД), который заменяет для автономного учреждения бюджетную смету и смету по внебюджетной деятельности. В п. 13 ст. 2 Закона об автономных учреждениях приведен перечень документов, открытость и доступность которых автономное учреждение должно обеспечить, и одним из таких документов является план ФХД.

3. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АВТОНОМНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

План финансово-хозяйственной деятельности упоминается в Законе об автономных учреждениях еще три раза. В ст. 11 при определении компетенции наблюдательного совета автономного учреждения установлено, что наблюдательный совет помимо прочих документов рассматривает проект плана финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения. Решение об утверждении плана ФХД принимается руководителем автономного учреждения только после рассмотрения последним заключения наблюдательного совета. Отчет об исполнении плана финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения утверждается наблюдательным советом автономного учреждения по представлению руководителя автономного учреждения.

В соответствии с Законом № 83-ФЗ Министерство финансов РФ своим приказом от 28 июля 2010 года № 81н установило требования к составлению плана финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения. С учетом данных требований каждый уровень власти должен определить порядок и форму составления плана ФХД в отношении автономных и бюджетных учреждений.

Однако, в соответствии с Приказом Минфина РФ «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения», план финансово-хозяйственной деятельности автономного и бюджетного учреждения должен содержать в основном лишь финансовые показатели по учреждению, характеризующие поступления и выплаты учреждения и его финансовое состояние. Показатели хозяйственной деятельности автономных и бюджетных учреждений в установленных Минфином России «Требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности» не предусматриваются.

Состав и содержание отчетности автономного учреждения определены Постановлением Правительства РФ от 18 октября 2007 года № 684 «Об утверждении Правил опубликования отчетов о деятельности автономного учреждения и об использовании закрепленного за ним имущества».

3.3. НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ СУБЪЕКТОВ РФ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНА ОБ АВТОНОМНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ НА ТЕРРИТОРИИ СООТВЕТСТВУЮЩЕГО СУБЪЕКТА РФ ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Отдельные постановления Правительства РФ, принятые в соответствии с Законом об автономных учреждениях, распространяются на все уровни публичной власти в Российской Федерации. Однако по ряду вопросов регионы и муниципальные образования должны принять собственные нормативные правовые акты, регулирующие особенности создания и организации деятельности автономных учреждений на их территории. Эти вопросы, как и в случае с постановлениями Правительства РФ, прямо обозначены в Законе об автономных учреждениях и перечислены выше в табл. 1.

Для обеспечения реализации Закона «Об автономных учреждениях» на уровне муниципального образования должны быть приняты муниципальные нормативные правовые акты (табл. 2).

Таблица 2. Перечень нормативных правовых актов, необходимых для реализации Закона об автономных учреждениях на уровне субъекта РФ (муниципального образования)

№ п/п	Примерное наименование нормативного правового акта	Основные вопросы, которые регулирует нормативный правовой акт
1	2	3
1	О перечне государственных (муниципальных) учреждений, тип которых не подлежит изменению (не является обязательным*)	Определяет перечень видов муниципальных учреждений, тип которых не подлежит изменению
2	О порядке определения видов особо ценного движимого имущества автономных и бюджетных учреждений, создаваемых на базе имущества, находящегося в собственности субъекта РФ (муниципального образования)	С учетом требований Постановления Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества» устанавливает: <ul style="list-style-type: none"> • минимальную стоимость, начиная с которой движимое имущество подлежит включению в состав особо ценного движимого имущества; • необходимость отнесения к особо ценному имуществу имущества, без которого осуществление автономным учреждением своей уставной деятельности будет существенно затруднено, а также имущества, отчуждение которого осуществляется в специальном порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами РФ (музейные коллекции, библиотечные фонды, отнесенные в установленном порядке к памятникам истории и культуры, документы Архивного фонда РФ и др.); • запрет на отнесение к особо ценному движимому имуществу имущества, которое не предназначено для осуществления основной деятельности автономного учреждения, а также имущества, приобретенного автономным учреждением за счет доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности
3	Положение об осуществлении исполнительными органами государственной власти субъекта РФ (органами местного самоуправления) функций и полномочий учредителя автономного учреждения	Устанавливает: <ul style="list-style-type: none"> • кто (какой орган) выполняет функции и полномочия учредителя автономного учреждения (этот орган должен быть указан в решении о создании и в уставе автономного учреждения); • функции и полномочия, которые выполняет соответствующий орган, и порядок взаимодействия с автономным учреждением при их осуществлении
4	Об условиях и порядке формирования задания учредителя для автономного учреждения, созданного на базе имущества, находящегося в собственности субъекта РФ (муниципального образования), и порядке финансового обеспечения выполнения задания	Содержит следующие основные положения: <ul style="list-style-type: none"> • форма и содержание задания, порядок и сроки его установления; • порядок и сроки составления задания и взаимодействия учреждения и учредителя при составлении задания; • порядок внесения изменений в задание; • формы и порядок контроля за исполнением задания, условия досрочного прекращения выполнения задания; • источники и порядок расчета финансового обеспечения выполнения задания; • порядок согласования рассчитанных объемов субсидий и перечисления учреждению субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания. • порядок корректировки задания и размера субсидии в случае изменения задания в ходе его выполнения
5	О формах и порядке предоставления отчетности о деятельности автономного учреждения и об использовании им закрепленного за ним муниципального имущества	Перечень обязательных показателей отчетности автономного учреждения содержится в Постановлении Правительства РФ от 18 октября 2007 г. № 684 «Об утверждении Правил опубликования отчетов о деятельности автономного учреждения и об использовании закрепленного за ним имущества». Органы государственной власти субъекта РФ и органы местного самоуправления муниципалитетов вправе расширить этот перечень, утвердив своим нормативным правовым актом перечень «обязательных» и дополнительных показателей отчетности автономного учреждения, а также формы, порядок и сроки предоставления отчетности

3. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АВТОНОМНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

1	2	3
6	О порядке создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации государственных (муниципальных) учреждений	Устанавливает основания, порядок и сроки проведения реорганизации, ликвидации или изменения типа государственных (муниципальных) учреждений всех типов – в том числе автономных учреждений
7	О форме и порядке разработки плана финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения	Содержит следующие основные положения: <ul style="list-style-type: none"> • форма и содержание (перечень разделов) плана финансово-хозяйственной деятельности; • порядок и сроки разработки плана финансово-хозяйственной деятельности и взаимодействия учреждения и учредителя при разработке плана; • порядок рассмотрения и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности; • порядок внесения изменений в план; • формы и порядок контроля за выполнением плана финансово-хозяйственной деятельности
8	Порядок предоставления бюджетных инвестиций автономным и бюджетным учреждениям	Устанавливает условия и порядок предоставления бюджетных инвестиций автономным и бюджетным учреждениям в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ
9	Порядок открытия и ведения лицевых счетов автономным учреждениям в финансовом органе субъекта РФ (муниципального образования)	Закон № 83-ФЗ дает право автономному учреждению открывать счета в территориальных органах федерального казначейства, а также в финансовом органе субъекта РФ (муниципалитета). В последнем случае в соответствии с п. 3.3 Закона об автономных учреждениях субъект РФ (муниципалитет) должен установить порядок открытия и ведения лицевых счетов автономным учреждениям в своем финансовом органе
10	Порядок проведения кассовых выплат за счет средств автономных учреждений финансовыми органами субъектов РФ (муниципальных образований) от имени и по поручению указанных учреждений в пределах остатка средств, поступивших автономным учреждениям	В соответствии с п. 3.4 Закона об автономных учреждениях устанавливает порядок проведения кассовых выплат финансовым органом субъекта РФ (муниципального образования) от имени и по поручению автономного учреждения в пределах остатка средств, поступивших на счет автономного учреждения в финансовом органе субъекта РФ (муниципального образования)

* В соответствии с п. 5 ст. 5 Закона об автономных учреждениях Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ или местной администрацией могут определяться перечни государственных или муниципальных учреждений, тип которых не подлежит изменению. Определение указанных перечней не является обязательным, но включено нами в список нормативных правовых актов в качестве «опции» для субъектов РФ и муниципальных образований, которой они могут воспользоваться при формировании своей правовой базы по реализации Закона об автономных учреждениях.

4. ИМУЩЕСТВО И ИСТОЧНИКИ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АВТОНОМНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

4.1. ИМУЩЕСТВО АВТОНОМНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Все имущество автономных учреждений находится в собственности Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования и закрепляется за автономным учреждением на праве оперативного управления в соответствии с п.1 ст. 3 Закона об автономных учреждениях.

Режим оперативного управления имуществом предполагает, что автономное учреждение владеет и пользуется закрепленным за ним государственным (муниципальным) имуществом, но ограничено в распоряжении им.

Отметим, что ограничения при режиме *оперативного управления* имуществом более существенны по сравнению, например, с правом *хозяйственного ведения*. Так, в соответствии со ст. 296 Гражданского кодекса РФ собственник имущества, закрепленного за учреждением, вправе изъять излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество и распорядиться им по своему усмотрению.

Для разных категорий имущества, закрепленного за автономным учреждением, ограничения по распоряжению им различны.

Имущество автономного учреждения подразделяется на следующие основные составляющие:

- недвижимое имущество;
- особо ценное движимое имущество;
- движимое имущество, не включенное в состав особо ценного движимого имущества.

Согласно п. 2 ст. 3 Закона об автономных учреждениях автономное учреждение без согласия учредителя не вправе распоряжаться недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним учредителем или приобретенным автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества. Остальным имуществом автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, однако для участия своим имуществом в капитале других юридических лиц должно получить согласие своего учредителя.

К особо ценному движимому имуществу автономного учреждения относится то движимое имущество, без которого осуществление автономным учреждением своей уставной деятельности будет существенно затруднено. Виды особо ценного движимого имущества автономного учреждения определяются в порядке, установленном Постановлением Правительства РФ от 26 июля 2010 года № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного уч-

4. Имущество и источники финансового обеспечения деятельности...

реждения к категории особо ценного движимого имущества». В соответствии с указанным постановлением Правительства РФ высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ и администрации муниципальных образований должны установить в отношении региональных и муниципальных автономных и бюджетных учреждений порядки отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества – с учетом ряда требований.

В состав особо ценного движимого имущества *региональных* автономных и бюджетных учреждений включается движимое имущество балансовой стоимостью в интервале от 50 тыс. до 500 тыс. руб. (конкретное значение определяет регион), а также иное движимое имущество, без которого осуществление автономным или бюджетным учреждением предусмотренных его уставом основных видов деятельности будет существенно затруднено.

В состав особо ценного движимого имущества *муниципальных* автономных и бюджетных учреждений включается движимое имущество балансовой стоимостью в интервале от 50 тыс. до 200 тыс. руб. (конкретное значение определяет муниципалитет), а также иное движимое имущество, без которого осуществление автономным или бюджетным учреждением предусмотренных его уставом основных видов деятельности будет существенно затруднено.

Для *федеральных* автономных и бюджетных учреждений состав особо ценного движимого имущества определяется федеральными органами государственной власти, осуществляющими функции и полномочия их учредителя. К особо ценному движимому имуществу федеральных автономных учреждений должно быть отнесено движимое имущество балансовой стоимостью в интервале от 200 тыс. до 500 тыс. руб. (конкретное значение определяет учредитель), а также иное движимое имущество, без которого осуществление автономным или бюджетным учреждением предусмотренных его уставом основных видов деятельности будет существенно затруднено.

К особо ценному движимому имуществу автономных и бюджетных учреждений также относится все движимое имущество, отчуждение которого осуществляется в специальном порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, в том числе музейные коллекции и предметы, находящиеся в федеральной собственности и включенные в состав государственной части Музейного фонда РФ, библиотечные фонды, отнесенные в установленном порядке к памятникам истории и культуры, документы Архивного фонда РФ.

Не может быть отнесено к особо ценному движимому имуществу:

- имущество, которое не предназначено для осуществления предусмотренных уставом автономного или бюджетного учреждения основных видов деятельности;
- имущество, приобретенное автономным или бюджетным учреждением *исключительно* за счет доходов, полученных от осуществления в соответствии с уставом приносящей доходы деятельности.

Согласно п. 3.1 ст. 3 Закона об автономных учреждениях перечни особо ценного движимого имущества определяются:

1) федеральными государственными органами, осуществляющими функции и полномочия учредителя, – в отношении федеральных автономных учреждений;

2) в порядке, установленном высшим исполнительным органом государс-

твенной власти субъекта РФ, – в отношении региональных автономных учреждений;

3) в порядке, установленном местной администрацией, – в отношении муниципальных автономных учреждений.

Решение учредителя об отнесении имущества к категории особо ценного движимого имущества принимается одновременно с принятием решения о закреплении соответствующего имущества за автономным учреждением или о выделении средств на его приобретение. Средства на приобретение указанного имущества после вступления в силу положений Закона № 83-ФЗ должны выделяться через предоставление автономному учреждению субсидии на соответствующие цели в соответствии с абзацем вторым п. 1 ст. 78.1 Бюджетного кодекса РФ¹.

Важность правильного определения того движимого имущества, которое войдет в состав особо ценного движимого имущества автономного учреждения, обусловлена следующим. В соответствии с п. 3 ст. 4 Закона об автономных учреждениях учредитель финансирует расходы на содержание только тех объектов движимого имущества автономного учреждения, которые включены в состав особо ценного движимого имущества. Что касается объектов движимого имущества, которые по тем или иным причинам не были отнесены к особо ценному движимому имуществу, предполагается, что расходы на их содержание, ремонт и замену автономное учреждение должно осуществлять за счет заработанных им средств. То есть если при создании автономного учреждения в перечень особо ценного движимого имущества не будут включены, например, компьютеры административного персонала (директора, бухгалтеров), то ремонт и приобретение запчастей и комплектующих для этих компьютеров не будут финансироваться из бюджета. Поэтому на стадии создания автономного учреждения в перечень особо ценного движимого имущества целесообразно включить все движимое имущество, необходимое для текущей работы учреждения.

Перечень объектов имущества – недвижимого и особо ценного движимого – является одним из необходимых документов при создании автономного учреждения, в том числе путем изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения. Нормативный правовой акт о создании автономного учреждения помимо прочих необходимых сведений должен содержать информацию об имуществе, закрепляемом за автономным учреждением, в том числе перечень объектов недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества. В перечнях недвижимого и особо ценного движимого имущества, закрепляемого за автономным учреждением при его создании, должны быть указаны полное наименование и инвентарный номер соответствующего объекта имущества.

Отметим, что учет недвижимого и особо ценного движимого имущества в бухгалтерском учете автономного учреждения должен осуществляться обособленно в соответствии с требованием п. 5 ст. 3 Закона об автономных учреждениях.

В соответствии с п. 10 ст. 5 Закона об автономных учреждениях имущество (в том числе денежные средства), закрепляемое за автономным учреждением

¹ Законом № 83-ФЗ внесены изменения в Бюджетный кодекс РФ. В соответствии с абзацем вторым п. 1 ст. 78.1 Бюджетного кодекса РФ, вступающим в силу с 1 января 2011 года, автономным и бюджетным учреждениям могут предоставляться субсидии на иные цели, к которым, очевидно, относится приобретение имущества за счет средств, выделенных на это учредителем.

4. Имущество и источники финансового обеспечения деятельности...

ем при его создании, должно быть достаточным для обеспечения возможности осуществлять предусмотренную уставом автономного учреждения деятельность и нести ответственность по обязательствам, возникшим у государственного или муниципального учреждения до изменения его типа.

Закон об автономных учреждениях также содержит норму о том, что при изменении типа учреждения на автономное учреждение все имущество, в том числе денежные средства, которыми учреждение обладало на момент перевода, сохраняется за автономным учреждением (п. 11 ст. 5). Однако при необходимости учредитель может обойти эту норму, изъяв часть имущества государственного (муниципального) учреждения до его перевода в автономное учреждение.

4.2. ФИНАНСЫ АВТОНОМНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

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 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 учреждений:

- на выполнение автономным учреждением задания учредителя на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ);
- на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением учредителем или приобретенных автономным 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 учреждений, перечень которых определяется учредителем.

При этом если автономное 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 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 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 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 учреждения;
- 2) бюджетное финансирование автономного учреждения на иные цели (включая мероприятия по развитию автономного учреждения);
- 3) доходы автономного 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 учреждения.

В соответствии с п. 11 ст. 5 Закона об автономных учреждениях при создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения не допускается изъятие или уменьшение имущества (в том числе денежных средств), закрепленного за государственным или муниципальным учреждением. Однако на практике эта норма не гарантирует сохранения за автономным учреждением прежнего объема бюджетного финансирования, который у него был до изменения типа. Эту ситуацию разбирает в статье «Мифы об автономных учреждениях» руководитель проектов направления «Социальная политика» Института экономики города К.Г. Чагин: «Предположим, например, что государственное или муниципальное учреждение преобразовывается в автономное со второго полугодия. На текущий год за учреждением по утвержденной смете была ранее закреплена конкретная сумма бюджетного финансирования. Поэтому сумма сметного финансирования по первому полугодию и субсидии по второму полугодию не должны быть меньше, чем сумма, указанная в смете, утвержденной на текущий год. Если же учреждение преобразовывается в автономное с начала нового года, а на новый год смета не утверждена и нет каких-либо других “закрепляющих деньги” документов, то никаких денежных средств на новый год учреждению еще не выделено. В данном случае учредитель вправе предоставить автономному учреждению субсидию в объеме меньшем, чем это было предусмотрено сметой в прошлом году»¹.

При этом 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) задания².

¹ Чагин К.Г. Мифы об автономных учреждениях // Руководитель бюджетной организации. 2010. № 2.

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

5. ГОСУДАРСТВЕННОЕ (МУНИЦИПАЛЬНОЕ) ЗАДАНИЕ УЧРЕДИТЕЛЯ ДЛЯ АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ И РАСЧЕТ ЕГО ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

5.1. ПОРЯДОК СОСТАВЛЕНИЯ И ФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОГО (МУНИЦИПАЛЬНОГО) ЗАДАНИЯ ДЛЯ АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

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

В соответствии с определением, данным в ст. 6 Бюджетного кодекса РФ, государственное (муниципальное) задание – документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ).

Бюджетный кодекс РФ (п. 2 ст. 69.2) установил обязательность использования государственных (муниципальных) заданий при составлении проектов бюджетов для планирования бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) путем:

- составления бюджетной сметы казенного учреждения;
- определения объема субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания бюджетным или автономным учреждением.

Таким образом, государственное (муниципальное) задание используется, с одной стороны, как инструмент планирования бюджетных ассигнований при составлении проекта бюджета, с другой – как инструмент ориентации поставщиков услуг (работ) на достижение установленных количественных и качественных результатов предоставления услуг (выполнения работ). Кроме того, поскольку задание является публичным документом, оно также выполняет функцию информирования потенциальных и фактических потребителей услуг автономного учреждения о том, услуги какого объема и качества и в каком порядке должны быть им оказаны на бесплатной основе за счет средств соответствующего бюджета.

В соответствии с п. 2 ст. 4 Закона об автономных учреждениях учредитель устанавливает задания для автономного учреждения в соответствии с предусмотренной его уставом основной деятельностью. Автономное 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 учреждения включает в себя все виды услуг и работ, которые автономное учреждение оказывает полностью или час-

точно за счет средств бюджета, в рамках своей уставной деятельности. При этом, в соответствии с п. 2 ст. 4 Закона об автономных учреждениях, автономное 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 немуниципальный 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, 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 учреждений. Указанный нормативный правовой акт принимается:

- 1) Правительством Российской Федерации – в отношении федеральных автономных учреждений;
- 2) высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ – в отношении региональных автономных учреждений;
- 3) местной администрацией – в отношении муниципальных автономных учреждений.

Порядок формирования и финансового обеспечения заданий учредителя для федеральных автономных учреждений установлен Постановлением Правительства РФ от 18 марта 2008 года № 182 «Об условиях и порядке формирования государственного задания в отношении автономного учреждения, созданного на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, и порядке финансового обеспечения выполнения государственного задания».

5. ГОСУДАРСТВЕННОЕ (МУНИЦИПАЛЬНОЕ) ЗАДАНИЕ УЧРЕДИТЕЛЯ ДЛЯ АВТОНОМНОГО...

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

Установленные в отношении федеральных государственных учреждений государственные задания (за исключением сведений, отнесенных к государственной тайне) размещаются на официальном сайте Казначейства РФ (www.goskazna.ru). 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 учреждений.

Субъекты РФ 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 учреждений.

При этом имеет смысл утверждать общий нормативный правовой акт по формированию и финансовому обеспечению заданий для бюджетных и автономных учреждений. Это обусловлено тем, что по Закону № 83-ФЗ деятельность бюджетных и автономных 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.

Возможная форма государственного (муниципального) задания для регио-

нальных и муниципальных автономных и бюджетных учреждений, подготовленная на основе федеральной формы, приведена в прил. 2.

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.

Например, муниципальное задание учреждению культуры на услугу «Проведение городских праздников», включающее праздничные мероприятия и возведение сцены и декораций, должно содержать следующие части: первая часть – муниципальная услуга по проведению праздничных мероприятий на городских праздниках; вторая часть – работа по возведению сцены и декораций для проведения городских праздников.

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 книги 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 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.

5.2. МЕХАНИЗМ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) ЗАДАНИЙ ДЛЯ АВТОНОМНЫХ И БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Согласно Закону об автономных учреждениях (п. 3 ст. 4) финансовое обеспечение выполнения автономным учреждением государственного (муниципаль-

ного) 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 учреждений, перечень которых определяется учредителем.

Финансовое обеспечение задания, установленного автономному учреждению, осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и иных не запрещенных федеральными законами источников.

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. Исходя из юридического смысла данной статьи, ее можно трактовать следующим образом: порядок расчета объемов финансового обеспечения государственных (муниципальных) заданий учредителя для автономных, бюджетных и казенных учреждений должен быть одинаков.

Финансовое обеспечение заданий для федеральных государственных учреждений

Согласно Постановлению Правительства РФ от 18 марта 2008 года № 182 «Об условиях и порядке формирования государственного задания в отношении автономного учреждения, созданного на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, и порядке финансового обеспечения выполнения государственного задания» финансовое обеспечение выполнения государственного задания федеральными автономными учреждениями осуществляется за счет бюджетных ассигнований путем предоставления федеральному автономному учреждению:

- субсидии на возмещение нормативных затрат на оказание им услуг (выполнение работ);
- субсидии на возмещение нормативных затрат на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за федеральным автономным учреждением учредителем или приобретенного федеральным автономным 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 объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки.

В связи с принятием Федерального закона № 83-ФЗ в указанное Постановление Правительства РФ были внесены изменения (Постановлением Правительства РФ от 2 сентября 2010 года № 671 «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания»). В частности, при расчете объема финансового обеспечения выполнения государственного задания для федеральных автономных учреждений с 1 января 2011 года

должны учитываться расходы на мероприятия по развитию автономных учреждений (перечень данных расходов определяется учредителем).

Таким образом, размер субсидий на выполнение задания учредителя для федеральных автономных учреждений определяется на основе нормативных затрат:

- на оказание государственных услуг (выполнение работ) в рамках задания;
- на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества и уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки.

Кроме того, при определении размера субсидий учитываются также затраты на мероприятия, направленные на развитие федерального автономного учреждения¹.

Если федеральное автономное или бюджетное учреждение в рамках государственного задания оказывает платные услуги в случаях, установленных федеральными законами, то размер субсидии рассчитывается с учетом средств, планируемых к поступлению от оказания платных услуг. При этом конкретные виды затрат, относимые к нормативным затратам на услуги и содержание имущества, должны быть указаны в порядках определения нормативных затрат на оказание государственных услуг и содержание имущества федеральных государственных учреждений всех типов, которые должны утвердить в срок до 1 декабря 2010 года²:

- главные распорядители средств федерального бюджета (федеральные ГРБС), в ведении которых находятся федеральные казенные учреждения;
- федеральные органы, осуществляющие функции и полномочия учредителей федеральных автономных и бюджетных учреждений.

Федеральные ГРБС должны утвердить порядки определения нормативных затрат на оказание государственных услуг и содержание имущества подведомственных им казенных учреждений для того, чтобы обеспечить возможность определять объем сметы казенного учреждения с использованием нормативов. При этом применение нормативов для определения объема сметы не является обязательным, однако такая возможность должна существовать для федеральных ГРБС в виде «опции».

В соответствии с п. 3 Постановления Правительства РФ № 182 при изменении типа федерального бюджетного учреждения, которое финансировалось по смете, на автономное учреждение данному автономному учреждению должна в течение трех лет предоставляться субсидия на выравнивание финансового обеспечения выполнения государственного задания. Размер субсидии рассчитывается как разность между объемом финансирования учреждения по смете и объемом финансового обеспечения выполнения государственного задания созданным автономным учреждением.

Субсидия федеральному автономному или бюджетному учреждению предоставляется на основе соглашения о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, заключаемого между учредителем и учреждением в соответствии с примерной

¹ На мероприятия, направленные на развитие автономного учреждения, было бы затруднительно определить нормативные затраты – о чем будет сказано далее.

² См. п. 7 Постановления Правительства РФ от 2 сентября 2010 года № 671 «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания».

5. ГОСУДАРСТВЕННОЕ (МУНИЦИПАЛЬНОЕ) ЗАДАНИЕ УЧРЕДИТЕЛЯ ДЛЯ АВТОНОМНОГО...

формой, утвержденной Минфином и Минэкономразвития России. Соглашение определяет права, обязанности и ответственность сторон, в том числе объем и периодичность перечисления субсидии в течение финансового года.

Субсидия федеральному автономному учреждению перечисляется на счет, открытый учреждением в банке, на счет в финансовом органе субъекта РФ (муниципалитета) или на счет территориального органа Федерального казначейства по месту открытия лицевого счета федеральному автономному учреждению¹. Отметим, что бюджетные учреждения, в отличие от автономных учреждений, не вправе открывать счета в банках в соответствии с п. 14 ст. 9.2 Закона «О некоммерческих организациях».

Финансовое обеспечение заданий для государственных и муниципальных учреждений субъектов РФ и муниципальных образований

Порядок финансового обеспечения государственных и муниципальных заданий для государственных учреждений субъектов РФ и муниципальных учреждений должен быть утвержден нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ и, соответственно, местной администрации.

С учетом закрепленной в Законе об автономных учреждениях² нормы о том, что объем финансового обеспечения выполнения задания государственному или муниципальному учреждению *не может зависеть от типа такого учреждения*, представляется целесообразным на региональном и муниципальном уровнях утвердить *единый для автономных, бюджетных и казенных учреждений* порядок финансового обеспечения выполнения государственных (муниципальных) заданий – как это сделано на федеральном уровне.

Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления муниципальных образований могут выбрать следующий механизм финансового обеспечения государственных (муниципальных) заданий.

В основе расчета финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания лежит *стоимость государственной (муниципальной) услуги (работы), определенная смешанным, расчетно-нормативным способом*.

Речь идет об определении объема финансирования учреждений не на основе установленных *нормативов затрат*, а смешанным способом – когда часть затрат рассчитывается по нормативам, а часть – прямым счетом или путем индексирования фактических расходов за предыдущие периоды.

Предусмотренный для федеральных государственных учреждений расчет объема финансирования государственных заданий на основе нормативных затрат экономически является не вполне обоснованным. Дело в том, что нормативный метод расчета затрат основан на определении необходимого объема расходов на продукцию, услуги, работы на основе установленных натуральных норм использования ресурсов. То есть для расчета объема финансового обеспечения государственного (муниципального) учреждения таким способом предварительно должны быть определены и утверждены натуральные нормы по всем компонентам затрат.

¹ В последнем случае для этого должно быть заключено соответствующее соглашение между федеральным органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя федерального автономного учреждения, с территориальным органом Федерального казначейства.

² См. п. 1 ст. 20 Закона об автономных учреждениях.

Однако нормировать можно не все расходы учреждений. В мировой практике к числу нормируемых относятся прежде всего трудовые и материальные затраты. В целом нормированию «поддаются» только те расходы, которые находятся в прямой зависимости от количества потребителей соответствующих услуг или объема выполняемых работ (в экономической теории они называются *переменными расходами*). Расходы, которые не связаны с количеством потребителей услуг или объемом работ (*постоянные расходы*), экономически нецелесообразно финансировать на основе нормативов, потому что установить обоснованные нормы для этих расходов не представляется возможным – отсутствует объективная основа для нормирования.

Экономическая мысль давно пытается обойти эту проблему, делая попытки увязать, к примеру, потребление коммунальных услуг с площадью и установить нормативы коммунальных платежей в расчете на один квадратный метр. Однако, если ставится задача не уравнивать поставщиков государственных (муниципальных) услуг и работ по уровню расходов, а обеспечить предоставление ими услуг и работ установленного уровня качества, установить такие нормативы не представляется возможным. Очевидно, что здания и помещения разных типов потребуют разных затрат, к примеру, тепловой энергии в расчете на квадратный метр для поддержания температуры воздуха не ниже установленного уровня. А тип здания, как нам представляется, не должен влиять на качество оказываемой в нем государственной (муниципальной) услуги.

Минэкономразвития России своим приказом от 17 апреля 2009 года № 134¹ утвердило методические рекомендации по расчету нормативов затрат федеральных автономных учреждений на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, а также на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки.

Предложенный в указанных методических рекомендациях метод расчета нормативных затрат на содержание имущества федеральных автономных учреждений является, по сути, затратным методом. Так, затраты на оплату коммунальных услуг рекомендуется определять «исходя из тарифов и объемов потребления коммунальных услуг». Но тариф на коммунальные услуги является не нормой затрат, а ценой за единицу услуги, а выражение [*Цена за единицу* × *Количество*] – классическая формула ценообразования, а не нормирования затрат на базе единой основы (нормы).

Таким образом, объективные нормативы расходов (или потребления ресурсов) целесообразно устанавливать только для переменных расходов, имеющих прямую взаимосвязь с количеством оказанных услуг или объемом выполненных работ (к ним относятся зарплата сотрудников, материалы, потребляемые в процессе оказания услуг и выполнения работ, и др.). Что касается постоянных затрат (на содержание зданий, оплату коммунальных услуг и пр.), то в их отношении должны применяться иные методы расчета – индексный, прямого счета и др.

¹ Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 17 апреля 2009 года № 134 «Об утверждении методических рекомендаций по расчету нормативов затрат на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за федеральным автономным учреждением учредителем или приобретенного федеральным автономным 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 объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки».

5. ГОСУДАРСТВЕННОЕ (МУНИЦИПАЛЬНОЕ) ЗАДАНИЕ УЧРЕДИТЕЛЯ ДЛЯ АВТОНОМНОГО...

В этой связи в качестве основы для расчета финансового обеспечения государственных (муниципальных) заданий предлагаем определить *не нормативные затраты*, а *расчетно-нормативную стоимость государственной (муниципальной) услуги (работы)*.

Для того чтобы определить расчетно-нормативную стоимость услуг (работ), оказываемых (выполняемых) государственными (муниципальными) учреждениями, необходимо предпринять следующие меры.

Определение нормируемых затрат

По всем услугам (работам), оказываемым (выполняемым) государственными (муниципальными) учреждениями в рамках заданий, формируются натуральные нормативы потребления рабочего времени и материальных ресурсов. Указанные натуральные нормативы государственных (муниципальных) услуг (работ) включают нормы потребления по следующим основным агрегированным блокам¹ затрат:

- фонд рабочего времени сотрудников, непосредственно занятых в процессе оказания услуг (выполнения работ);
- материалы, потребляемые в процессе предоставления услуги (выполнения работы);
- мягкий, хозяйственный и прочий необходимый инвентарь;
- питание (в случае, если предоставление услуги включает в себя организацию питания для клиентов).

Отметим, что вышеприведенный список не может рассматриваться как закрытый – в него могут входить иные блоки затрат в соответствии со спецификой деятельности конкретных учреждений. При этом составляющие указанные блоки затрат нормы потребления могут быть значительно дифференцированы не только по услугам учреждений различных отраслей, но и по отдельным услугам внутри отрасли.

Например, в сфере дошкольного образования наполняемость групп воспитанников в детских садах, количество часов занятий и т.д. зависят от того, имеются ли у детей отклонения в физическом и психическом развитии, здоровые они или часто болеющие, по режиму группы могут быть дневного и кратковременного пребывания и пр.

В сфере здравоохранения нормативы затрат на услуги скорой медицинской помощи дифференцированы по профилям бригад скорой медицинской помощи – фельдшерские, линейные, специализированные; нормативы затрат на услуги учреждения здравоохранения стационарного типа различаются по профилям отделений стационара – кардиологическое, неврологическое, пульмонологическое и т.д.

По видам расходов, включенным в нормативную часть стоимости услуги, органы государственной власти и местного самоуправления в соответствии с закрепленными за ними полномочиями могут установить нормативы затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг и выполнение работ. Нормативы устанавливаются в натуральном и денежном выражении по каждой услуге (работе) на все необходимые виды затрат в рамках указанных групп расходов.

¹ Под «агрегированными блоками затрат» понимаются затраты по статьям, обобщенным в укрупненные (агрегированные) категории – в соответствии с выбранным методом перераспределения расходов.

Определение накладных затрат

Затраты учреждений, не связанные непосредственно с предоставлением услуг и выполнением работ: коммунальные услуги, услуги связи, административно-технический персонал, определяются расчетным путем, поскольку по ним невозможно корректно установить нормы потребления. При этом указанные виды затрат, являющихся, по сути, суммой накладных расходов в стоимости услуг (работ), выполняемых учреждением, можно разделить на два типа:

1) затраты, которые регулярно осуществляются при оказании учреждением услуг и выполнении работ – такие как оплата коммунальных услуг, услуг связи и пр.;

2) затраты, в осуществлении которых нет четко установленной периодичности – например, приобретение нового оборудования взамен физически и (или) морально устаревшего, ремонт зданий и помещений и т.п.

Распределение накладных затрат по услугам

В рамках описанного подхода к расчету финансового обеспечения выполнения государственных (муниципальных) заданий накладные затраты, производимые регулярно при оказании услуг и выполнении работ, относятся на стоимость услуг (работ), предоставляемых в рамках задания, в соответствии с установленной пропорцией их распределения по услугам (работам).

Наиболее часто накладные затраты распределяются по услугам (работам) пропорционально фонду оплаты труда основного персонала (работников, непосредственно участвующих в процессе оказания услуг или выполнения работ)¹.

Общая сумма постоянных расходов распределяется между всеми без исключения сотрудниками учреждения пропорционально уровню оплаты их труда по следующей формуле:

$$K_i = K \times \text{ФОТосн}i / \text{ФОТосн.}, \text{ где}$$

K_i – накладные расходы, приходящиеся на услугу (работу) i ;

K – общий объем накладных расходов учреждения;

$\text{ФОТосн}i$ – фонд оплаты труда основного персонала, занятого в процессе оказания услуги (работы) i ;

ФОТосн. – фонд оплаты труда основного персонала.

Затраты, которые производятся нерегулярно, «от случая к случаю», в зависимости от наличия финансовых ресурсов в соответствующих бюджетах, должны финансироваться за рамками финансового обеспечения выполнения государственных (муниципальных) заданий. Для финансирования указанных «нерегулярных» затрат должны применяться специальные инструменты – долгосрочные и (или) ведомственные целевые программы либо целевые субсидии в соответствии с абз. 2 п. 1 ст. 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации².

¹ Более подробно о методике расчета стоимости услуг и методе распределения накладных расходов по услугам см.: Жигалов Д., Коваленко Е. Оценка полной стоимости государственных и муниципальных услуг: методология, практический опыт и прикладной инструментарий. М.: Фонд «Институт экономики города», 2008.

² Имеется в виду возможность учредителя начиная с 2011 года предоставлять автономным и бюджетным учреждениям субсидии на «иные цели» в соответствии с указанной нормой Бюджетного кодекса РФ.

5. ГОСУДАРСТВЕННОЕ (МУНИЦИПАЛЬНОЕ) ЗАДАНИЕ УЧРЕДИТЕЛЯ ДЛЯ АВТОНОМНОГО...

При этом нужно отметить, что в соответствии с изменениями, внесенными Законом № 83-ФЗ в п. 3 ст. 4 Закона об автономных учреждениях объем финансового обеспечения выполнения автономным учреждением задания учредителя должен теперь определяться с учетом «мероприятий, направленных на развитие автономного учреждения». В этой связи затраты, связанные с «развитием» автономных учреждений, даже если они носят нерегулярный, разовый характер, должны включаться в объем «накладных» расходов при определении стоимости услуг автономного учреждения, оказываемых в рамках государственного (муниципального) задания.

Определение объема финансового обеспечения выполнения задания

Объем финансового обеспечения государственного (муниципального) задания для автономного учреждения складывается из величины расходов на оказание государственных (муниципальных) услуг и выполнение работ, рассчитываемых по нормативам, и величины ненормируемых (накладных) затрат учреждения, определяемых расчетным путем.

Расчитанная нормативно-затратным способом стоимость государственных (муниципальных) услуг и работ является основой для определения размера субсидии автономному учреждению на выполнение задания учредителя с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, а также на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество.

Определенные по нормативам расходы на оказание конкретной услуги (выполнение работы) с «надбавкой» в виде доли постоянных расходов образуют полную стоимость государственной (муниципальной) услуги (работы), предоставляемой автономным учреждением в рамках выполнения государственного (муниципального) задания. Полная стоимость всех государственных (муниципальных) услуг (работ), оказываемых (выполняемых) в рамках государственного (муниципального) задания в соответствии с основными уставными видами деятельности автономного или бюджетного учреждения, определяет размер субсидии учреждению на выполнение задания.

Аналогично может определяться объем бюджетного финансирования казенного учреждения на выполнение государственного (муниципального) задания с учетом всех необходимых расходов.

Описанный подход¹ к финансовому обеспечению выполнения государственных (муниципальных) заданий бюджетными и автономными учреждениями позволяет не только адекватно и объективно определить величину субсидии автономному учреждению или объем сметы бюджетного учреждения, но и дает информацию о полной стоимости услуг и работ, предоставляемых в рамках задания, доле «накладных» (постоянных) расходов в стоимости услуг и работ, стоимости услуги в расчете на одного потребителя. Такая информация является основой для принятия взвешенных управленческих решений, связанных с оказанием потребителям государственных и муниципальных услуг и выполнением работ.

¹ Расчет объема финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания автономным или бюджетным учреждением в соответствии с описанным подходом осуществляют специалисты сектора «Муниципальные финансы и межбюджетные отношения» Института экономики города (URL: <http://www.urbanecomomics.ru/>).

Расчетно-нормативный подход к финансовому обеспечению выполнения государственных (муниципальных) заданий обладает многими преимуществами с точки зрения организации предоставления государственных (муниципальных) услуг (работ) и контроля за их предоставлением. В частности, параметры натуральных нормативов государственных (муниципальных) услуг (работ) – закреплённые нормы потребления ресурсов по агрегированным блокам затрат – являются, по сути, способом управления качеством предоставляемых услуг (работ).

Меняя нормы потребления рабочего времени и ресурсов при предоставлении услуг в привязке к параметрам качества услуг (закрепленным в стандартах качества), можно установить прямую зависимость между затратами на услуги и результатами (количественными и качественными) их предоставления. И это, на наш взгляд, кратчайший и наиболее эффективный путь к внедрению принципов бюджетирования, ориентированного на результат, в бюджетный процесс на региональном и муниципальном уровнях.

6. НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ АВТОНОМНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

6.1. ОБЩИЕ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ВСЕХ ТИПОВ УСЛОВИЯ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

В связи с принятием Закона об автономных учреждениях в Налоговый кодекс РФ (НК РФ) были внесены изменения, сохраняющие для автономных учреждений особенности налогообложения, установленные для бюджетных учреждений в части налога на добавленную стоимость (НДС) и налога на прибыль.

В связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений Законом № 83-ФЗ в НК РФ внесены изменения, касающиеся особенностей налогообложения государственных (муниципальных) учреждений разных типов – казенных, бюджетных и автономных. Утратила силу ст. 321.1 НК РФ, устанавливавшая особенности налогового учета бюджетных учреждений.

Рассмотрим общие для государственных и муниципальных учреждений независимо от их типа условия налогообложения с учетом поправок, внесенных в НК РФ Законом № 83-ФЗ – по каждому налогу в отдельности.

Налог на добавленную стоимость

Подпунктом 5 п. 2 ст. 146 НК РФ установлено общее для государственных и муниципальных учреждений всех типов положение о том, что безвозмездная передача основных средств государственным и муниципальным учреждениям не облагается налогом на добавленную стоимость.

Субсидии, предоставляемые из бюджета соответствующего уровня бюджетным и автономным учреждением на выполнение государственного (муниципального) задания, не облагаются НДС. Это обусловлено тем, что, в соответствии с п. 3 ст. 39 НК РФ, передача основных средств, нематериальных активов и (или) иного имущества некоммерческим организациям на осуществление основной уставной деятельности, не связанной с предпринимательской деятельностью, *не признается реализацией товаров, работ, услуг.* (Субсидии являются денежными средствами, а они, согласно п. 2 ст. 130 Гражданского кодекса РФ, относятся к *движимому имуществу.*)

Что касается казенных учреждений, то их финансирование из бюджета не облагается НДС, поскольку они являются получателями бюджетных средств в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, то есть *входят в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления.* В соответствии с подп. 4 п. 2 ст. 146 НК РФ выполнение работ (оказание услуг) организациями, входящими в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления, в рамках выполнения возложенных на них исключительных полномочий в определенной сфере деятельности не признается объектом налогообложения НДС – в случае, если обязательность выполнения указанных работ (оказания услуг) установлена законодательством Российской Феде-

рации, законодательством субъектов РФ, актами органов местного самоуправления. А вот услуги (работы), оказываемые (выполняемые) автономными и бюджетными учреждениями на платной основе – вне зависимости от того, оказываются ли они в рамках задания или сверх выполнения задания учредителя, – облагаются НДС в общеустановленном порядке.

При этом следует отметить, что ст. 149 НК РФ устанавливает широкий перечень операций, освобождаемых от НДС. К ним, в частности, относятся услуги, которые оказывают автономные и бюджетные учреждения в сферах здравоохранения, образования, культуры, социальной защиты населения, архивной деятельности и в других сферах. Конкретные операции, освобождаемые от обложения НДС, перечислены в ст. 149 НК РФ.

Налог на прибыль организаций

Налоговым кодексом (в редакции Закона № 83-ФЗ) установлены следующие особенности применения налога на прибыль организаций в отношении государственных и муниципальных учреждений всех типов.

1. При определении налоговой базы по налогу на прибыль не учитываются в качестве дохода субсидии, предоставленные бюджетным учреждениям и автономным учреждениям, и бюджетные ассигнования, доведенные в установленном порядке до казенных учреждений (подп. 14 п. 1 ст. 251 НК РФ). Отметим, что в соответствии с изменениями, внесенными Законом № 83-ФЗ в НК РФ, для казенных учреждений из налоговой базы по налогу на прибыль также исключаются:

- доходы в виде средств, полученных от оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ), а также от исполнения ими иных государственных (муниципальных) функций;
- расходы в связи с исполнением казенными учреждениями государственных (муниципальных) функций, оказанием услуг, выполнением работ (подп. 33.1 п. 1 ст. 251; п. 48.11 ст. 270 НК РФ).

Это связано с тем, что доходы казенных учреждений от осуществления приносящей доход деятельности являются неналоговыми доходами соответствующего бюджета и, следовательно, не должны облагаться налогом на прибыль организаций. Доходы автономных и бюджетных учреждений от приносящей доход деятельности поступают в их самостоятельное распоряжение и учитываются в качестве доходов при расчете налога на прибыль в общеустановленном порядке.

2. При исчислении налоговой базы по налогу на прибыль не учитывается в качестве дохода:

- имущество, полученное государственными и муниципальными учреждениями по решению органов исполнительной власти всех уровней (подп. 8, п. 1 ст. 251 НК РФ);
- имущество, полученное в рамках целевого финансирования (подп. 14 п. 1 ст. 251 НК РФ);
- целевые поступления, за исключением целевых поступлений в виде подакцизных товаров (п. 2 ст. 251 НК РФ).

Отметим, что государственные (муниципальные) учреждения всех типов, получившие имущество или денежные средства в рамках целевого финансирования, должны выполнить два условия, определенных в п. 2 ст. 251 НК РФ, для того чтобы это имущество или средства не были признаны доходом при

определении налоговой базы по налогу на прибыль.

Во-первых, они обязаны вести отдельный учет доходов (расходов), полученных (произведенных) в рамках целевого финансирования. При отсутствии такого учета у налогоплательщика, получившего средства целевого финансирования, указанные средства рассматриваются как подлежащие налогообложению с даты их получения.

Во-вторых, они должны расходовать целевые средства строго по назначению, то есть на те цели, которые указаны лицом – источником финансирования или бюджетной росписью. Если возникла ситуация, когда выявлены нарушения в изменении целевого назначения средств без согласия лица, являющегося их источником, налоговые органы рассматривают эти средства как внереализационный доход (ст. 250 НК РФ) и учитывают при расчете налога на прибыль.

Порядок исчисления налога на прибыль организаций и авансовых платежей по данному налогу определен ст. 286 НК РФ. В соответствии с изменениями, внесенными Законом № 83-ФЗ в п. 3 указанной статьи, бюджетные учреждения, автономные учреждения, некоммерческие организации, не имеющие дохода от реализации товаров (работ, услуг) – такими НКО являются, в частности, казенные учреждения, – уплачивают только квартальные авансовые платежи по налогу на прибыль по итогам отчетного периода.

Государственная пошлина

Бюджетные учреждения (нового типа) и автономные учреждения уплачивают государственную пошлину в порядке, установленном главой 25.3 НК РФ.

Казенные учреждения в соответствии с подп. 1 п. 1 ст. 333.35 НК РФ освобождены от уплаты государственной пошлины за право использования наименований «Россия», «Российская Федерация» и образованных на их основе слов и словосочетаний в наименованиях указанных организаций или объединений. В остальных случаях казенные учреждения наравне с бюджетными и автономными учреждениями уплачивают государственную пошлину в общеустановленном порядке.

Специальный налоговый режим – единый сельскохозяйственный налог

В соответствии с п. 6 ст. 346.2 НК РФ казенные, автономные и бюджетные учреждения не вправе переходить на уплату единого сельскохозяйственного налога.

6.2. ОСОБЫЕ УСЛОВИЯ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ АВТОНОМНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

В большинстве случаев для государственных и муниципальных учреждений всех типов либо только автономных учреждений и бюджетных учреждений (нового типа) установлены равные условия налогообложения. Однако в отдельных случаях автономные учреждения находятся в особых условиях с точки зрения налогообложения по сравнению с бюджетными и казенными учреждениями, приближаясь в этом к частным некоммерческим организациям. В частности, это касается возможности применения автономными учреждениями специального налогового режима – упрощенной системы налогообложения, который регулируется главой 26.2 НК РФ.

Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения

Автономное учреждение – единственный тип государственных и муниципальных учреждений, для которого НК РФ предусмотрено право перехода на упрощенную систему налогообложения. В соответствии с подп. 17 п. 3 ст. 346.12 НК РФ казенные и бюджетные учреждения не вправе переходить на упрощенную систему налогообложения.

В случае перехода на упрощенную систему налогообложения автономные учреждения, согласно ст. 346.11 НК РФ, освобождаются от уплаты налога на прибыль организаций (за исключением налога, уплачиваемого с доходов, полученных в виде дивидендов и по операциям с отдельными видами долговых обязательств – в соответствии с пп. 3 и 4 ст. 284 НК РФ), налога на имущество организаций, а также не признаются плательщиками НДС (за исключением налога, подлежащего уплате в соответствии с НК РФ при ввозе товаров на таможенную территорию Российской Федерации, а также налога, уплачиваемого в соответствии со ст. 174.1 НК РФ).

Переход автономным учреждением на упрощенную систему налогообложения (УСНО) позволяет упростить и минимизировать налогообложение (включая налоговую отчетность). Данный переход и возврат на общий режим налогообложения осуществляются учреждением добровольно. Однако переход на УСНО возможен только для относительно небольших учреждений, которые соответствуют условиям, установленным пп. 2.1 и 3 ст. 346.12 НК РФ:

- численность работников за налоговый (отчетный) период не должна превышать 100 человек;
- остаточная стоимость основных средств и нематериальных активов, определяемая в соответствии с законодательством Российской Федерации о бухгалтерском учете (основные средства и нематериальные активы, которые подлежат амортизации и признаются амортизируемым имуществом в соответствии с главой 25 НК РФ), не должна превышать 100 млн руб.;
- доходы по итогам девяти месяцев того года, в котором учреждение подало заявление о переходе на УСНО, не должны превышать 45 млн руб. (целевое финансирование в состав доходов не включается).

Автономное учреждение, чья деятельность соответствует приведенным выше условиям, принявшее решение перейти на УСНО, должно выбрать объект налогообложения до начала налогового периода, в котором будет впервые применена УСНО. В соответствии с п. 1 ст. 346.1 НК РФ объектом налогообложения по УСНО могут быть либо доходы, либо доходы, уменьшенные на величину расходов. Если объектом налогообложения являются доходы, то налоговая ставка устанавливается в размере 6%, если объект налогообложения – доходы, уменьшенные на величину расходов, она равна 15%. При этом необходимо учитывать, что выбранный объект налогообложения не может изменяться налогоплательщиком в течение всего срока применения УСНО.

Чтобы перейти на упрощенную систему налогообложения, автономное учреждение должно в период с 1 октября по 30 ноября года, предшествующего тому, с которого будет применяться УСНО, подать заявление в налоговый орган по месту своего нахождения. В заявлении указывается:

- выбранный учреждением объект налогообложения;
- объем доходов учреждения за девять месяцев текущего года;
- средняя численность работников учреждения за девять месяцев текущего года;

6. НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ АВТОНОМНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

- остаточная стоимость основных средств и нематериальных активов по состоянию на 1 октября текущего года.

Вновь созданное автономное учреждение может сразу начать применять упрощенную систему налогообложения в случае, если подает заявление о переходе на УСНО в течение пяти дней с даты постановки на учет в налоговом органе, которая указывается в свидетельстве о государственной регистрации автономного учреждения.

В случае перехода на УСНО автономное учреждение не вправе перейти на иной режим налогообложения до окончания налогового периода. При желании изменить режим налогообложения автономное учреждение, применяющее УСНО, должно уведомить об этом налоговые органы не позднее 15 января года, в котором оно предполагает перейти на иной режим налогообложения, в соответствии с п. 6 ст. 346.13 НК РФ.

Налоговые льготы

При принятии решения о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения необходимо учитывать, что действующим законодательством многих регионов и муниципальных образований льготы по отдельным налогам (таким как налог на имущество организаций, транспортный и земельный налоги) установлены только для бюджетных учреждений и не распространяются на автономные учреждения.

Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления муниципальных образований могут внести изменения в свои нормативные акты и уравнивать в правах на получение налоговых льгот государственные и муниципальные учреждения всех типов. Для этого обычно требуется просто заменить слова «бюджетные учреждения» на «государственные и муниципальные учреждения» в соответствующих нормативных актах.

7. ОРГАНЫ УПРАВЛЕНИЯ И СОТРУДНИКИ АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

Координацию деятельности автономного учреждения осуществляет орган государственной власти или орган местного самоуправления, выполняющий функции и полномочия учредителя автономного учреждения.

Органами автономного учреждения, согласно ч. 2 ст. 8 Закона об автономных учреждениях, являются наблюдательный совет автономного учреждения, руководитель автономного учреждения, а также иные предусмотренные федеральными законами и уставом автономного учреждения органы – общее собрание (конференция) работников автономного учреждения, ученый совет, художественный совет и др. Перечисленные иные органы управления автономным учреждением создаются в учреждениях в соответствии со спецификой отраслей, в которых они осуществляют деятельность. Мы рассмотрим только строго обязательные для всех автономных учреждений в соответствии с законодательством РФ органы управления.

7.1. Учредитель автономного учреждения

Учредителем автономного учреждения выступает орган государственной власти (местного самоуправления), который является собственником государственного (муниципального) имущества, закрепляемого за автономным учреждением. То есть учредителем автономных учреждений является Правительство РФ, правительство (либо администрация) субъекта РФ или местная администрация. Однако по конкретным вопросам деятельности с автономным учреждением взаимодействует орган государственной власти (местного самоуправления), за которым закреплены функции и полномочия учредителя.

В соответствии со ст. 9 Закона об автономных учреждениях учредитель автономного учреждения выполняет следующие основные функции в сфере управления им:

- утверждает устав автономного учреждения, а также вносимые в него изменения;
- принимает решение о назначении руководителя и членов наблюдательного совета автономного учреждения или досрочном прекращении их полномочий, направляет своих представителей в состав наблюдательного совета автономного учреждения;
- принимает по согласованию с органом, осуществляющим управление государственным (муниципальным) имуществом, решения об отнесении движимого имущества автономного учреждения к особо ценному движимому имуществу и об исключении из состава особо ценного движимого имущества объектов, закрепленных за автономным учреждением;
- устанавливает задания автономному учреждению и осуществляет финан-

7. ОРГАНЫ УПРАВЛЕНИЯ И СОТРУДНИКИ АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

- свое обеспечение выполнения задания;
- принимает решения о создании или ликвидации филиалов автономного учреждения, открытии или закрытии его представительств;
- принимает решения об изменении типа существующего автономного учреждения, о реорганизации и ликвидации автономного учреждения;
- дает автономному учреждению согласие:
 - на распоряжение закрепленным за автономным учреждением недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом и на распоряжение недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом, приобретенным автономным учреждением за счет средств, выделенных учредителем на приобретение этого имущества;
 - на внесение муниципального имущества и денежных средств в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или передачу денежных средств и имущества иным образом другим юридическим лицам в качестве их учредителя или участника.
- определяет средство массовой информации, в котором автономное учреждение обязано опубликовать отчет о своей деятельности и об использовании закрепленного за ним имущества за отчетный год.

7.2. РУКОВОДИТЕЛЬ АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

Руководитель назначается учредителем автономного учреждения, действует без доверенности от имени автономного учреждения, утверждает штатное расписание, план финансово-хозяйственной деятельности, представляет годовую бухгалтерскую отчетность для утверждения наблюдательным советом автономного учреждения, издает приказы и дает указания, обязательные для исполнения всеми работниками автономного учреждения, а также представляет интересы автономного учреждения и совершает сделки от его имени.

В разработанных Минфином России «Принципах реструктуризации бюджетного сектора», в соответствии с которыми осуществляются преобразования сети государственных и муниципальных учреждений в Российской Федерации, указано, что «для обеспечения возможности эффективного контроля за администрацией государственных (муниципальных) учреждений новой организационно-правовой формы необходимо утверждение типового контракта с руководителем такого учреждения. [...] В контракты должны включаться конкретные индикаторы результативности деятельности учреждения, а также предусматриваться ответственность за превышение объемов принимаемых обязательств в части бюджетного финансирования над доведенными до учреждения лимитами бюджетных обязательств, нарушение установленного порядка учета и отчетности и т.д. Нарушение условий контракта должно служить основанием для его досрочного расторжения (отстранения от должности руководителя учреждения)».

На федеральном уровне подобные типовые контракты с руководителями автономных учреждений и (после принятия Закона № 83-ФЗ) руководителями бюджетных учреждений до настоящего времени не утверждены. Однако субъект РФ или муниципальное образование вправе своим нормативным правовым актом утвердить форму трудового договора с руководителями автономных, бюджетных и казенных учреждений (примерная форма типового договора с руководителем автономного учреждения приведена в прил. 4).

В соответствии с трудовым законодательством Российской Федерации трудовой договор с руководителем автономного учреждения может заключаться либо на неопределенный срок, либо на срок, не превышающий пять лет.

Учредитель автономного учреждения вправе снять с должности руководителя автономного учреждения в случае неудовлетворительной работы по основаниям, не противоречащим положениям Трудового кодекса РФ и предусмотренным в трудовом договоре между руководителем автономного учреждения и его учредителем. В форме типового трудового договора, приведенной в прил. 4, к таким основаниям, в частности, относятся:

- невыполнение по вине руководителя автономного учреждения государственного (муниципального) задания;
- допущение руководителем автономного учреждения задержки более чем на три месяца выплаты работникам заработной платы, пособий, установленных законодательством и нормативными правовыми актами Российской Федерации (субъекта РФ, муниципалитета) и коллективным договором, а также образования задолженности автономного учреждения по уплате налогов, сборов и иных обязательных платежей в соответствующие бюджеты более чем за три месяца;
- неиспользование по целевому назначению закрепленного за автономным учреждением имущества или выделенных автономному учреждению бюджетных средств на приобретение недвижимого и особо ценного движимого имущества.

В соответствии с Законом № 83-ФЗ (п. 27 ст. 30) для бюджетных учреждений установлена норма, в соответствии с которой руководитель бюджетного учреждения несет *персональную ответственность за просроченную кредиторскую задолженность* бюджетного учреждения. При заключении с руководителем бюджетного учреждения трудового договора в последнем предусматривается условие о расторжении договора в соответствии с Трудовым кодексом РФ в случае возникновения у бюджетного учреждения просроченной кредиторской задолженности, превышающей предельно допустимое значение, определенное органом, выполняющим функции и полномочия учредителя бюджетного учреждения.

В трудовой договор с руководителем автономного учреждения по решению учредителя автономного учреждения может быть внесено аналогичное условие.

В соответствии с Законом «Об автономных учреждениях» (п. 1 ст. 15 и п. 1 ст. 17) руководитель автономного учреждения при совершении крупных сделок или сделок с заинтересованностью обязан получить предварительное одобрение другого органа управления автономным учреждением – наблюдательного совета. В случае если крупная сделка или сделка с заинтересованностью совершена с нарушением данного требования, руководитель автономного учреждения несет перед автономным учреждением ответственность в размере убытков, причиненных автономному учреждению в результате совершения таких сделок, причем независимо от того, были ли эти сделки признаны недействительными.

СПРАВОЧНО

Крупной сделкой признается сделка, связанная с распоряжением денежными средствами, привлечением заемных денежных средств, отчуждением имущества (которым автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно), а также с передачей такого имущества в пользование или в залог при условии, что цена такой сделки либо стоимость отчуждаемого или передаваемого имущества превышает десять процентов балансовой стоимости активов автономного учреждения, определяемой по данным его бухгалтерской отчетности на последнюю отчетную дату, если уставом автономного учреждения не предусмотрен меньший размер крупной сделки.

Крупная сделка совершается с предварительного одобрения наблюдательного совета автономного учреждения. Наблюдательный совет автономного учреждения обязан рассмотреть предложение руководителя автономного учреждения о совершении крупной сделки в течение пятнадцати календарных дней с момента поступления такого предложения председателю наблюдательного совета автономного учреждения, если уставом автономного учреждения не предусмотрен более короткий срок. Крупная сделка, совершенная с нарушением указанного требования, может быть признана недействительной по иску автономного учреждения или его учредителя, если будет доказано, что другая сторона в сделке знала или должна была знать об отсутствии одобрения сделки наблюдательным советом автономного учреждения.

Сделкой с заинтересованностью признается сделка, связанная с распоряжением денежными средствами, привлечением заемных денежных средств, отчуждением имущества (которым автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно), а также с передачей такого имущества в пользование или в залог, при условии, что одной из сторон сделки является автономное учреждение, а другой стороной – лицо, заинтересованное в совершении автономным учреждением сделки.

Лицами, заинтересованными в совершении автономным учреждением сделок с другими юридическими лицами и гражданами, признаются члены наблюдательного совета автономного учреждения, руководитель автономного учреждения и его заместители.

Сделка, в совершении которой имеется заинтересованность, может быть совершена с предварительного одобрения наблюдательного совета. Наблюдательный совет обязан рассмотреть предложение о совершении сделки, в совершении которой имеется заинтересованность, в течение пятнадцати календарных дней с момента поступления такого предложения председателю наблюдательного совета, если уставом не предусмотрен более короткий срок.

Заинтересованное лицо до совершения сделки обязано уведомить руководителя автономного учреждения и наблюдательный совет об известной ему совершаемой сделке или известной ему предполагаемой сделке, в совершении которых оно может быть признано заинтересованным.

Решение об одобрении сделки, в совершении которой имеется заинтересованность, принимается большинством голосов членов наблюдательного совета, не заинтересованных в совершении этой сделки. В случае, если лица, заинтересованные в совершении сделки, составляют в наблюдательном совете большинство, решение об одобрении сделки, в совершении которой имеется заинтересованность, принимается учредителем.

Сделка, в совершении которой имеется заинтересованность и которая со-

вершена с нарушением указанных требований, может быть признана недействительной по иску автономного учреждения или его учредителя, если другая сторона сделки не докажет, что она не знала и не могла знать о наличии конфликта интересов в отношении этой сделки или об отсутствии ее одобрения. Порядок, установленный для совершения сделок, в совершении которых имеется заинтересованность, не применяется при совершении сделок, связанных с выполнением автономным учреждением работ, оказанием им услуг в процессе его обычной уставной деятельности, на условиях, существенно не отличающихся от условий совершения аналогичных сделок.

Источник: ст. 14–17 Федерального закона от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (с изменениями).

7.3. НАБЛЮДАТЕЛЬНЫЙ СОВЕТ

Наблюдательный совет является обязательным органом управления, создаваемым в автономном учреждении в соответствии с ч. 1 ст. 10 Закона об автономных учреждениях.

В состав наблюдательного совета входят от 5 до 11 членов, срок полномочий которых определяется уставом автономного учреждения и не должен превышать пяти лет, однако одно и то же лицо может неограниченное число раз становиться членом наблюдательного совета автономного учреждения. При этом членам наблюдательного совета не выплачивается вознаграждение – это деятельность на общественных началах.

Обязательным является участие в наблюдательном совете:

- представителей учредителя автономного учреждения;
- представителей исполнительных органов государственной власти или представителей органов местного самоуправления, на которые возложено управление государственным или муниципальным имуществом;
- представителей общественности, в том числе лиц, имеющих заслуги и достижения в соответствующей сфере деятельности.

Могут входить в состав наблюдательного совета:

- представители органов государственной власти и местного самоуправления;
- представители работников автономного учреждения.

Число представителей государственных органов и органов местного самоуправления в наблюдательном совете не¹ должно превышать одной трети от общего числа членов наблюдательного совета автономного учреждения (при этом не менее половины от числа представителей государственных органов и органов местного самоуправления должны составлять представители органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя автономного учреждения).

¹ Отметим, что эта частица «не», введенная в текст п. 1 ст. 10 Закона об автономных учреждениях Законом № 83-ФЗ, смягчает проблемный вопрос о комплектовании наблюдательных советов автономных учреждений представителями учредителя. До включения частицы «не» в текст данной статьи количество представителей учредителя в наблюдательном совете должно было составлять не менее двух человек. Однако если на уровне Российской Федерации, субъекта РФ или муниципалитета создано большое количество автономных учреждений (десятки, сотни), то обеспечить участие и присутствие на заседаниях наблюдательных советов раз в квартал или чаще соответствующего количества сотрудников органа государственной власти или органа местного самоуправления, выполняющего функции и полномочия учредителя автономного учреждения, весьма проблематично.

7. ОРГАНЫ УПРАВЛЕНИЯ И СОТРУДНИКИ АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

Отметим, что в ряде случаев при создании автономных учреждений путем изменения типа существующих государственных и муниципальных учреждений органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления противились тому, чтобы в состав наблюдательного совета автономного учреждения включались представители работников учреждения.

По нашему мнению, отказ работникам автономного учреждения в участии их представителей в составе наблюдательного совета свидетельствует о неправильной позиции учредителя. Работники учреждения не должны быть отстранены от участия в управлении – тем более если они сами выражают такое желание. При этом окончательное решение о назначении членов наблюдательного совета принимает учредитель автономного учреждения.

Также учредитель принимает решение о досрочном прекращении полномочий членов наблюдательного совета. Срок полномочий члена наблюдательного совета автономного учреждения может быть досрочно прекращен по его собственной просьбе, состоянию здоровья или в силу длительного отсутствия (более четырех месяцев), а также в случае привлечения к уголовной ответственности.

К компетенции наблюдательного совета относится подготовка рекомендаций, заключений, принятие решений по отдельным вопросам деятельности автономного учреждения и утверждение отчетности.

Наблюдательный совет автономного учреждения:

1) дает рекомендации руководителю автономного учреждения по следующим вопросам:

- внесение изменений в устав автономного учреждения;
- создание и ликвидация филиалов, открытие и закрытие представительств;
- реорганизация или ликвидация автономного учреждения;
- изъятие имущества, закрепленного за автономным учреждением на праве оперативного управления;
- участие автономного учреждения в капитале других юридических лиц в качестве их учредителя или участника;
- совершение сделок с недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом, закрепленным за автономным учреждением;

2) дает заключения руководителю автономного учреждения:

- по проекту плана финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения;
- по предложениям о выборе кредитных организаций, в которых автономное учреждение собирается открывать банковские счета;

3) утверждает:

- проекты отчетов о деятельности автономного учреждения и об использовании имущества автономного учреждения;
- проект отчета об исполнении плана финансово-хозяйственной деятельности;
- годовую бухгалтерскую отчетность автономного учреждения;

4) принимает решения:

- по проведению аудита годовой бухгалтерской отчетности автономного учреждения и выбору аудиторской организации;
- по предложениям о совершении автономным учреждением крупных сделок и сделок с заинтересованностью.

Каждый член наблюдательного совета при голосовании по вопросам, выне-

сенным на рассмотрение совета, имеет один голос. При равенстве голосов решающим является голос председателя совета, который в свою очередь также избирается большинством голосов, а срок его полномочий равен сроку полномочий наблюдательного совета автономного учреждения.

Заседания наблюдательного совета автономного учреждения должны проводиться не реже одного раза в квартал. При этом заседание признается правомочным, если о его проведении извещены все члены совета и их явка составляет более 50%.

7.4. СОТРУДНИКИ АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

Автономное 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 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), что касается в том числе права самостоятельно определять условия и порядок оплаты труда сотрудников с учетом положений трудового законодательства Российской Федерации.

В отношениях со своими работниками автономное учреждение 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. Некоторые из действующих в настоящее время отраслевых соглашений представлены в табл. 3.

В отраслевых соглашениях закрепляются, помимо прочего, дополнительные льготы и компенсации для работников организаций и учреждений соответствующей отрасли.

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

7. ОРГАНЫ УПРАВЛЕНИЯ И СОТРУДНИКИ АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

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 муниципальных 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 муниципальных 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». По правоотношениям, возникшим до 3 декабря 2004 года, право на льготную пенсию по выслуге лет имеют работники государственных и муниципальных учреждений для детей, к которым относятся автономные учреждения.

Таблица 3. Отдельные соглашения по регулированию социально-трудовых отношений, заключенные на отраслевом (межотраслевом) уровне социального партнерства

<i>Название соглашения</i>	<i>Период действия соглашения</i>
Федеральное отраслевое соглашение между Федеральным агентством по культуре и кинематографии и Российским профсоюзом работников культуры	2008–2010
Федеральное отраслевое соглашение между Министерством культуры Российской Федерации и Российским профсоюзом работников культуры	2009–2011
Отраслевое соглашение по федеральным государственным учреждениям, находящимся в ведении Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации	2010–2012
Федеральное соглашение между Федеральным агентством по физической культуре, спорту и туризму и Российским профсоюзом работников культуры	2009–2011
Отраслевое соглашение по учреждениям и организациям, находящимся в ведении Федерального агентства по образованию	2009–2011

8. ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЯ О СОЗДАНИИ АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ ПУТЕМ ИЗМЕНЕНИЯ ТИПА СУЩЕСТВУЮЩЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО (МУНИЦИПАЛЬНОГО) УЧРЕЖДЕНИЯ

Федеральная нормативная правовая база не содержит четких критериев для принятия решения о преобразовании существующих государственных (муниципальных) учреждений в автономные. В статьях и комментариях экспертов чаще всего называется критерий наличия и доли доходов учреждения от оказания платных услуг. В отдельных регионах и муниципалитетах нормативными правовыми актами утверждены перечни государственных (муниципальных) учреждений, тип которых не подлежит изменению.

При принятии решений о том, какие государственные и муниципальные учреждения переводить в автономные, регионы и муниципальные образования, в основном исходят из соображений здравого смысла и конкретной поставленной задачи. Не секрет, что порой автономные учреждения создаются под влиянием вышестоящих уровней власти для улучшения отчетности: в перечне показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов¹ есть показатель «Доля автономных учреждений от общего числа муниципальных учреждений», а в перечне показателей для оценки эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти² – показатель «Доля расходов консолидированного бюджета региона на финансирование услуг социальной сферы, оказываемых автономными учреждениями и негосударственными (немуниципальными) организациями».

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

В данном разделе предложена формализованная система критериев, на основании которых органы государственной власти и местного самоуправления

¹ См. Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

² См. Указ Президента РФ от 28 июня 2007 года № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (с изменениями от 28 апреля 2008 года).

смогут принимать обоснованные решения о переводе существующих государственных и муниципальных учреждений в автономные учреждения. Данная система критериев может применяться также для определения перечней казенных и бюджетных учреждений на региональном и муниципальном уровнях.

8.1. ОСНОВНЫЕ УСЛОВИЯ И КРИТЕРИИ ДЛЯ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЯ О ПРЕОБРАЗОВАНИИ СУЩЕСТВУЮЩЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО (МУНИЦИПАЛЬНОГО) УЧРЕЖДЕНИЯ В АВТОНОМНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ

Можно выделить следующие основные группы факторов, влияющих на принятие решения об изменении типа существующего государственного (муниципального) учреждения на автономное 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 учреждение связан с возможной репрофилизацией 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.

К примеру, учитель, ведущий в школе бесплатные для учеников уроки (в рамках муниципального задания) и платные дополнительные занятия, не заинтересован максимально доходчиво объяснять ученикам материал на бесплатных уроках – ему выгоднее, чтобы больше учеников пришло на дополнительные занятия. Поэтому при создании автономного учреждения путем изменения типа существующего учреждения важно сохранить на прежнем уровне качество услуг, оказываемых учреждением, и предупредить введение оплаты, в том числе «скрытой».

Экономический потенциал автономного учреждения (или, другими словами, потенциал автономии учреждения) заключается в возможности, помимо выполнения задания учредителя, расширить перечень и увеличить объемы оказания платных услуг. При этом доходы от такой деятельности поступают в самостоятельное распоряжение учреждения. Экономический потенциал учреждения определяется также наличием у него неиспользуемых площадей и (или) оборудования и возможностью привлекать добровольные взносы, грантовые и спонсорские средства. Кроме того, в числе факторов увеличения потенциала автономии следует назвать отсутствие задолженности (в том числе просроченной), наличие у учреждения опыта оказания платных услуг, а также достаточную степень гибкости руководства учреждения в управлении персоналом.

Вообще говоря, готовность и способность руководства учреждения ответственно и грамотно им рулить, на наш взгляд, является главным фактором успеха. Преимущества статуса автономного учреждения никогда не будут использованы в полной мере, если нет грамотного, деятельного руководителя (директора) и квалифицированного коллектива, заинтересованных в увеличении доходов учреждения от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Все остальное – факторы второстепенные...

8.2. МЕТОДИКА ОЦЕНКИ ВОЗМОЖНОСТИ И ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ СОЗДАНИЯ АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ ПУТЕМ ИЗМЕНЕНИЯ ТИПА СУЩЕСТВУЮЩЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО (МУНИЦИПАЛЬНОГО) УЧРЕЖДЕНИЯ

Рассмотренные выше группы факторов положены нами в основу методики оценки возможности и целесообразности создания автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения. В соответствии с предлагаемым подходом оценка целесообразности создания автономного 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 учреждения» – предложения о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения.

По результатам анализа и оценки каждому из критериев в табл. 4 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 критериями 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 учреждение.

Как уже было отмечено, с принятием Закона № 83-ФЗ бюджетные учреждения по своему статусу в значительной мере были приближены к статусу ав-

8. ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЯ О СОЗДАНИИ АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ ПУТЕМ ИЗМЕНЕНИЯ...

тономных 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.

Таблица 4. Перечень критериев для оценки возможности и целесообразности создания автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения

№	Группа критериев / критерий	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 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 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

9. ПОРЯДОК СОЗДАНИЯ АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

9.1. ПОРЯДОК ПОДГОТОВКИ НЕОБХОДИМЫХ ДОКУМЕНТОВ ДЛЯ СОЗДАНИЯ АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ ПУТЕМ ИЗМЕНЕНИЯ ТИПА СУЩЕСТВУЮЩЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО (МУНИЦИПАЛЬНОГО) УЧРЕЖДЕНИЯ

В соответствии с ч. 1 ст. 5 Закона об автономных учреждениях автономное учреждение может быть создано путем его создания с нуля или путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения. Согласно ч. 14 ст. 5 Закона об автономных учреждениях создание автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения *не является его реорганизацией*. Иными словами, 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.).

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

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

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

9. Порядок создания автономного 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 учреждения – важное требование, которое обязательно должно соблюдаться при принятии решений об изменении типа существующих государственных и муниципальных 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.

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 муниципальное учреждение, по согласованию с исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления, на которые возложено управление государственным или муниципальным имуществом.

Утвержденная на федеральном уровне форма предложения об изменении типа государственного (муниципального) учреждения на автономное учреждение состоит из девяти разделов:

- 1) «Обоснование создания автономного 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 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 муниципальным учреждением»;
- 9) «Сведения о работниках существующего государственного или муниципального учреждения и об уровне оплаты их труда».

Приказом Минэкономразвития России от 20 июля 2007 года № 261 (с изменениями) утверждены методические рекомендации по заполнению формы предложения о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения. В соответствии с данными рекомендациями в первом разделе предложения – «Обоснование создания автономного учреждения»:

«...Рекомендуется кратко описать возможные социально-экономические последствия создания автономного 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 учреждением рекомендуется приводить в сравнении с доступностью предоставления услуг существующим государственным (муниципальным) 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 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 РФ.

9.2. ОБЩАЯ СХЕМА ПЕРЕВОДА СУЩЕСТВУЮЩЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО (МУНИЦИПАЛЬНОГО) УЧРЕЖДЕНИЯ В АВТОНОМНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ

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

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

9. ПОРЯДОК СОЗДАНИЯ АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

Согласованные органом по управлению имуществом документы (предложение о переводе и проект нормативного правового акта о создании автономного 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 учреждения.

В соответствии с п. 13 ст. 5 Закона об автономных учреждениях и пп. 1 и 2 ст. 60 Гражданского кодекса РФ после принятия решения о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения учреждение в течение трех рабочих дней должно в письменной форме сообщить в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц, о начале процедуры изменения типа. На основании данного сообщения орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц, вносит в единый государственный реестр юридических лиц запись о том, что государственное (муниципальное) учреждение находится в состоянии изменения типа.

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 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 учреждения путем изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения – 2 месяца.

Нормативный правовой акт о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения должен содержать следующую информацию:

- 1) сведения об органе, наделяемом полномочиями учредителя создаваемого автономного учреждения и ответственном за проведение мероприятий по созданию автономного учреждения;
- 2) сведения об имуществе, закрепляемом за автономным учреждением, в том числе перечень объектов недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества;
- 3) перечень мероприятий по созданию автономного учреждения с указанием сроков их проведения.

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

При преобразовании в автономное 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 учреждения (в случае если такая процедура предусмотрена уставом).

После утверждения нормативного правового акта о создании автономного учреждения созданное автономное учреждение направляет в орган, наделенный полномочиями учредителя, проекты учредительных документов, в том числе проект устава либо изменений, вносимых в устав¹, а также предложения по количественному и персональному составу наблюдательного совета.

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

- наименование автономного учреждения, его место нахождения, сведения о филиалах и представительствах учреждения;
- сведения об органе, осуществляющем функции и полномочия учредителя автономного учреждения;
- описание предмета и целей деятельности учреждения, а также перечень видов деятельности, которые автономное учреждение вправе осуществлять в соответствии с целями, для достижения которых оно создано;
- сведения о структуре и компетенции органов автономного 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 учреждений (ориентировочно 30 дней), утверждает устав и назначает руководителя автономного учреждения.

Созданное путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения автономное 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 учреждение – 3 рабочих дня с момента принятия изменений в устав или новой редакции устава.

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

¹ Согласно п. 14 ст. 5 Закона № 174-ФЗ создание автономного учреждения путем изменения типа государственного или муниципального учреждения не является его реорганизацией. В его устав вносятся соответствующие изменения, которыми закрепляется изменение статуса учреждения и регулируются другие вопросы деятельности автономного учреждения. При этом устав должен быть приведен в соответствие с требованиями, установленными ст. 7 Закона об автономных учреждениях.

9. ПОРЯДОК СОЗДАНИЯ АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

Примерный план-график мероприятий по созданию автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения представлен в табл. 5.

Таблица 5. 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 АУ	План перевода существующих государственных (муниципальных) учреждений в АУ	Министерство (управление, департамент, комитет) экономики; отраслевой орган управления – в отношении подведомственных ему учреждений
2	Подготовка 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
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

АВТОНОМНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

1	2	3	4
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
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

10. ПЛАН ФИНАНСОВО-ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АВТОНОМНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

10.1. ПОНЯТИЕ И ЗНАЧЕНИЕ ПЛАНА ФИНАНСОВО-ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

План финансово-хозяйственной деятельности является одним из обязательных документов, которые должны быть разработаны и утверждены автономным учреждением в соответствии с требованиями законодательства РФ. По своей сути план финансово-хозяйственной деятельности для автономного учреждения является основным документом финансового планирования деятельности, аналогичным бюджетной смете, составляемой для казенных учреждений.

При этом в Законе об автономных учреждениях о плане финансово-хозяйственной деятельности сообщается немного. В п. 13 ст. 2 приведен перечень документов, открытость и доступность которых автономное учреждение должно обеспечить, и одним из таких документов является план ФХД. Он упоминается в Законе еще три раза. В ст. 11 при определении компетенции наблюдательного совета автономного учреждения установлено, что наблюдательный совет помимо прочих документов рассматривает проект плана финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения, а также проекты отчетов о деятельности автономного учреждения и об использовании его имущества, об исполнении плана его финансово-хозяйственной деятельности по представлению руководителя автономного учреждения. Копия заключения наблюдательного совета о рассмотрении проекта плана ФХД и отчета о его исполнении направляется учредителю автономного учреждения.

Решение об утверждении плана финансово-хозяйственной деятельности принимается руководителем автономного учреждения только после рассмотрения заключения наблюдательного совета (п. 3 ст. 11 Закона об автономных учреждениях). Как следует из п. 6 указанной статьи, заключение по проекту плана финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения дается большинством голосов от общего числа голосов членов наблюдательного совета.

Отчет об исполнении плана финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения утверждается наблюдательным советом автономного учреждения по представлению руководителя автономного учреждения.

В соответствии со ст. 6 Закона № 83-ФЗ Министерство финансов РФ должно установить требования к составлению плана финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения. Форма и порядок разработки плана ФХД с учетом требований Минфина России утверждаются:

- 1) высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ

– в отношении региональных автономных учреждений;

2) местной администрацией – в отношении муниципальных автономных учреждений.

В соответствии с Законом № 83-ФЗ Министерством финансов РФ утвержден Приказ от 28 июля 2010 года № 81н «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения». Данный приказ вступает в силу с 1 января 2012 года и применяется к бюджетным и автономным учреждениям.

В соответствии с утвержденными приказом Минфина России требованиями план финансово-хозяйственной деятельности должен состоять из трех частей: заголовочной, содержательной и оформляющей. Содержательная часть при этом состоит из текстовой и табличной частей. В текстовой (описательной) части плана ФХД приводятся цели и виды деятельности учреждения, перечень услуг (работ), относящихся к основным видам деятельности учреждения, а также сведения о балансовой стоимости имущества. В табличной части плана ФХД должны приводиться:

- показатели финансового состояния (данные об активах и обязательствах учреждения и его подразделений);
- плановые показатели по поступлениям – в разрезе основных источников доходов учреждения;
- плановые показатели по выплатам – в разрезе выплат, в целом соответствующих кодам операций сектора государственного управления.

Согласно приказу Минфина РФ план ФХД бюджетного или автономного учреждения составляется на один год, если закон (решение) о бюджете утверждается на финансовый год, и на три года – если закон (решение) о бюджете утверждается на очередной финансовый год и плановый период. План составляется в рублях с точностью два знака после запятой.

Однако утвержденные приказом Минфина России требования к плану ФХД вызывают ряд вопросов. В частности, требованиями к плану ФХД не предусмотрено приведение в нем показателей *хозяйственной* деятельности учреждения. В соответствии с приказом Минфина России план ФХД бюджетного или автономного учреждения является исключительно финансовым документом, во всем аналогичным бюджетной смете и содержащим только показатели финансового состояния учреждения, суммы поступлений и выплат.

Основной целью формирования плана ФХД является получение максимально качественных информативных параметров, объективно характеризующих деятельность и финансовое положение автономного учреждения на предстоящий год, а также оценка перспектив развития учреждения. С учетом этого можно дать следующее определение плана ФХД автономного учреждения: это обязательный документ управления деятельностью автономного учреждения, содержащий запланированные на предстоящий год натуральные и финансовые показатели, дающие целостную и объективную картину направлений функционирования и финансового состояния автономного учреждения.

План ФХД можно рассматривать в качестве информационной базы для отчетности и стратегии развития автономного учреждения. Ключевой задачей составления плана является снижение уровня неопределенности, связанной с принятием управленческих решений о деятельности и развитии автономного учреждения в будущем.

Проект плана финансово-хозяйственной деятельности учреждения форми-

руется бухгалтерией автономного учреждения при участии его руководителя и экономистов исходя из планируемых показателей деятельности учреждения на предстоящий год.

Показатели плана ФХД должны быть согласованы с показателями государственного (муниципального) задания, установленного для автономного учреждения учредителем, поэтому он разрабатывается одновременно с процессом формирования бюджета соответствующего уровня на очередной финансовый год (или на очередной финансовый год и плановый период).

Проект плана уточняется и формируется в окончательной редакции после утверждения соответствующего бюджета, установления государственного (муниципального) задания для автономного учреждения приказом органа, осуществляющего функции и полномочия его учредителя, и доведения лимитов бюджетных ассигнований на оказание автономным учреждением государственных (муниципальных) услуг и выполнение работ. После этого проект плана финансово-хозяйственной деятельности выносится на рассмотрение наблюдательного совета автономного учреждения.

10.2. Рекомендуемая форма плана финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения

Институт экономики города разработал форму плана финансово-хозяйственной деятельности с учетом требований, утвержденных приказом Минфина России № 81н (табл. 6). В предлагаемую нами форму плана финансово-хозяйственной деятельности заложен принцип разделения натуральных и финансово-хозяйственных показателей, а также используемый в системе бухгалтерского и налогового учета автономного учреждения принцип отдельного отражения финансовых показателей, относящихся к «бюджетной» и приносящей доходы деятельности.

План финансово-хозяйственной деятельности, как уже отмечалось, включает заголовочную, содержательную и оформляющую части.

В заголовочной части плана указываются:

- гриф утверждения документа, содержащий наименование должности, подпись (и ее расшифровку) лица, уполномоченного утверждать план, и дату утверждения;
- наименование документа;
- дата составления документа;
- наименование учреждения;
- наименование подразделения (в случае составления им плана ФХД);
- наименование органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя;
- дополнительные реквизиты, идентифицирующие учреждение (адрес фактического местонахождения, идентификационный номер налогоплательщика – ИНН и значение кода причины постановки на учет – КПП учреждения);
- финансовый год (финансовый год и плановый период), на который представлены содержащиеся в документе сведения;
- наименование единиц измерения показателей, включаемых в план¹ и их

¹ Для российских учреждений, находящихся за пределами территории Российской Федерации, показатели плана формируются в соответствующей иностранной валюте и в рублевом эквиваленте.

коды по Общероссийскому классификатору единиц измерения (ОКЕИ) и (или) Общероссийскому классификатору валют (ОКВ).

Содержательная часть плана состоит из текстовой (описательной) части и табличной части.

В текстовой (описательной) части указываются:

- цели деятельности учреждения (подразделения) в соответствии с федеральными законами, иными нормативными (муниципальными) правовыми актами и уставом учреждения (положением подразделения);
- виды деятельности учреждения (подразделения), относящиеся к его основным видам деятельности в соответствии с уставом учреждения (положением подразделения);
- перечень услуг (работ), относящихся в соответствии с уставом (положением подразделения) к основным видам деятельности учреждения (подразделения), предоставление которых для физических и юридических лиц осуществляется за плату;
- общая балансовая стоимость недвижимого государственного (муниципального) имущества на дату составления плана (в разрезе стоимости имущества, закрепленного собственником имущества за учреждением на праве оперативного управления; приобретенного учреждением (подразделением) за счет выделенных собственником имущества учреждения средств; приобретенного учреждением/подразделением за счет доходов, полученных от иной приносящей доход деятельности);
- общая балансовая стоимость движимого государственного (муниципального) имущества на дату составления плана, в том числе балансовая стоимость особо ценного движимого имущества;
- иная информация по решению органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя.

Табличная часть плана ФХД состоит из двух разделов:

- 1) «Показатели хозяйственной деятельности учреждения»;
- 2) «Показатели финансового состояния, поступлений и выплат учреждения».

Раздел «Показатели хозяйственной деятельности учреждения» включает натуральные и стоимостные показатели, разбитые по следующим подразделам:

- «Деятельность по выполнению задания учредителя»;
- «Приносящая доходность деятельность»;
- «Имущество автономного учреждения»;
- «Кадры автономного учреждения».

Раздел «Показатели финансового состояния, поступлений и выплат учреждения» включает финансовые показатели по следующим подразделам:

- «Финансовое состояние учреждения»;
- «Деятельность по выполнению задания учредителя»:
 - «Финансовое обеспечение задания»;
 - «Доходы от платных услуг, оказываемых в рамках задания»;
 - «Целевые субсидии и бюджетные инвестиции»;
- «Приносящая доходность деятельность»:
 - «Доходы»;
 - «Расходы»;
 - «Прибыль».

10. План финансово-хозяйственной деятельности автономных учреждений

Таблица 6. Рекомендуемая форма плана финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения

УТВЕРЖДАЮ
 Председатель Наблюдательного совета
 автономного учреждения
 _____ (Ф.И.О.)
 МП _____

Показатель	Отчетный период			План
	N-3 год	N-2 год	N-1 год	N год
1	2	3	4	5
1. Показатели хозяйственной деятельности учреждения				
1. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПО ВЫПОЛНЕНИЮ ЗАДАНИЯ УЧРЕДИТЕЛЯ				
Общее количество потребителей услуг, оказываемых в рамках задания, чел. В том числе:				
количество потребителей бесплатных услуг, чел.				
- количество потребителей услуги 1, чел.				
- количество потребителей услуги 2, чел.				
...				
количество потребителей платных услуг, чел.				
- количество потребителей услуги 1, чел.				
- количество потребителей услуги 2, чел.				
...				
Виды и объемы работ, выполняемых в рамках задания:				
объем работ по виду 1, ед. изм.				
объем работ по виду 2, ед. изм.				
...				
Средняя стоимость для потребителей платных услуг, оказываемых в рамках задания, в месяц, по видам услуг:				
средняя стоимость вида услуг 1, руб.				
средняя стоимость вида услуг 2, руб.				
...				
2. ПРИНОСЯЩАЯ ДОХОДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ				
Количество потребителей услуг, оказываемых помимо выполнения задания на платной основе, чел.				
Количество потребителей услуги 1, чел.				
Количество потребителей услуги 2, чел.				
...				
Виды и объемы работ, выполняемых в рамках задания на платной основе:				
объем работ по виду 1, ед. изм.				
объем работ по виду 2, ед. изм.				
...				
Средняя стоимость для потребителей платных услуг, оказываемых в рамках задания, в месяц, по видам услуг:				

АВТОНОМНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

1	2	3	4	5
средняя стоимость вида услуг 1, руб.				
средняя стоимость вида услуг 2, руб.				
...				
3. ИМУЩЕСТВО АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ				
Количество объектов недвижимого имущества, закрепленных за автономным учреждением (зданий, строений, помещений, сооружений), ед.				
Общая площадь объектов недвижимого имущества, закрепленных за автономным учреждением (по отчетному периоду – на конец периода, по плану – на начало периода), кв. м. В том числе:				
площадь объекта 1, кв. м				
площадь объекта 2, кв. м				
...				
Площадь недвижимого имущества, переданного в аренду, кв. м				
Стоимость аренды 1 кв. м недвижимого имущества автономного учреждения в месяц, руб.				
4. КАДРЫ АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ				
Штатная численность сотрудников автономного учреждения, чел.				
Среднегодовая численность сотрудников автономного учреждения, чел.				
Численность сотрудников, работающих в автономном учреждении по гражданско-правовым договорам, чел.				
Средняя заработная плата 1 сотрудника автономного учреждения в месяц, руб. В том числе:				
за счет бюджетных средств, руб.				
за счет доходов от приносящей доходы деятельности, руб.				
2. Показатели финансового состояния, поступлений и выплат учреждения				
1. ФИНАНСОВОЕ СОСТОЯНИЕ УЧРЕЖДЕНИЯ				
1.1. Нефинансовые активы				
Стоимость недвижимого имущества учреждения (по отчетному периоду – на конец периода, по плану – на начало периода), руб.				
В том числе: остаточная стоимость недвижимого имущества, руб.				
Стоимость особо ценного движимого имущества учреждения (по отчетному периоду – на конец периода, по плану – на начало периода), руб.				
В том числе: остаточная стоимость особо ценного движимого имущества, руб.				
1.2. Финансовые активы				
Остаток средств на счетах (по отчетному периоду – на конец периода, по плану – на начало периода), тыс. руб. В том числе:				
по лицевым счетам, открытым в территориальном органе Федерального казначейства или в финансовом органе субъекта РФ (муниципального образования), руб.				
по счетам, открытым в кредитных организациях, руб.				

10. План финансово-хозяйственной деятельности автономных учреждений

1	2	3	4	5
1.3. Поступления				
Субсидии на выполнение государственного (муниципального) задания, руб.				
Целевые субсидии, руб.				
Бюджетные инвестиции, руб.				
Поступления от оказания учреждением (подразделением) услуг (выполнения работ) на платной основе, а также поступления от иной приносящей доход деятельности, руб.				
Поступления от реализации ценных бумаг (для автономных учреждений и для бюджетных учреждений в случаях, установленных федеральными законами), руб.				
1.4. Выплаты				
Оплата труда и начисления на выплаты по оплате труда, руб.				
Услуги связи, руб.				
Транспортные услуги, руб.				
Коммунальные услуги, руб.				
Арендная плата за пользование имуществом, руб.				
Услуги по содержанию имущества, руб.				
Прочие услуги, руб.				
Пособия по социальной помощи населению, руб.				
Приобретение основных средств, руб.				
Приобретение нематериальных активов, руб.				
Приобретение материальных запасов, руб.				
Приобретение ценных бумаг (для автономных учреждений и для бюджетных учреждений в случаях, установленных федеральными законами), руб.				
Прочие расходы, руб.				
1.5. Обязательства				
Дебиторская задолженность (по отчетному периоду – на конец периода, по плану – на начало периода), руб.				
В том числе: просроченная дебиторская задолженность, руб.				
Кредиторская задолженность (по отчетному периоду – на конец периода, по плану – на начало периода), руб.				
В том числе: просроченная кредиторская задолженность, руб.				
2. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПО ВЫПОЛНЕНИЮ ЗАДАНИЯ УЧРЕДИТЕЛЯ				
Общий объем бюджетного финансирования учреждения, руб. В том числе:				
2.1. Финансовое обеспечение задания				
Объем финансового обеспечения задания учредителя, руб.				
Расходы на оказание услуг, выполнение работ в рамках задания, руб.				
- стоимость услуги (работы) 1, руб.				
- стоимость услуги (работы) 2, руб.				
...				

АВТОНОМНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

1	2	3	4	5
Расходы на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, а также на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, руб.				
Объем финансового обеспечения деятельности, связанной с выполнением работ или оказанием услуг, в соответствии с обязательствами перед страховщиком по обязательному социальному страхованию, руб.				
2.2. Доходы от платных услуг, оказываемых в рамках задания				
Доходы от оказания платных услуг (работ) в рамках задания, руб.				
Доходы от оказания услуги (работы) 1, руб.				
Доходы от оказания услуги (работы) 2, руб.				
...				
2.3. Целевые субсидии и бюджетные инвестиции				
Целевые субсидии учреждению, руб.				
...				
Бюджетные инвестиции учреждению, руб.				
...				
3. ПРИНОСЯЩАЯ ДОХОДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ				
3.1. Доходы				
Общий объем доходов учреждения от приносящей доходности, руб. В том числе:				
Доходы учреждения от оказания услуг (выполнения работ) помимо выполнения задания, руб.				
Доходы от оказания услуги (работы) 1, руб.				
Доходы от оказания услуги (работы) 2, руб.				
...				
Доходы учреждения от выполнения работ помимо выполнения задания, тыс. руб.				
Доходы от выполнения работы 1, руб.				
Доходы от выполнения работы 2, руб.				
...				
Доходы учреждения от сдачи в аренду недвижимого имущества, руб.				
Доходы учреждения от сдачи в аренду движимого имущества, не включенного в состав особо ценного движимого имущества, руб.				
Прочие доходы учреждения, руб.				
Доходы от реализации ценных бумаг (для автономных учреждений и для бюджетных учреждений в случаях, установленных федеральными законами), руб.				
Доходы от участия в других организациях, руб.				
...				
3.2. Прибыль				
Общая сумма выручки учреждения, руб.				
Расходы на уплату налогов, руб. В том числе:				
...				
Общая сумма выручки учреждения после налогообложения, руб.				

10.3. ОТЧЕТ ОБ ИСПОЛНЕНИИ ПЛАНА ФИНАНСОВО-ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Контролирует исполнение плана ФХД автономного учреждения наблюдательный совет. В соответствии с подп. 7 п. 1 и п. 4 ст. 11 Закона об автономных учреждениях руководитель автономного учреждения представляет проект отчета об исполнении плана финансово-хозяйственной деятельности вместе с другими отчетными документами на рассмотрение наблюдательного совета. Наблюдательный совет утверждает отчет об исполнении плана ФХД и другие отчетные документы (отчет о деятельности, об использовании имущества и годовую бухгалтерскую отчетность автономного учреждения) и направляет копии утвержденных отчетов учредителю. Отметим, что, поскольку Законом об автономных учреждениях предусмотрен общий порядок рассмотрения и утверждения указанных отчетных документов, их целесообразно формировать и представлять в наблюдательный пакет единым пакетом.

Отчет об исполнении плана ФХД остается единственным отчетным документом автономного учреждения, форма и правила составления которого не утверждены на федеральном уровне. В этой ситуации органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления муниципалитетов должны самостоятельно разработать и утвердить формы и правила составления отчетов об исполнении планов ФХД автономных учреждений, например на основе рекомендуемой формы плана ФХД, приведенной в подразделе 11.2.

Отчет об исполнении плана финансово-хозяйственной деятельности учреждения формируется бухгалтерией и экономистами автономного учреждения на основе утвержденных в плане финансово-хозяйственной деятельности показателей деятельности и финансового состояния автономного учреждения.

В отчете об исполнении плана ФХД указываются отчетные показатели по деятельности, активам и финансам учреждения за три последних отчетных года, включая год, по которому составляется отчет. В случае если автономное учреждение было создано путем изменения типа ранее действовавшего бюджетного учреждения, в отчете указываются значения показателей предыдущих отчетных лет по бюджетному учреждению – там, где характер информации позволяет обеспечить сопоставимость данных. При этом делается соответствующая пометка (сноска, примечание), например: «По N-2, N-1 отчетным годам приведены данные по ранее действовавшему государственному (муниципальному) учреждению, которое с года N преобразовано в автономное учреждение».

II. ОТЧЕТНОСТЬ, КОНТРОЛЬ И АУДИТ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

II.1. СИСТЕМА ОТЧЕТНОСТИ АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

В соответствии с требованиями Закона об автономных учреждениях и федеральных нормативных правовых актов система отчетности автономного учреждения включает следующие отчетные документы:

- отчеты о деятельности и об использовании имущества автономного учреждения (публикуемые в обязательном порядке в средствах массовой информации);
- отчет о выполнении государственного (муниципального) задания;
- отчет о выполнении плана финансово-хозяйственной деятельности.

В соответствии с п. 1 ст. 69.2 Бюджетного кодекса РФ, требования к отчетности о выполнении государственного (муниципального) задания должны содержаться в задании (см. раздел 5).

Содержание отчета о выполнении плана финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения раскрыто в предыдущем разделе. Поэтому здесь мы сосредоточимся на таких отчетных документах автономного учреждения, как отчет о деятельности и отчет об использовании имущества, которые, в соответствии с п. 10 ст. 2 Закона об автономных учреждениях, подлежат обязательному ежегодному опубликованию в определенных учредителем средствах массовой информации.

Правительство РФ установило порядок опубликования отчетов автономного учреждения и перечень сведений, которые должны содержать указанные отчеты, в Правилах опубликования отчетов о деятельности автономного учреждения и об использовании закрепленного за ним имущества (утв. постановлением Правительства РФ от 18 октября 2007 года № 684).

Формы отчетов, предоставляемых и в обязательном порядке публикуемых автономными учреждениями, утверждаются:

- для федеральных автономных учреждений – федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими полномочия учредителей автономных учреждений;
- для автономных учреждений субъектов РФ – уполномоченными органами государственной власти субъектов РФ;
- для муниципальных автономных учреждений – органами местного самоуправления.

Перечень утвержденных Правительством РФ обязательных сведений, которые должны содержать отчеты автономных учреждений, приведен далее.

Отчет о деятельности автономного учреждения должен включать следующие сведения за каждый год из двух предшествующих опубликованию лет:

- 1) информация об исполнении задания учредителя;
- 2) информация об осуществлении деятельности, связанной с выполнением

работ или оказанием услуг, в соответствии с обязательствами перед страховщиком по обязательному социальному страхованию;

3) общее количество потребителей, воспользовавшихся услугами (работами) автономного учреждения, в том числе количество потребителей, воспользовавшихся бесплатными, частично платными и полностью платными для потребителей услугами (работами), по видам услуг (работ);

4) средняя стоимость для потребителей получения частично платных и полностью платных услуг (работ) по видам услуг (работ);

5) среднегодовая численность работников автономного учреждения;

6) средняя заработная плата работников автономного учреждения;

7) объем финансового обеспечения задания учредителя;

8) объем финансового обеспечения развития автономного учреждения в рамках программ, утвержденных в установленном порядке;

9) объем финансового обеспечения деятельности, связанной с выполнением работ или оказанием услуг, в соответствии с обязательствами перед страховщиком по обязательному социальному страхованию;

10) общие суммы прибыли автономного учреждения после налогообложения в отчетном периоде, образовавшейся в связи с оказанием автономным учреждением частично платных и полностью платных услуг (работ);

11) перечень видов деятельности, осуществляемых автономным учреждением;

12) перечень разрешительных документов (с указанием номеров, даты выдачи и срока действия), на основании которых автономное учреждение осуществляет деятельность;

13) состав наблюдательного совета (с указанием должностей, фамилий, имен и отчеств).

Отчет об использовании имущества, закрепленного за автономным учреждением должен включать сведения:

1) об общей балансовой стоимости имущества автономного учреждения, в том числе балансовой стоимости закрепленного за автономным учреждением имущества с выделением стоимости недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, на начало и конец отчетного периода;

2) о количестве объектов недвижимого имущества, закрепленных за автономным учреждением (зданий, строений, помещений), на начало и конец отчетного периода;

3) об общей площади объектов недвижимого имущества, закрепленной за автономным учреждением, на начало и конец отчетного периода, в том числе площади недвижимого имущества, переданного в аренду, на начало и конец отчетного периода.

По решению автономного учреждения или его учредителя отчет о деятельности и отчет об использовании имущества автономного учреждения могут включать в себя также иные сведения. Следует отметить, что органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, утверждая формы отчетов автономных учреждений, вправе включить в них дополнительные сведения помимо вышеперечисленных.

Отчеты о деятельности и об использовании имущества автономного учреждения подписываются руководителем и главным бухгалтером автономного учреждения. Руководитель автономного учреждения представляет отчеты в наблюдательный совет автономного учреждения, который их рассматривает и утверждает. Информация об утверждении отчетов наблюдательным советом

должна быть в них отражена. Копии утвержденных и скрепленных печатью автономного учреждения отчетов предоставляются учредителю автономного учреждения.

Согласно п. 5 постановления Правительства РФ от 18 октября 2007 года № 684 отчеты автономного учреждения должны быть в обязательном порядке опубликованы не позднее 1 июня года, следующего за отчетным, в средствах массовой информации, определенных учредителем автономного учреждения и доступных для потребителей услуг автономного учреждения.

Также отчеты должны размещаться на интернет-сайте автономного учреждения либо его учредителя при наличии у них своего сайта. Доступ к размещенным на сайте отчетам является свободным и безвозмездным. Автономное учреждение должно разместить информацию о дате опубликования, названии СМИ, в которых опубликованы отчеты, а также адреса сайтов, на которых размещены отчеты, в месте, доступном для своих клиентов.

Отметим также, что с 1 января 2012 года, в соответствии с п. 3.3 ст. 32 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», автономные учреждения наряду с государственными (муниципальными) учреждениями иных типов (бюджетными и казенными) должны будут предоставлять информацию в соответствии с указанной статьей закона в Казначейство РФ – для размещения на его официальном сайте www.roskazna.ru.

Анализируя опыт субъектов РФ и муниципальных образований по разработке и утверждению форм отчетности автономных учреждений, следует отметить, что большинство регионов и муниципалитетов придерживаются набора показателей отчетности автономных учреждений, приведенных в Правилах опубликования отчетов о деятельности автономного учреждения и об использовании закрепленного за ним имущества, утвержденных постановлением Правительства РФ от 18 октября 2007 года № 684.

Однако имеются отдельные примеры установления субъектами РФ и муниципальными образованиями дополнительных показателей отчетности автономных учреждений по отношению к федеральному перечню в утверждаемых ими формах отчетов о деятельности и об использовании имущества автономного учреждения. Например, в Красноярском крае форма отчета о деятельности автономного учреждения помимо обязательных сведений, определенных постановлением Правительства РФ от 18 октября 2007 года № 684, содержит также информацию об объеме кредиторской и дебиторской задолженности автономного учреждения на конец отчетного периода за два года, предшествующих подготовке отчета.

В целом же применяемая в Российской Федерации на всех уровнях система показателей отчетов о деятельности автономного учреждения включает показатели состояния финансов, ресурсов, величины задолженности учреждения – и ни одного показателя, позволяющего оценить деятельность автономного учреждения и принять на основе этой информации соответствующее управленческое решение.

11.2. РЕКОМЕНДУЕМЫЕ ФОРМЫ ОТЧЕТОВ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ОБ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ИМУЩЕСТВА АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

Ключевым содержанием отчетов должна являться информация о структуре и объеме оказания услуг, обеспеченности услуг пригодным для их оказания

имуществом и о финансовом обеспечении государственного (муниципального) задания, установленного для автономного учреждения. Но, повторим, среди обязательных показателей отчетов о деятельности и об использовании имущества нет показателей, на основе которых можно принимать обоснованные управленческие решения.

В первую очередь, это касается решений по вопросам *структуры и объема оказания услуг*:

- объем оказания каких услуг следует изменить;
- какие дополнительные платные услуги следует ввести;
- что необходимо изменить в порядке оказания услуг, чтобы:
 - повысить уровень удовлетворенности клиентов качеством услуг;
 - снизить стоимость услуг при сохранении их объема и уровня качества.

Кроме того, показатели отчетности автономного учреждения могут послужить для принятия решений по вопросам *обеспеченности услуг необходимыми ресурсами*:

- следует ли изменить количество работников, оказывающих услуги, а также число должностей административно-управленческого и вспомогательного персонала;
- требуются ли дополнительные площади для оказания услуг;
- какие помещения (оборудование) и в какой очередности требуют проведения ремонта;

Чтобы сделать систему отчетности источником данных для управления деятельностью автономного учреждения, перечни «обязательных» показателей отчетов необходимо дополнить соответствующими показателями.

Деятельность автономного учреждения по своему характеру является публично ориентированной, то есть должна оцениваться в первую очередь не учредителем, а потребителями услуг, предоставляемых учреждением. Информация об оценке качества услуг потребителями важна и для самого автономного учреждения, поскольку оно заинтересовано в формировании устойчивой клиентской базы в целях сохранения объемов бюджетного финансирования государственного (муниципального) задания и в увеличении доходов от оказания платных услуг.

В этой связи отчет о деятельности автономного учреждения может быть дополнен показателями удовлетворенности потребителей качеством услуг, предоставляемых *по заданию учредителя*. Оценка уровня удовлетворенности клиентов автономного учреждения может осуществляться путем сплошного или выборочного анкетирования, проводимого учреждением раз в квартал, полугодие или год среди потребителей его услуг.

Информация об удовлетворенности потребителей услуг в данном случае более полезна самому автономному учреждению, нежели учредителю, поскольку позволяет отследить мнение потребителей по поводу услуг учреждения и своевременно принять необходимые меры по улучшению качества или изменению порядка предоставления услуг в соответствии с пожеланиями потребителей.

Помимо отслеживания мнения потребителей об услугах автономного учреждения, анкета может использоваться для оценки спроса клиентов на дополнительные платные услуги, если предусмотреть в ней раздел с перечнем дополнительных платных услуг, возможность и целесообразность введения

которых руководитель автономного учреждения хочет оценить. Для анкетирования клиентов автономного учреждения можно использовать, например, анкету, приведенную в прил. 5 (форму анкеты можно скорректировать в зависимости от специфики услуг конкретного учреждения или отрасли).

В табл. 7 приведена форма отчета о деятельности автономного учреждения. В ней учтены утвержденные Правительством РФ обязательные показатели, которые должны содержаться в отчетах о деятельности автономного учреждения, а также рекомендуемые к включению в отчет дополнительные показатели для принятия управленческих решений.

Таблица 7. Рекомендуемая форма отчета о деятельности автономного учреждения

УТВЕРЖДАЮ
 Председатель Наблюдательного совета
 автономного учреждения
 _____ (Ф.И.О.)
 МП

Раздел 1. ПЕРЕЧЕНЬ ВИДОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ			
Вид 1			
Вид 2			
...			
Раздел 2. ПЕРЕЧЕНЬ РАЗРЕШИТЕЛЬНЫХ ДОКУМЕНТОВ			
Наименование	Номер	Дата	Срок действия
Раздел 3. ВЫПОЛНЕНИЕ ЗАДАНИЯ			
Показатели	Ед. изм.	Год N-1	Год N
3.1. Выполнение задания учредителя	%		
3.2. Осуществление деятельности, связанной с выполнением работ или оказанием услуг, в соответствии с обязательствами перед страховщиком по обязательному социальному страхованию	%		
3.3. Удовлетворенность потребителей услугами, оказанными в рамках задания учредителя, в соответствии с результатами (выборочного) анкетирования	средний балл		
3.4. Количество обоснованных жалоб клиентов учреждения на качество услуг и (или) обслуживания	ед.		
Раздел 4. КОЛИЧЕСТВО КЛИЕНТОВ И СТОИМОСТЬ УСЛУГ			
4.1. Общее количество потребителей, воспользовавшихся услугами (работами) автономного учреждения. В том числе:	чел.		
Количество потребителей, воспользовавшихся бесплатными услугами	чел.		
Услуга 1	чел.		
Услуга 2	чел.		
...	чел.		
Количество потребителей, воспользовавшихся частично платными услугами	чел.		

11. ОТЧЕТНОСТЬ, КОНТРОЛЬ И АУДИТ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

Показатели	Ед. изм.	Год N-1	Год N
Услуга 1	чел.		
Услуга 2	чел.		
...	чел.		
Количество потребителей, воспользовавшихся платными услугами	чел.		
Услуга 1	чел.		
Услуга	чел.		
...	чел.		
4.2. Подушевая стоимость услуг (работ)	руб.		
Услуга 1	руб.		
Услуга 2	руб.		
...	руб.		
4.3. Стоимость для потребителей получения платных и частично-платных услуг (работ)	руб.		
Услуга 1	руб.		
Услуга 2	руб.		
...	руб.		
Средняя стоимость частично платных услуг	руб.		
Средняя стоимость платных услуг	руб.		
Раздел 5. ВОСТРЕБОВАННОСТЬ УСЛУГ			
5.1. Востребованность услуг	%		
Услуга 1	%		
Услуга	%		
...	%		
Раздел 6. КАДРОВАЯ ОБЕСПЕЧЕННОСТЬ			
6.1. Среднегодовая численность работников учреждения	чел.		
6.2. Средняя заработная плата работников учреждения	чел.		
6.3. Количество клиентов на одного работника, непосредственно занятого в процессе оказания услуг	%		
Услуга 1	%		
Услуга	%		
...	%		
Раздел 7. ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ			
7.1. Объем финансового обеспечения задания учредителя	тыс. руб.		
7.2. Объем финансового обеспечения деятельности, связанной с выполнением работ или оказанием услуг, в соответствии с обязательствами перед страховщиком по обязательному социальному страхованию	тыс. руб.		
Раздел 8. ДОХОДЫ ОТ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПРИБЫЛЬ			
8.1. Объем доходов, полученных от приносящей доходы деятельности	тыс. руб.		
8.2. Общая сумма прибыли после налогообложения. В том числе:	тыс. руб.		

АВТОНОМНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

<i>Показатели</i>	<i>Ед. изм.</i>	<i>Год N-1</i>	<i>Год N</i>
Сумма прибыли после налогообложения, образовавшейся в связи с оказанием частично платных услуг (работ)	тыс. руб.		
Сумма прибыли после налогообложения, образовавшейся в связи с оказанием платных услуг (работ)	тыс. руб.		
Раздел 9. СВЕДЕНИЯ О ЗАДОЛЖЕННОСТИ УЧРЕЖДЕНИЯ			
9.1. Объем кредиторской задолженности автономного учреждения на конец отчетного периода	тыс. руб.		
9.2. Объем дебиторской задолженности автономного учреждения на конец отчетного периода	тыс. руб.		
Раздел 10. СОСТАВ НАБЛЮДАТЕЛЬНОГО СОВЕТА			
<i>Категория представителей</i>	<i>Ф.И.О. и должность</i>		
Представители учредителя			
Представитель уполномоченного органа по имущественным отношениям			
Представители общественности			
Представители работников автономного учреждения			
Раздел 11. СВЕДЕНИЯ ОБ УТВЕРЖДЕНИИ НАБЛЮДАТЕЛЬНЫМ СОВЕТОМ			
<i>Наименование документа</i>	<i>Дата и номер</i>		
Утвержден решением Наблюдательного совета	_____ 2010 г. № _____		
Главный бухгалтер автономного учреждения _____ (Ф.И.О.) МП	Руководитель автономного учреждения _____ (Ф.И.О.)		

В отчете об использовании имущества автономного учреждения в соответствии с федеральным перечнем обязательных сведений, утвержденных постановлением Правительства РФ от 18 октября 2007 года № 684, указывается балансовая стоимость различных видов имущества, количество и площадь объектов имущества, в том числе переданных автономным учреждением в аренду, на начало и конец отчетного периода.

Форма данного отчета автономного учреждения может быть дополнена информацией об обеспеченности услуг учреждения площадями, пригодными для оказания услуг, а также сведениями об объектах имущества, закрепленных за автономным учреждением на праве оперативного управления, которые требуют первоочередного капитального или текущего ремонта. Таким образом, отчет об использовании имущества автономного учреждения может стать источником информации об обеспеченности площадями услуг автономного учреждения, о состоянии государственного (муниципального) имущественного комплекса, закрепленного за автономным учреждением, и потребностях в реконструкции/ремонте отдельных объектов имущества с целью недопущения их утраты.

С учетом сказанного предлагается следующая форма отчета об использовании имущества автономного учреждения, приведенная в табл. 8. Данная форма

11. ОТЧЕТНОСТЬ, КОНТРОЛЬ И АУДИТ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

учитывает утвержденные Правительством РФ обязательные показатели, которые должны содержаться в отчетах об использовании имущества автономных учреждений, а также рекомендуемые дополнительные показатели отчета, содержащие информацию об обеспеченности услуг учреждения площадями, о потребности в проведении ремонта имущества автономного учреждения и др.

**Таблица 8. Рекомендуемая форма отчета
об использовании имущества автономного учреждения**

УТВЕРЖДАЮ
Председатель Наблюдательного совета
автономного учреждения
_____ (Ф.И.О.)
МП

Раздел 1. Общая балансовая стоимость имущества автономного учреждения

Вид имущества автономного учреждения	Общая балансовая стоимость, тыс. руб.	
	На начало отчетного периода	На конец отчетного периода
Имущество, закрепленное за автономным учреждением. В том числе:		
недвижимое имущество		
особо ценное движимое имущество		
Имущество, приобретенное автономным учреждением. В том числе:		
за счет средств, выделенных учредителем на приобретение этого имущества		
за счет средств, полученных от приносящей доход деятельности		

Раздел 2. Информация о количестве объектов недвижимого имущества, закрепленных за автономным учреждением

№ п/п	Вид объекта недвижимого имущества	Количество		Общая площадь, кв. м	
		На начало отчетного периода	На конец отчетного периода	На начало отчетного периода	На конец отчетного периода
1	Здания				
2	Помещения				

Раздел 3. Информация об объектах недвижимого имущества, сданных автономным учреждением в аренду

№ п/п	Вид объекта недвижимого имущества	Общая площадь, кв. м		Основание (дата и номер договора аренды, срок действия, наименование арендатора)	Доходы, полученные от сдачи имущества в аренду в отчетном периоде, тыс. руб.
		на начало отчетного периода	на конец отчетного периода		
1	...				
...	...				

Раздел 4. Информация о потребности в проведении капитального ремонта зданий и сооружений, закрепленных за автономным учреждением

№п/п	Вид объекта недвижимого имущества	Год постройки	Год проведения капитального ремонта	Необходимость капитального ремонта (острая, средняя, отсутствует)
1	...			
2	...			
...	...			

Раздел 5. Информация об обеспеченности услуг учреждения основной площадью, пригодной для оказания услуг

№ п/п	Наименование услуг	Число клиентов, чел.	Обеспеченность основной площадью одного клиента во всех сменах, кв. м	Норма обеспеченности основной площадью клиента, кв. м	Необходимость ремонта основной площади (острая, средняя, отсутствует)
1	...				
2	...				
...	...				

* Под основной площадью подразумевается площадь, непосредственно используемая для оказания услуг (танцевальные и спортивные залы и пр.).

Раздел 6. Информация об обеспеченности услуг учреждения основной площадью, пригодной для оказания услуг

№ п/п	Вспомогательные и подсобные внутренние помещения учреждения	Количество	Из них – отремонтированы за последние 5 лет	Необходимость ремонта (острая, средняя, отсутствует)
1	...			
2	...			
...	...			

Раздел 7. Сведения об объектах движимого имущества учреждения

№ п/п	Вид объекта движимого имущества	Кол-во	Из них – приобретены/отремонтированы за последние 3 года	Средняя степень износа, %	Необходимость ремонта / замены (острая, средняя, отсутствует)
1	...				
2	...				
...	...				

Раздел 8. Сведения о соответствии учреждения санитарно-эпидемиологическим нормам, нормам противопожарной безопасности и иным обязательным нормам

Параметр	Наличие
Соответствие санитарно-эпидемиологическим нормам	
Соответствие нормам пожарной безопасности	
...	

Главный бухгалтер автономного учреждения _____ (Ф.И.О.) МП	Руководитель автономного учреждения _____ (Ф.И.О.)
---	--

11.3. КОНТРОЛЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

Нередко, говоря об автономных учреждениях, приходится сталкиваться с распространенным мнением о том, что автономные учреждения почти неподконтрольны органам государственной власти и местного самоуправления и «излишне» самостоятельны. (Это убеждение, по нашему мнению, является одной из причин того, что субъекты РФ и муниципальные образования в большинстве случаев не торопятся переводить большое количество своих учреждений в автономные учреждения.)

Однако на деле у учредителя имеется достаточно рычагов контроля за деятельностью и способов воздействия на автономное учреждение и, в частности, на его руководителя.

Контроль деятельности автономного учреждения осуществляется в следующих формах:

- рассмотрение отчетных документов автономного учреждения – отчетов выполнении задания, плана финансово-хозяйственной деятельности, годовой бухгалтерской отчетности, а также публикуемых в обязательном порядке в СМИ отчетов о деятельности и об использовании имущества;
- плановые и внеплановые выездные проверки автономного учреждения контрольными органами;
- проведение камеральных проверок отчетности автономного учреждения контрольными органами;
- работа наблюдательного совета автономного учреждения, в который входят представители учредителя и который рассматривает и согласовывает все важные вопросы деятельности автономного учреждения (см. подраздел 7.3).

Кроме того, формой контроля за деятельностью автономного учреждения является аудит годовой бухгалтерской отчетности автономного учреждения, о котором пойдет речь в следующем разделе.

В случае неудовлетворительной работы автономного учреждения учредитель может поменять его руководителя. Основания для снятия руководителя автономного учреждения с должности предусматриваются в трудовом договоре с ним, и при необходимости учредитель всегда может найти соответствующие основания, чтобы расторгнуть трудовой договор.

При создании автономного учреждения учредитель вправе определить размер крупной сделки в соответствии со ст. 14 Закона об автономных учреждениях, тем самым ограничив возможности автономного учреждения по распоряжению денежными средствами, привлечению заемных денежных средств, отчуждению имущества (которым в соответствии с законодательством автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно), а также по передаче такого имущества в пользование или в залог.

Наконец, учредитель может преобразовать созданное автономное учреждение в бюджетное или казенное учреждение, однако для этого, согласно п. 5 ст. 18 Закона об автономных учреждениях, должен быть принят соответствующий порядок.

11.4. АУДИТ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

В соответствии с подп. 12 п. 1 и п. 5 ст. 11 Закона об автономных учреждениях наблюдательный совет автономного учреждения принимает решения,

обязательные для руководителя автономного учреждения, по вопросам проведения аудита годовой бухгалтерской отчетности автономного учреждения и утверждения аудиторской организации для проведения аудита.

До 1 января 2011 года аудит (независимая проверка) годовой бухгалтерской отчетности автономного учреждения проводился в обязательном порядке в соответствии с подп. 9 ст. 13 Закона об автономных учреждениях. В связи с принятием Закона № 83-ФЗ указанный подпункт был отменен, и теперь наблюдательный совет автономного учреждения вправе решать вопрос о необходимости проведения аудита бухгалтерской отчетности автономного учреждения.

В соответствии с п. 3 ст. 1 Федерального закона от 7 августа 2001 года № 119-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (далее – Закон об аудиторской деятельности), основной целью аудита является «выражение мнения о достоверности финансовой отчетности организации и соответствии порядка ведения бухгалтерского учета законодательству». Таким образом, аудиторской услугой для автономного учреждения является *проверка учета и отчетности учреждения*.

Аудиторская фирма может также предоставить автономному учреждению *сопутствующие аудиту* услуги, перечень которых приведен в п. 6 ст. 1 Закона об аудиторской деятельности, к которым относятся:

- постановка, восстановление и ведение бухгалтерского учета, составление финансовой (бухгалтерской) отчетности, бухгалтерское консультирование;
- налоговое консультирование;
- анализ финансово-хозяйственной деятельности организаций и предпринимателей, экономическое и финансовое консультирование;
- управленческое консультирование (постановка систем внутреннего контроля), в том числе связанное с реструктуризацией учреждения;
- правовое консультирование, а также представительство в судебных и налоговых органах по возникающим спорам;
- автоматизация бухгалтерского учета и внедрение информационных технологий;
- оценка стоимости имущества, оценка предприятий как имущественных комплексов, а также предпринимательских рисков;
- разработка и анализ инвестиционных проектов, составление бизнес-планов;
- проведение маркетинговых исследований;
- проведение научно-исследовательских и экспериментальных работ в области, связанной с аудиторской деятельностью, и распространение их результатов, в том числе на бумажных и электронных носителях;
- обучение в установленном законодательством Российской Федерации порядке специалистов учреждения в областях, связанных с аудиторской деятельностью;
- оказание других услуг, связанных с аудиторской деятельностью.

Перечень услуг, оказываемых аудиторской фирмой автономному учреждению, определяется *планом аудиторской проверки*.

Исходя из особенностей правового положения и специфики деятельности автономного учреждения план аудиторской проверки должен предусматривать проверку правильности ведения учета и формирования отчетности автономного учреждения в целом и правильности следующих операций, в частности:

- отражение сумм бюджетного финансирования на счетах бухгалтерского учета автономного учреждения;

11. ОТЧЕТНОСТЬ, КОНТРОЛЬ И АУДИТ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

- отражение доходов и расходов, относящихся к приносящей доходы деятельности автономного учреждения;
- отдельный учет операций по «бюджетной» и приносящей доходы деятельности;
- учет целевых поступлений и выплат, произведенных за счет целевых средств;
- совершение крупных сделок и сделок с заинтересованностью;
- оказание платных услуг физическим и (или) юридическим лицам.

План аудиторской проверки может также предусматривать проверку расчетов автономного учреждения с бюджетом по налогам и сборам – как по всем налогам, которые уплачивает автономное учреждение, так и по отдельным налогам.

Услуги, включенные в план аудиторской проверки, определяют время проведения аудита и его стоимость. Расходы на проведение аудита годовой бухгалтерской отчетности учитываются при расчете объема бюджетного финансирования автономного учреждения.

Решения по вопросам проведения аудита бухгалтерской отчетности автономного учреждения и выбору аудиторской организации принимает Наблюдательный совет по предложениям руководителя автономного учреждения.

Аудиторская фирма, которую автономное учреждение привлекает для проведения аудита годовой бухгалтерской отчетности, должна в соответствии со ст. 13 Закона об аудиторской деятельности застраховать риск ответственности за нарушение договора о проведении аудита.

В штате фирмы, которая проводит аудит бухгалтерской отчетности автономного учреждения, должны состоять аудиторы, имеющие квалификационный аттестат в области общего аудита. Только аудитор с таким квалификационным аттестатом вправе проводить и подписывать отчет о выполненной аудиторской проверке достоверности годовой бухгалтерской отчетности автономного учреждения.

В соответствии с п. 2 ст. 7 Закона об аудиторской деятельности при проведении обязательного аудита в организациях, в уставных (складочных) капиталах которых доля собственности субъекта РФ составляет не менее 25%, заключение договоров на аудит должно осуществляться по итогам размещения государственного заказа на оказание таких услуг. Однако автономные учреждения не являются государственными (муниципальными) заказчиками и не обязаны следовать положениям Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ. Таким образом, автономные учреждения вправе выбирать аудиторскую организацию по своему усмотрению, не проводя конкурс на аудиторские услуги.

В статье «Аудиторское заключение для автономного учреждения» В.А. Петров предлагает следующие подходы к выбору автономным учреждением аудиторской компании: «Наиболее простой подход – выбрать аудиторов по рекомендации. Можно поинтересоваться деловой репутацией аудиторской фирмы, стажем ее работы на рынке аудиторских услуг, количеством аттестованных аудиторов. Если этого недостаточно, то целесообразно заключить договор на консультационное обслуживание, по результатам выполнения которого пригласить организацию на аудиторскую проверку»¹.

¹ Петров В.А. Аудиторское заключение для автономного учреждения // Автономные организации: бухгалтерский учет и налогообложение. 2008. № 9.

Одним из ключевых принципов аудита является независимость проверяемых и проверяющих лиц. Законом об аудиторской деятельности для аудиторских фирм и их сотрудников предусмотрены отдельные требования независимости от проверяемого лица, в соответствии с которыми:

- аудиторами автономного учреждения не могут быть его сотрудники;
- аудиторы не должны занимать должности, предусматривающие ответственность за организацию и ведение бухгалтерского учета и составление финансовой отчетности учреждения (руководители, бухгалтеры и иные лица);
- с указанными должностными лицами аудиторы учреждения не должны состоять в близком родстве.

В свою очередь, у аудиторской организации не должно быть с проверяемым учреждением (его филиалами) общих учредителей, руководителей и иных должностных лиц, состоящих в близком родстве. Не допускается проведение аудита организациями, которые на протяжении последних трех лет оказывали проверяемой организации услуги по восстановлению и ведению бухгалтерского учета. Если все перечисленные условия выполнены, то аудиторов и аудиторскую организацию можно считать независимыми по отношению к проверяемому лицу.

12. СИТУАЦИЯ С СОЗДАНИЕМ АВТОНОМНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ, РЕГИОНАЛЬНОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЯХ НА 1 ИЮЛЯ 2010 ГОДА

Институт экономики города провел анализ ситуации с созданием автономных учреждений в России на федеральном, региональном и муниципальном уровнях по состоянию на середину 2010 года. Источниками данных для анализа послужила правовая система «Консультант-Плюс Регион», информация Министерства финансов Российской Федерации, а также официальные сайты субъектов РФ и муниципальных образований и сообщения информационных агентств в сети Интернет. Представленные данные могут несколько отличаться от реального количества действующих в регионах и муниципалитетах автономных учреждений вследствие возможной погрешности, обусловленной методом анализа.

Итак, на середину 2010 года в субъектах РФ и муниципальных образованиях было создано 2337 автономных учреждений, на федеральном уровне – 12 автономных учреждений (в основном – высшие учебные заведения в различных федеральных округах). С учетом того, что всего в Российской Федерации на федеральном, региональном и муниципальном уровнях действует около 330 тыс. государственных и муниципальных учреждений всех типов, доля автономных учреждений в общем их числе крайне незначительна – менее 1%.

В табл. 9 представлены созданные в Российской Федерации региональные и муниципальные автономные учреждения в разрезе сфер деятельности, прямо перечисленных в определении автономного учреждения в соответствии с Законом об автономных учреждениях. Как уже отмечалось, с 2011 года возможность создания автономных учреждений *в иных сферах* ограничена Законом № 83-ФЗ. С 1 января 2011 года функционирование автономных учреждений в сферах, прямо не упомянутых в Законе об автономных учреждениях, возможно только в случаях, предусмотренных федеральными законами. Действующие в «неразрешенных» сферах автономные учреждения регионам и муниципалитетам придется реорганизовать или ликвидировать.

Как следует из данных таблицы, на региональном уровне автономные учреждения создаются в основном в сферах образования, социальной защиты, культуры, спорта, а также в иных сферах, где они представлены редакциями и издательствами (более 40% от «иных» автономных учреждений регионов), учреждениями поддержки предпринимательства, транспортными учреждениями, учреждениями в сфере благоустройства и пр.

Таблица 9. Количество созданных в Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях автономных учреждений по состоянию на 1 июля 2010 года в разрезе сфер деятельности

Сфера деятельности	Региональные автономные учреждения	Муниципальные автономные учреждения
Наука	16	1
Образование. В том числе:	274	632
дошкольные образовательные учреждения	2	533
учреждения начального и среднего профессионального образования	135	–
Здравоохранение	22	6
Культура	132	76
Социальная защита	227	6
Занятость населения	34	2
Физкультура и спорт	90	60
Иные сферы	639	120
ВСЕГО	1434	903

На муниципальном уровне автономные учреждения создаются преимущественно в сфере образования (около 70% всех муниципальных автономных учреждений), где автономными становятся в основном детские сады (более 80% всех муниципальных автономных учреждений в сфере образования) и учреждения дополнительного образования (около 10% муниципальных автономных образовательных учреждений).

Рис. 3. Структура созданных в Российской Федерации на региональном уровне автономных учреждений в разрезе сфер деятельности по состоянию на 1 июля 2010 года



Рис. 4. Структура созданных в Российской Федерации на муниципальном уровне автономных учреждений в разрезе сфер деятельности по состоянию на 1 июля 2010 года



12. СИТУАЦИЯ С СОЗДАНИЕМ АВТОНОМНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ...

Представленный на рис. 3 и 4 структурный разрез созданных на региональном и муниципальном уровнях автономных учреждений показывает, что доля действующих в «иных» сферах автономных учреждений в общем числе автономных учреждений весьма значительна (особенно на региональном уровне). Если в ближайшее время не будут внесены изменения в соответствующие федеральные законы, разрешающие создавать автономные учреждения в информационно-издательской сфере, сферах транспорта и поддержки предпринимательства, регионам и муниципалитетам придется менять тип значительного числа созданных ими автономных учреждений.

Таблица 10. Регионы – лидеры по числу созданных автономных учреждений по состоянию на 1 июля 2010 года

№ п/п	Субъект РФ	Региональные автономные учреждения	Муниципальные автономные учреждения
1	Республика Татарстан	184	255
2	Тюменская область	114	254
3	Новосибирская область	82	9
4	Иркутская область	73	20
5	Красноярский край	65	12
6	Новгородская область	50	67
7	Кировская область	49	4
8	Пензенская область	44	6
9	Удмуртская Республика	38	1
10	Курская область	33	0
11	Брянская область	32	3
12	Республика Бурятия	32	0
13	Республика Башкортостан	30	12
14	Ростовская область	29	2
15	Воронежская область	28	11
16	Чувашская Республика	28	2
17	Республика Алтай	28	0
18	Саратовская область	27	0
19	Республика Коми	24	16
20	Пермский край	23	16

Среди регионов – лидеров по количеству созданных автономных учреждений особенно выделяются Республика Татарстан и Тюменская область (табл. 10). Отличились и их административные центры: Тюмень и Казань перевели в автономные учреждения большую часть муниципальных учреждений социальной сферы (образования, культуры и спорта). В Казани с 1 октября 2009 года все детские сады перешли в статус автономных учреждений.

Количество созданных в Российской Федерации автономных учреждений в разрезе сфер деятельности по состоянию на 1 июля 2010 года приведено в прил. 6.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1. Сравнительный анализ типов государственных и муниципальных учреждений в Российской Федерации

■ Определение

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, субъектом 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»).

УПРАВЛЕНИЕ

■ Учредитель

Казенное учреждение Казенное учреждение находится в ведении органа государственной власти (государственного органа), органа управления государственным внебюджетным фондом, органа местного самоуправления, осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, если иное не установлено законодательством Российской Федерации (п. 1 ст. 161 БК РФ).

Бюджетное/автономное учреждение Функции и полномочия учредителя в отношении государственного учреждения, созданного Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации, муниципального учреждения, созданного муниципальным образованием, в случае если иное не установлено федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, осуществляются соответственно уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления (далее – орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя) (п. 3 ст. 9.1 Закона № 7-ФЗ «Об НКО»).

■ Органы управления

Казенное учреждение Руководитель.

Бюджетное учреждение Руководитель.

Автономное учреждение Руководитель; Наблюдательный совет.

В автономном учреждении создается наблюдательный совет в составе не менее чем пять и не более чем одиннадцать членов. В состав наблюдательного совета автономного учреждения входят представители учредителя автономного учреждения, представители исполнительных органов государственной власти или представители органов местного самоуправления, на которые возложено управление государственным или муниципальным имуществом, и представители общественности, в том числе лица, имеющие заслуги и достижения в соответствующей сфере деятельности. В состав наблюдательного совета автономного учреждения могут входить представители иных государственных органов, органов местного самоуправления, представители работников автономного учреждения (п. 1 ст. 10 Закона № 174-ФЗ «Об АУ»).

ЗАДАНИЕ

■ Обязательность формирования и выполнения задания

Казенное учреждение Задание формируется в соответствии с решением органа государственной власти, органа местного самоуправления, осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств (п. 3 ст. 69.2 БК РФ).

Бюджетное учреждение Задание формирует и утверждает орган государственной власти, орган местного самоуправления, осуществляющий функции и полномочия учредителя. Бюджетное учреждение не вправе отказаться от выполнения задания (п. 2 ст. 9.2 Закона № 7-ФЗ «Об НКО»).

Автономное учреждение Учредитель устанавливает задания для автономного учреждения в соответствии с предусмотренной его уставом основной деятельностью. Автономное учреждение не вправе отказаться от выполнения задания (п. 2 ст. 4 Закона № 174-ФЗ «Об АУ»).

ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

■ **Финансовое обеспечение**

Казенное учреждение Финансовое обеспечение деятельности казенного учреждения осуществляется за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и на основании бюджетной сметы (п. 2 ст. 161 БК РФ).

Обеспечение выполнения функций казенных учреждений включает:

- оплату труда работников казенных учреждений, денежное содержание (денежное вознаграждение, денежное довольствие, заработную плату) работников органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности, государственных и муниципальных служащих, иных категорий работников, командировочные и иные выплаты в соответствии с трудовыми договорами (служебными контрактами, контрактами) и законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами;
- оплату поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных (муниципальных) нужд;
- уплату налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации;
- возмещение вреда, причиненного казенным учреждением при осуществлении его деятельности (ст. 70 БК РФ).

Бюджетное учреждение Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания бюджетным учреждением осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации.

Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания осуществляется с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за бюджетным учреждением учредителем или приобретенных бюджетным 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.

В случае сдачи в аренду с согласия учредителя недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за бюджетным учреждением учредителем или приобретенного бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, финансовое обеспечение содержания такого имущества учредителем не осуществляется (п. 6 ст. 9.2 Закона № 7-ФЗ «Об НКО»).

Могут предоставляться субсидии на иные цели (п. 1 ст. 78.1 БК РФ).

Автономное учреждение Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания осуществляется с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением учредителем или приобретенных автономным 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, с учетом мероприятий, направленных на развитие автономных учреждений, перечень которых определяется учредителем.

Финансовое обеспечение указанной деятельности осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и иных не запрещенных федеральными законами источников.

В случае сдачи в аренду с согласия учредителя недвижимого имущества или особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением учредителем или приобретенных автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, финансовое обеспечение содержания такого имущества учредителем не осуществляется (п. 3–4 ст. 4 Закона № 174-ФЗ «Об АУ»).

Могут предоставляться субсидии на иные цели (п. 1 ст. 78.1 БК РФ).

■ **Уменьшение объема бюджетного финансирования**

Казенное учреждение В случае уменьшения казенному учреждению как получателю бюджетных средств главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств ранее доведенных лимитов бюджетных обязательств, приводящего к невозможности исполнения казенным учреждением бюджетных обязательств, вытекающих из заключенных им государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров, казенное учреждение должно обеспечить согласование в соответствии с законодательством Российской Федерации о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд новых условий по цене и (или) количеству (объемам) товаров (работ, услуг) государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров.

Сторона государственного (муниципального) контракта, иного договора вправе потребовать от казенного учреждения возмещения только фактически понесенного ущерба, непосредственно обусловленного изменением условий государственного (муниципального) контракта, иного договора (п. 6 ст. 161 БК РФ).

Бюджетное учреждение Уменьшение объема субсидии, предоставленной на выполнение государственного (муниципального) задания, в течение срока его выполнения осуществляется только при соответствующем изменении государственного (муниципального) задания (п. 2 ст. 9.2 Закона № 7-ФЗ «Об НКО»).

Автономное учреждение Уменьшение объема субсидии, предоставленной на выполнение государственного (муниципального) задания, в течение срока его выполнения осуществляется только при соответствующем изменении государственного (муниципального) задания (п. 2 ст. 4 Закона № 174-ФЗ «Об АУ»).

■ **Бюджетные инвестиции**

Казенное учреждение Бюджетные ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации, государственной собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности в форме капитальных вложений в основные средства государственных (муниципальных) учреждений предусматриваются в соответствии с долгосрочными целевыми программами, а также нормативными правовыми актами соответственно Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрации либо в установленном указанными органами порядке решениями главных распорядителей бюджетных средств соответствующих бюджетов (п. 1 ст. 79 БК РФ).

Бюджетное/автономное учреждение Предоставление бюджетных инвестиций автономному и бюджетному учреждению влечет соответствующее увеличение стоимости основных средств, находящихся на праве оперативного управления, государственного (муниципального) унитарного предприятия, автономного и бюджетного учреждения. Предоставление указанных бюджетных инвестиций осуществляется порядке, установленном Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования (п. 5 ст. 79 БК РФ).

■ **Право осуществлять приносящую доходы деятельность**

Казенное учреждение Может осуществлять приносящую доходы деятельность в соответствии со своими учредительными документами. Доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации (п. 4 ст. 298 ГК РФ).

Может осуществлять приносящую доходы деятельность, только если такое право предусмотрено в его учредительном документе. Доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации (п. 3 ст. 161 БК РФ).

Бюджетное учреждение Вправе осуществлять приносящую доходы деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах. Доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение бюджетного учреждения (п. 3 ст. 298 ГК РФ).

Вправе сверх установленного государственного (муниципального) задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного (муниципального) задания выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности, предусмотренным его учредительным документом, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях. Порядок определения указанной платы устанавливается соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Вправе осуществлять иные виды деятельности, не являющиеся основными видами деятельности, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующие указанным целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах (п. 4 ст. 9.2 Закона № 7-ФЗ «Об НКО»).

Автономное учреждение Вправе осуществлять приносящую доходы деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах. Доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение автономного учреждения (п. 2 ст. 298 ГК РФ).

Собственник имущества автономного учреждения не имеет права на получение доходов от осуществления автономным учреждением деятельности и использования закрепленного за автономным учреждением имущества (п. 9 ст. 2 Закона № 174-ФЗ «Об АУ»).

■ **Полномочия по исполнению публичных обязательств**

Казенное учреждение Казенное учреждение является получателем бюджетных средств, принимает бюджетные обязательства (в том числе публичные обязательства) в пределах доведенных до него лимитов бюджетных обязательств (п. 3 ст. 219 БК РФ).

Бюджетное учреждение Бюджетное учреждение осуществляет в порядке, определенном Правительством

ПРИЛОЖЕНИЯ

твом Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования, полномочия соответственно федерального органа государственной власти (государственного органа), исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления по исполнению публичных обязательств перед физическим лицом, подлежащих исполнению в денежной форме (п. 5 ст. 9.2 Закона № 7-ФЗ «Об НКО»).

Финансовое обеспечение осуществления бюджетными учреждениями полномочий федерального органа государственной власти (государственного органа), органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления по исполнению публичных обязательств, предусмотренных пунктом 5 настоящей статьи, осуществляется в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования (п. 6 ст. 9.2 Закона № 7-ФЗ «Об НКО»).

Автономное учреждение Возможность исполнения автономными учреждениями публичных обязательств законодательством РФ не предусмотрена.

ИМУЩЕСТВО

■ **Закрепление имущества и земельного участка**

Казенное учреждение Имущество казенного учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации.

Земельный участок, необходимый для выполнения казенным учреждением своих уставных задач, предоставляется ему на праве постоянного (бессрочного) пользования.

Бюджетное учреждение Имущество бюджетного учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации. Собственником имущества бюджетного учреждения является соответственно Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование.

Земельный участок, необходимый для выполнения бюджетным учреждением своих уставных задач, предоставляется ему на праве постоянного (бессрочного) пользования.

Объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации, культурные ценности, природные ресурсы (за исключением земельных участков), ограниченные для использования в гражданском обороте или изъятые из гражданского оборота, закрепляются за бюджетным учреждением на условиях и в порядке, которые определяются федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (п. 9 ст. 9.2 Закона № 7-ФЗ «Об НКО»).

Автономное учреждение Имущество автономного учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации. Собственником имущества автономного учреждения является соответственно Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование. (п. 1 ст. 3 Закона № 174-ФЗ «Об АУ»).

Объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации, культурные ценности, природные ресурсы (за исключением земельных участков), ограниченные для использования в гражданском обороте или изъятые из гражданского оборота, закрепляются за автономным учреждением на условиях и в порядке, которые определяются федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (п. 8 ст. 3 Закона № 174-ФЗ «Об АУ»).

Земельный участок, необходимый для выполнения автономным учреждением своих уставных задач, предоставляется ему на праве постоянного (бессрочного) пользования (п. 7 ст. 3 Закона № 174-ФЗ «Об АУ»).

■ **Закрепление имущества и земельного участка**

Казенное учреждение Не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом без согласия собственника имущества (п. 4 ст. 298 ГК РФ).

Бюджетное учреждение Без согласия собственника не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимым имуществом. Остальным имуществом, находящимся у него на праве оперативного управления, бюджетное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не установлено законом (п. 3 ст. 298 ГК РФ). Бюджетное учреждение вправе заключать крупные сделки, сделки с ценными бумагами и размещать средства на депозитах в кредитных организациях только с предварительного согласия учредителя (п. 10 ст. 9.2 Закона № 7-ФЗ «Об НКО»).

Автономное учреждение Без согласия собственника не вправе распоряжаться недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом, закрепленными за ним собственником или приобретенными автономным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества. Остальным имуществом, находящимся у него на праве оперативного управления, автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не установлено законом (п. 2 ст. 298 ГК РФ). Автономное учреждение вправе вносить денежные средства и иное имущество в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или иным образом передавать это имущество другим юридическим лицам в качестве их учредителя или участника только с согласия своего учредителя (п. 6 ст. 3 Закона № 174-ФЗ «Об АУ»).

ПРАВА ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

■ Право открывать счета

Казенное учреждение Казенное учреждение осуществляет операции с бюджетными средствами через лицевые счета в территориальном органе Федерального казначейства или финансовом органе субъекта Российской Федерации (муниципального образования) (п. 4 ст. 161, ст. 220.1 БК РФ).

Бюджетное учреждение Лицевые счета открываются в территориальном органе Федерального казначейства или финансовом органе субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (за исключением случаев, установленных федеральным законом) (п. 8 ст. 9.2 Закона № 7-ФЗ «Об НКО»).

Бюджетные учреждения не вправе размещать денежные средства на депозитах в кредитных организациях и совершать сделки с ценными бумагами (п. 14 ст. 9.2 Закона № 7-ФЗ «Об НКО»).

Автономное учреждение Вправе открывать счета в кредитных организациях или лицевые счета соответственно в территориальных органах Федерального казначейства, финансовых органах субъектов Российской Федерации, муниципальных образований (п. 3 ст. 2 Закона № 174-ФЗ).

Открытие и ведение лицевых счетов автономным учреждениям в территориальных органах Федерального казначейства осуществляется в порядке, установленном Федеральным казначейством, на основании соглашений, заключенных учредителями автономных учреждений с территориальными органами Федерального казначейства (п. 3.2 ст. 2 Закона № 174-ФЗ «Об АУ»).

■ Государственные (муниципальные) закупки

Казенное учреждение Требования Закона № 94-ФЗ распространяются в полном объеме.

Бюджетное учреждение Требования Закона № 94-ФЗ распространяются в полном объеме.

Автономное учреждение Требования Закона № 94-ФЗ не распространяются.

■ Право участия в капитале других юридических лиц

Казенное учреждение Казенное учреждение не вправе выступать учредителем (участником) юридических лиц (п. 4 ст. 24 Закона № 7-ФЗ «Об НКО»).

Бюджетное учреждение Бюджетное учреждение вправе с согласия собственника передавать некоммерческим организациям в качестве их учредителя или участника денежные средства (если иное не установлено условиями их предоставления) и иное имущество, за исключением особо ценного движимого имущества, закрепленного за ним собственником или приобретенного бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимого имущества.

В случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, бюджетное учреждение вправе вносить имущество, указанное в абзаце втором настоящего пункта, в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ или иным образом передавать им это имущество в качестве их учредителя или участника (п. 4 ст. 24 Закона № 7-ФЗ «Об НКО»).

Автономное учреждение Автономное учреждение вправе с согласия своего учредителя вносить имущество, указанное в части 5 настоящей статьи, в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или иным образом передавать это имущество другим юридическим лицам в качестве их учредителя или участника (за исключением объектов культурного наследия народов Российской Федерации, предметов и документов, входящих в состав Музейного фонда Российской Федерации, Архивного фонда Российской Федерации, национального библиотечного фонда) (п. 6 ст. 3 Закона № 174-ФЗ «Об АУ»).

■ Право получать кредиты и совершать сделки с ценными бумагами

Казенное учреждение Казенное учреждение не имеет права предоставлять и получать кредиты (займы), приобретать ценные бумаги. Субсидии и бюджетные кредиты казенному учреждению не предоставляются (п. 10 ст. 161 БК РФ).

Бюджетное учреждение Бюджетные учреждения не вправе размещать денежные средства на депозитах в кредитных организациях и совершать сделки с ценными бумагами (п. 14 ст. 9.2 Закона № 7-ФЗ «Об НКО»). Вправе получать кредиты (займы).

Автономное учреждение Вправе получать кредиты (займы) и совершать сделки с ценными бумагами.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

■ Ответственность учреждения по обязательствам

Казенное учреждение Отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При недостаточности указанных денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам такого учреждения несет собственник его имущества (п. 2 ст. 120 ГК РФ).

Бюджетное учреждение Отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, как закрепленным за бюджетным учреждением собственником имущества, так и приобретенным за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности, за исключением особо ценного движимого имущества, закрепленного за бюджетным учреждением собственником этого имущества или приобретенного бюджетным учреждением за счет выделенных собственником имущества

ПРИЛОЖЕНИЯ

бюджетного учреждения средств, а также недвижимого имущества (п. 2 ст. 120 ГК РФ).

Автономное учреждение Отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением собственником этого имущества или приобретенных автономным учреждением за счет выделенных таким собственником средств. Собственник имущества автономного учреждения не несет ответственность по обязательствам автономного учреждения (п. 2 ст. 120 ГК РФ).

Отвечает по своим обязательствам закрепленным за ним имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за ним учредителем или приобретенных автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества (п. 4 ст. 2 Закона № 174-ФЗ «Об АУ»).

Автономное учреждение не отвечает по обязательствам собственника имущества автономного учреждения (п. 6 ст. 2 Закона № 174-ФЗ «Об АУ»).

■ **Ответственность учредителя по обязательствам**

Казенное учреждение При недостаточности лимитов бюджетных обязательств, доведенных казенному учреждению для исполнения его денежных обязательств, по таким обязательствам от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования отвечает соответственно орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, осуществляющий бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств, в ведении которого находится соответствующее казенное учреждение (п. 7 ст. 161 БК РФ).

Бюджетное учреждение Собственник имущества бюджетного учреждения не несет ответственности по обязательствам бюджетного учреждения (п. 2 ст. 120 ГК РФ).

Автономное учреждение Собственник имущества автономного учреждения не несет ответственности по обязательствам автономного учреждения (п. 5 ст. 2 Закона № 174-ФЗ «Об АУ»).

УЧЕТ И НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ

■ **НДС**

Казенное учреждение Выполнение работ (оказание услуг) организациями, входящими в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления, в рамках выполнения возложенных на них исключительных полномочий в определенной сфере деятельности не признается объектом налогообложения НДС – в случае, если обязательность выполнения указанных работ (оказания услуг) установлена законодательством РФ, законодательством субъектов РФ, актами органов местного самоуправления (подп. 4 п. 2 ст. 146 НК РФ).

Бюджетное учреждение Субсидии, выделенные бюджетному учреждению, не облагаются НДС в соответствии с п. 3 ст. 39 НК РФ.

Платные услуги (работы), оказываемые (выполняемые) бюджетным учреждением в рамках или сверх государственного (муниципального) задания, подлежат обложению НДС в общеустановленном порядке.

Автономное учреждение Субсидии, выделенные автономному учреждению, не облагаются НДС в соответствии с п. 3 ст. 39 НК РФ.

Платные услуги (работы), оказываемые (выполняемые) автономным учреждением в рамках или сверх государственного (муниципального) задания, подлежат обложению НДС в общеустановленном порядке.

■ **НДС – объекты налогообложения**

Казенное/бюджетное/автономное учреждение Передача на безвозмездной основе объектов основных средств государственным и муниципальным учреждениям не признается объектом налогообложения налогом на добавленную стоимость (подп. 5 п. 2 ст. 146 НК РФ).

■ **НДС с имущества, сданного в аренду**

Казенное учреждение При предоставлении казенными учреждениями в аренду федерального имущества, имущества субъектов Российской Федерации и муниципального имущества налоговая база по НДС определяется как сумма арендной платы с учетом налога. При этом налоговая база определяется налоговым агентом отдельно по каждому арендованному объекту имущества. В этом случае налоговыми агентами признаются арендаторы указанного имущества. Указанные лица обязаны исчислить, удержать из доходов, уплачиваемых арендодателю, и уплатить в бюджет соответствующую сумму налога (п. 3 ст. 161 НК РФ).

Бюджетное учреждение Уплачивается в общеустановленном порядке.

Автономное учреждение Уплачивается в общеустановленном порядке.

■ **Налог на прибыль организаций – учет доходов и расходов при определении налоговой базы**

Казенное учреждение При определении налоговой базы по налогу на прибыль не учитываются доходы:

- в виде лимитов бюджетных обязательств (бюджетных ассигнований), доведенных в установленном порядке до казенных учреждений;

- в виде средств, полученных от оказания казенными учреждениями государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ), а также от исполнения ими иных государственных (муниципальных) функций (подп. 14, 33.1 п. 1 ст. 251 НК РФ).

При определении налоговой базы по налогу на прибыль не учитываются расходы казенных учреждений в связи с исполнением государственных (муниципальных) функций, в том числе оказанием государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ) (п. 48.11 ст. 270 НК РФ).

Бюджетное/автономное учреждение При определении налоговой базы по налогу на прибыль не учитываются доходы в виде субсидий, предоставленных бюджетным учреждениям и автономным учреждениям (подп. 14 п. 1 ст. 251 НК РФ).

■ **Налог на прибыль организаций – учет целевого финансирования**

Казенное/бюджетное/автономное учреждение При определении налоговой базы по налогу на прибыль не учитываются доходы в виде имущества, полученного государственными и муниципальными учреждениями по решению органов исполнительной власти всех уровней (подп. 8 п. 1 ст. 251 НК РФ).

При определении налоговой базы по налогу на прибыль не учитываются доходы в виде имущества, полученного налогоплательщиком в рамках целевого финансирования. При этом налогоплательщики, получившие средства целевого финансирования, обязаны вести отдельный учет доходов (расходов), полученных (произведенных) в рамках целевого финансирования. При отсутствии такого учета у налогоплательщика, получившего средства целевого финансирования, указанные средства рассматриваются как подлежащие налогообложению с даты их получения. К средствам целевого финансирования относится имущество, полученное налогоплательщиком и использованное им по назначению, определенному организацией (физическим лицом) – источником целевого финансирования или федеральными законами (подп. 14 п. 1 ст. 251 НК РФ).

При определении налоговой базы по налогу на прибыль не учитываются целевые поступления (за исключением целевых поступлений в виде подакцизных товаров). К ним относятся целевые поступления на содержание некоммерческих организаций и ведение ими уставной деятельности, поступившие безвозмездно от других организаций и (или) физических лиц и использованные указанными получателями по назначению. При этом налогоплательщики – получатели указанных целевых поступлений обязаны вести отдельный учет доходов (расходов), полученных (произведенных) в рамках целевых поступлений (п. 2 ст. 251 НК РФ).

Некоммерческие организации должны расходовать целевые средства строго по назначению, то есть на те цели, которые указаны лицом – источником финансирования или бюджетной росписью. Если возникла ситуация, когда выявлены нарушения в изменении целевого назначения средств без согласия лица, являющегося их источником, налоговые органы рассматривают эти средства как внереализационный доход (ст. 250 НК РФ) и учитывают при расчете налога на прибыль.

■ **Уплата налога на прибыль**

Казенное/бюджетное/автономное учреждение Казенные, автономные и бюджетные учреждения уплачивают только квартальные авансовые платежи по налогу на прибыль по итогам отчетного периода (вне зависимости от размера дохода) (п. 3 ст. 286 НК РФ).

■ **Госпошлина, установленная главой 25.3 НК РФ**

Казенное/бюджетное/автономное учреждение Казенные учреждения освобождаются от уплаты государственной пошлины.

(подп. 1 п. 1 ст. 333.35 НК РФ).

Бюджетное учреждение Уплачивают.

Автономное учреждение Уплачивают.

■ **Уплата единого сельскохозяйственного налога**

Казенное/бюджетное/автономное учреждение В соответствии с п. 6 ст. 346.2 НК РФ казенные, автономные и бюджетные учреждения не вправе переходить на уплату единого сельскохозяйственного налога

■ **Уплата единого налога по упрощенной системе налогообложения**

Казенное/бюджетное учреждение Казенные и бюджетные учреждения не вправе переходить на упрощенную систему налогообложения (подп. 17 п. 3 ст. 346.12 НК РФ).

Автономное учреждение Вправе перейти на упрощенную систему налогообложения при соответствии условиям, установленным ст. 346.12 НК РФ для перехода на УСНО:

- численность работников за отчетный период не превышает 100 человек;
- остаточная стоимость основных средств и нематериальных активов не превышает 100 млн руб.;
- доходы по итогам девяти месяцев того года, в котором учреждение подало заявление о переходе на упрощенную систему налогообложения, не должны превышать 45 млн руб. (без учета целевого финансирования).

КОНТРОЛЬ, АУДИТ, ПУБЛИЧНОСТЬ

■ **Ответственность руководителя**

Казенное учреждение Несет ответственность в порядке и на условиях, установленных законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также определенных в трудовом договоре с ним.

Бюджетное учреждение Несет ответственность в порядке и на условиях, установленных законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также определенных в трудовом договоре с ним.

Орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, осуществляющий функции и полномочия учредителя бюджетного учреждения, при заключении трудового договора с руководителем бюджетного учреждения предусматривает в нем условие о расторжении трудового договора по инициативе работодателя в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации при наличии у бюджетного учреждения просроченной кредиторской задолженности, превышающей предельно допустимые значения, установленные органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя (п. 27 ст. 30 Закона № 83-ФЗ).

Автономное учреждение Несет ответственность в порядке и на условиях, установленных законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также определенных в трудовом договоре с ним.

Руководитель автономного учреждения несет перед автономным учреждением ответственность в размере убытков, причиненных автономному учреждению в результате совершения крупной сделки с нарушением требований Закона об АУ, независимо от того, была ли эта сделка признана недействительной (п. 3 ст. 15 Закона № 174-ФЗ «Об АУ»).

Руководитель автономного учреждения, не являющийся заинтересованным лицом, несет перед автономным учреждением ответственность в размере убытков, причиненных ему в результате совершения сделки, в совершении которой имеется заинтересованность, с нарушением требований Закона об АУ, независимо от того, была ли эта сделка признана недействительной, если не докажет, что он не знал и не мог знать о наличии конфликта интересов в отношении этой сделки (п. 4–5 ст. 17 Закона № 174-ФЗ «Об АУ»).

■ **Публичность деятельности**

Казенное/бюджетное/автономное учреждение Государственное (муниципальное) учреждение обеспечивает открытость и доступность следующих документов:

- 1) учредительные документы государственного (муниципального) учреждения, в том числе внесенные в них изменения;
- 2) свидетельство о государственной регистрации государственного (муниципального) учреждения;
- 3) решение учредителя о создании государственного (муниципального) учреждения;
- 4) решение учредителя о назначении руководителя государственного (муниципального) учреждения;
- 5) положения о филиалах, представительствах государственного (муниципального) учреждения;
- 6) план финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения, составляемый и утверждаемый в порядке, определенном соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, и в соответствии с требованиями, установленными Министерством финансов Российской Федерации;
- 7) годовая бухгалтерская отчетность государственного (муниципального) учреждения;
- 8) сведения о проведенных в отношении государственного (муниципального) учреждения контрольных мероприятиях и их результатах;
- 9) государственное (муниципальное) задание на оказание услуг (выполнение работ);
- 10) отчет о результатах своей деятельности и об использовании закрепленного за ними государственного (муниципального) имущества, составляемый и утверждаемый в порядке, определенном соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, и в соответствии с общими требованиями, установленными федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности.

Казенные, бюджетные, автономные учреждения обеспечивают открытость и доступность перечисленных документов с учетом требований законодательства Российской Федерации о защите государственной тайны.

Перечисленные сведения размещаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (федеральным казначейством), на официальном сайте в сети Интернет, на основании информации, представляемой государственным (муниципальным) учреждением.

Предоставление информации государственным (муниципальным) учреждением, ее размещение на официальном сайте в сети Интернет и ведение указанного сайта осуществляются в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности (п. 3.3–3.4 ст. 32 Закона № 7-ФЗ «Об НКО»).

АВТОНОМНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

■ Опубликование отчетности в средствах массовой информации

Казенное учреждение Не является обязательным.

Бюджетное учреждение Не является обязательным.

Автономное учреждение Ежегодно автономное учреждение обязано опубликовывать отчеты о своей деятельности и об использовании закрепленного за ним имущества в определенных учредителем автономного учреждения средствах массовой информации (п. 10 ст. 2 Закона № 174-ФЗ «Об АУ»).

■ Аудиторское заключение о достоверности годовой бухгалтерской отчетности

Казенное учреждение Не требуется.

Бюджетное учреждение Не требуется.

Автономное учреждение По решению наблюдательного совета автономного учреждения (подп. 12 п. 1 и п. 5 ст. 11 Закона № 174-ФЗ «Об АУ»).

Приложение 2. Форма государственного (муниципального) задания

Утверждаю

(_____)

(подпись, Ф.И.О. руководителя органа государственной власти (органа местного самоуправления), осуществляющего функции и полномочия учредителя автономного или бюджетного учреждения)

«_» _____ Г.

Государственное (муниципальное) задание

(наименование государственного (муниципального) учреждения)
на ____ год (и на плановый период ____ и ____ годов)¹

ЧАСТЬ 1 (при установлении государственного (муниципального) задания на выполнение услуги (услуг) и работы (работ))

РАЗДЕЛ 1. _____
(при наличии двух и более разделов)

1. Наименование государственной (муниципальной) услуги _____

2. Потребители государственной (муниципальной) услуги _____

3. Показатели, характеризующие объем и (или) качество государственной (муниципальной) услуги _____

3.1. Объем государственной (муниципальной) услуги (в натуральных показателях)

Наименование показателя	Единица измерения	Значение показателей объема государственной (муниципальной) услуги					Источник информации о значении показателя
		Отчетный финансовый год	Текущий финансовый год	Очередной финансовый год*	Первый год планового периода	Второй год планового периода	
1							
2							

* Значения на очередной финансовый год могут быть детализированы по временному интервалу (месяц, квартал).

3.2. Показатели, характеризующие качество государственной (муниципальной) услуги²

Наименование показателя	Единица измерения	Формула расчета	Значение показателей объема государственной (муниципальной) услуги					Источник информации о значении показателя
			Отчетный финансовый год	Текущий финансовый год	Очередной финансовый год*	Первый год планового периода	Второй год планового периода	
1								
2								

1 На плановый период – в случае утверждения бюджета региона или муниципального образования на три года.

2 Заполняется по решению органа государственной власти (органа местного самоуправления), выполняющего функции и полномочия учредителя автономного или бюджетного учреждения, в случае установления показателей качества государственных (муниципальных) услуг, включенных в ведомственный перечень.

АВТОНОМНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

4. Порядок оказания государственной (муниципальной) услуги

4.1. Нормативные правовые акты, регулирующие порядок оказания государственной (муниципальной) услуги _____

4.2. Порядок информирования потенциальных потребителей государственной (муниципальной) услуги

Способ информирования	Состав размещаемой (доводимой) информации	Частота обновления информации
1		
2		

5. Основания для досрочного прекращения исполнения государственного (муниципального) задания

6. Предельные цены (тарифы) на оплату государственной (муниципальной) услуги в случаях, если федеральным законом предусмотрено их оказание на платной основе

6.1. Нормативный правовой акт, устанавливающий цены (тарифы) либо порядок их установления

6.2. Орган, устанавливающий цены (тарифы)

6.3. Значения предельных цен (тарифов)

Наименование услуги	Цена (тариф), единица измерения
1	
2	

7. Порядок контроля за исполнением государственного (муниципального) задания

Формы контроля	Периодичность	Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие контроль за оказанием услуги
1		
2		

8. Требования к отчетности об исполнении государственного (муниципального) задания

8.1. Форма отчета об исполнении государственного (муниципального) задания

Наименование показателя	Единица измерения	Значение, утвержденное в государственном (муниципальном) задании на отчетный период	Фактическое значение за отчетный период	Характеристика причин отклонения от запланированных значений	Источник(и) информации о фактическом значении показателя
1					
2					

8.2. Сроки представления отчетов об исполнении государственного (муниципального) задания

8.3. Иные требования к отчетности об исполнении государственного (муниципального) задания

Приложения

9. Иная информация, необходимая для исполнения (контроля за исполнением) государственного (муниципального) задания

ЧАСТЬ 2 (при установлении государственного (муниципального) задания на выполнение услуги (услуг) и работы (работ))

РАЗДЕЛ 1. _____
(при наличии двух и более разделов)

1. Наименование государственной (муниципальной) работы _____

2. Характеристика работы

Наименование работы	Содержание работы	Планируемый результат выполнения работы				
		Отчетный год	Текущий финансовый год	Очередной финансовый год	Первый год планового периода	Второй год планового периода
1						
2						

3. Основания для досрочного прекращения государственного (муниципального) задания

4. Порядок контроля за исполнением государственного (муниципального) задания

Формы контроля	Периодичность	Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие контроль за исполнением государственного (муниципального) задания
1		
2		

5. Требования к отчетности об исполнении государственного (муниципального) задания

5.1. Форма отчета об исполнении государственного (муниципального) задания

Результат, запланированный в государственном (муниципальном) задании на отчетный финансовый год	Фактические результаты, достигнутые в отчетном финансовом году	Источник(и) информации о фактически достигнутых результатах
1		
2		

5.2. Сроки представления отчетов об исполнении государственного (муниципального) задания

5.3. Иные требования к отчетности об исполнении государственного (муниципального) задания

6. Иная информация, необходимая для исполнения (контроля за исполнением) государственного (муниципального) задания

Приложение 3. Форма ведомственного перечня государственных (муниципальных) услуг (работ)

Утверждаю

(_____)

(подпись, Ф.И.О. руководителя органа государственной власти (органа местного самоуправления), осуществляющего функции и полномочия учредителя автономного или бюджетного учреждения)

«__» _____ г.

Ведомственный перечень государственных (муниципальных) услуг (работ)

№	Наименование государственной (муниципальной) услуги (работы)	Категории потребителей государственной (муниципальной) услуги (работы)	Единицы измерения показателя объема (содержания) государственной (муниципальной) услуги (работы)	Показатели, характеризующие качество государственной (муниципальной) услуги
1				
2				

Приложение 4. Форма анкеты для оценки удовлетворенности клиентов автономного учреждения качеством услуг

Анкета для клиента автономного учреждения (анкета применяется для оценки одной услуги)

Услуга, которую Вы получаете: _____

1. Оцените качество услуги, которую Вы получаете:

(1 – крайне низкое, 5 – высокое) 1 2 3 4 5

Что Вас не устраивает в процессе оказания услуги, которую Вы получаете:

Параметр	Поставьте любой знак
Невежливое, нетактичное, некорректное обращение персонала, оказывающего услугу	
Недостаточная квалификация персонала, оказывающего услугу	
Высокая цена услуги (в случае получения услуги на платной основе)	

Иное (укажите что): _____

2. Оцените техническую обеспеченность услуги, которую Вы получаете:

(1 – крайне низкая, 5 – высокая) 1 2 3 4 5

Что Вас не устраивает в техническом обеспечении услуги, которую Вы получаете:

Параметр	Поставьте любой знак
Недостаток необходимого оборудования и инвентаря	
Нарушение санитарно-гигиенических требований при оказании услуги	
Нарушение требований безопасности при оказании услуги	

Иное (укажите что): _____

3. В получении каких дополнительных платных услуг Вы заинтересованы?

- Не заинтересован(а) в дополнительных платных услугах
- _____
- _____
- _____
- _____
- _____
- Иное (укажите что): _____
- _____
- _____

Приложение 5. Количество созданных в Российской Федерации автономных учреждений по состоянию на 1 июля 2010 года по субъектам РФ, муниципальным образованиям, входящим в состав субъектов РФ, в разрезе сфер деятельности

	Образование		Культура		Соцзащита		Спорт		Иные		Итого	
	СФ*	МО**	СФ	МО	СФ	МО	СФ	МО	СФ	МО	СФ	МО
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Центральный федеральный округ	21	13	15	9	12	0	9	9	114	29	171	60
Белгородская область	0	3	0	1	0	0	0	0	2	1	2	5
Брянская область	6	0	3	0	6	0	3	1	14	2	32	3
Владимирская область	3	0	1	0	4	0	0	2	6	0	14	2
Воронежская область	2	0	1	0	0	0	0	0	25	11	28	11
Ивановская область	2	6	2	0	0	0	0	0	1	0	5	6
Калужская область	1	0	0	0	0	0	0	0	2	0	3	0
Костромская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Курская область	1	0	0	0	1	0	1	0	30	0	33	0
Липецкая область	4	2	4	5	0	0	0	2	1	6	9	15
Московская область	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
Орловская область	0	0	0	0	0	0	1	0	2	1	3	1
Рязанская область	0	2	3	2	0	0	2	1	2	3	7	8
Смоленская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2
Тамбовская область	1	0	0	0	0	0	1	0	17	1	19	1
Тверская область	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	3
Тульская область	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
Ярославская область	1	0	1	0	1	0	0	2	9	1	12	3
Москва	0	-	0	-	0	-	1	-	1	-	2	-
Северо-Западный федеральный округ	28	94	10	12	10	1	5	5	75	5	128	117
Республика Карелия	1	0	1	0	0	0	0	0	6	0	8	0
Республика Коми	2	15	3	1	0	0	0	0	19	0	24	16
Архангельская область	1	0	1	1	0	0	1	1	8	0	11	2
Ненецкий автономный округ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Вологодская область	1	1	1	2	2	0	1	0	1	3	6	6
Калининградская область	4	20	2	3	2	1	0	0	9	2	17	26
Ленинградская область	3	0	2	0	0	0	1	0	5	0	11	0
Мурманская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Новгородская область	16	28	0	5	6	0	2	4	26	0	50	67
Псковская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Санкт-Петербург	0	-	0	-	0	-	0	-	1	-	1	-
Северо-кавказский федеральный округ	1	1	1	0	0	0	2	0	7	0	11	1

* СФ – субъект РФ.

** МО – муниципальное образование.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Ставропольский край	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1
Республика Дагестан	1	0	0	0	0	0	0	0	6	0	7	0
Республика Ингушетия	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Кабардино-Балкарская Республика	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Карачаево-Черкесская Республика	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Республика Северная Осетия–Алания	0	0	1	0	0	0	2	0	0	0	3	0
Чеченская Республика	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Южный федеральный округ	8	2	11	1	1	1	5	2	40	3	68	9
Республика Адыгея	1	1	0	0	0	0	0	1	2	1	3	3
Республика Калмыкия	0	0	1	0	0	0	1	0	3	0	5	0
Краснодарский край	1	1	2	0	0	1	0	0	1	0	5	2
Астраханская область	4	0	1	0	1	0	3	0	11	1	22	1
Волгоградская область	0	0	0	0	0	0	1	0	3	1	4	1
Ростовская област	2	0	7	1	0	0	0	1	20	0	29	2
Приволжский федеральный округ	133	287	31	22	116	1	30	8	162	24	472	342
Республика Башкортостан	22	7	2	2	4	0	1	0	1	3	30	12
Республика Марий Эл	1	0	0	0	0	0	1	0	5	1	7	1
Республика Мордовия	1	7	2	1	0	0	2	0	4	1	9	9
Республика Татарстан	69	255	8	0	91	0	8	0	8	0	184	255
Удмуртская Республика	7	0	6	0	1	0	3	0	21	1	38	1
Чувашская Республика	9	0	1	1	0	0	2	1	16	0	28	2
Пермский край	8	13	6	3	6	0	1	0	2	0	23	16
Кировская область	6	1	1	0	0	1	1	1	41	1	49	4
Нижегородская область	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	49	4
Оренбургская область	0	0	0	0	0	0	4	0	2	0	6	0
Пензенская область	8	1	1	2	3	0	3	1	29	2	44	6
Самарская область	0	2	0	2	0	0	1	5	6	12	7	21
Саратовская область	2	0	3	0	6	0	3	0	13	0	27	0
Ульяновская область	0	0	1	11	5	0	0	0	16	2	20	13
Уральский федеральный округ	34	200	20	20	36	2	12	20	54	21	156	263
Курганская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Свердловская область	0	0	3	0	0	0	0	0	2	2	5	2
Тюменская область	30	198	10	17	33	2	9	20	32	17	114	254
Ханты-Мансийский автономный округ–Югра	4	0	6	0	2	0	3	0	7	0	22	0
Ямало-Ненецкий автономный округ	0	2	0	1	0	0	0	0	8	1	8	4
Челябинская область	0	0	1	2	1	0	0	0	5	1	7	3

АВТОНОМНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Сибирский федеральный округ	36	18	29	8	38	1	23	13	218	23	344	64
Республика Алтай	1	0	2	0	1	0	1	0	23	0	28	0
Республика Бурятия	7	0	8	0	10	0	0	0	7	0	32	0
Республика Тыва	2	0	3	0	0	0	1	0	16	0	22	0
Республика Хакасия	0	1	1	0	1	0	1	0	16	0	19	1
Алтайский край	0	0	1	0	0	0	1	0	11	1	13	1
Забайкальский край	0	0	1	1	8	0	0	0	1	0	10	1
Красноярский край	6	5	2	3	3	0	7	2	47	2	65	12
Иркутская область	0	5	4	3	10	0	0	6	59	6	73	20
Кемеровская область	1	0	1	0	3	0	0	1	4	6	9	7
Новосибирская область	17	2	12	0	8	1	11	1	34	4	82	9
Омская область	2	1	0	1	3	0	0	2	1	4	6	8
Томская область	0	4	2	0	1	0	1	1	4	0	8	5
Дальневосточный федеральный округ	13	17	7	4	4	0	4	3	32	24	60	48
Республика Саха (Якутия)	7	0	1	0	0	0	0	0	5	1	13	1
Камчатский край	1	0	2	0	1	0	1	2	2	3	7	5
Приморский край	0	1	0	2	0	0	0	0	0	3	0	6
Хабаровский край	0	13	0	1	0	0	0	1	2	4	2	19
Амурская область	1	2	1	0	2	0	0	0	6	1	10	3
Магаданская область	1	0	1	0	0	0	0	0	5	0	7	0
Сахалинская область	1	1	2	1	0	0	1	0	10	12	14	14
Еврейская автономная область	2	0	0	0	1	0	1	0	1	0	5	0
Чукотский автономный округ	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2	0
Всего	274	632	124	76	217	6	90	60	705	129	1434	903
Всего на региональном и муниципальном уровне												2337

SUMMARY

Autonomous Institutions: Vital Issues of Performance

by Dmitry Zhigalov

In November 2006, the Federal Law “On Autonomous Institutions” was adopted, and subsequently a regulatory framework was developed at the federal level for the transfer of public and municipal institutions into autonomous ones. As expected, this transformation will contribute to significant enhancement of performance efficiency of public and municipal institutions based on an increased self-sufficiency with regard to management and disposal of funds. Moreover, it will create institutional prerequisites for the growth of institutions’ revenues from profit-making activities.

The author analyzed the performance of public and municipal institutions in the “autonomous status”; specificities of the legal standing, financing and competences of management bodies and terms of taxation of autonomous institutions, as well as the practices of work of municipalities and constituent entities of the Russian Federation in the context of establishing autonomous institutions and supporting their operations. In addition, the book describes the methodology and practical tools designed by IUE that make it possible to assess the advisability of the transfer of public and municipal institutions into autonomous ones, calculate the cost of public and municipal services defining responsibilities of autonomous institutions, draw up reports on their performance.

The materials contained in the book purpose to provide methodological assistance to municipalities of the Russian Federation with regard to developing a regulatory legal framework needed for the transfer of public institutions into autonomous ones and ensuring the functioning of the latter.

The publication targets representatives of public authorities and local governments, as well as public and municipal institutions; experts in the field of public finance, teachers, students and post-graduates of financial and economic higher education institutes, and all those who take a keen interests in these topics.

ЦЕНТР ОБЩЕСТВЕННЫХ СВЯЗЕЙ фонда «Институт экономики города» предлагает вниманию читателей следующие книги

Мониторинг результативности бюджетных расходов: основные этапы внедрения на местном уровне

Гараджа М.Ю. — М.: Фонд «Институт экономики города», 2002. — 48 с.

ISBN: 5-8130-0060-7

Мониторинг результативности бюджетных расходов не является открытием в сфере управления общественными финансами. В том или ином виде он существует уже давно. Однако данный вид деятельности до сих пор носит фрагментарный характер, порядок организации мониторинга и его взаимодействия с основными этапами бюджетного процесса и управления общественными финансами не определены. В результате принимаются неверные решения, реализуются программы, которые не приносят пользы. В данной работе рассматриваются место мониторинга в деятельности по предоставлению услуг и реализации программ, подходы к его внедрению. Этапы организации мониторинга результативности бюджетных расходов описаны с ориентацией на местный уровень, однако они аналогичны и для других органов власти. В основу рассматриваемой практики лег зарубежный опыт – преимущественно США, Канады, Великобритании и Австралии.

Что вы должны знать о финансах своего города

Ковалевский А.Р. — М.: Фонд «Институт экономики города», 2003 — 78 с.

ISBN: 5-8130-0066-6

В книге рассматриваются основные вопросы формирования муниципальных бюджетов и управления общественными финансами на местном уровне. Особое внимание уделяется вовлечению общественности в процесс принятия бюджетных решений. Книга предназначена для работников органов местного самоуправления, преподавателей и студентов экономических специальностей, сотрудников общественных и некоммерческих организаций. Она также может быть полезна широкому кругу читателей, интересующихся данной темой.

Оценка полной стоимости государственных и муниципальных услуг: Методология, практический опыт и прикладной инструментарий

Жигалов Д.В., Коваленко Е.А. — М.: Фонд «Институт экономики города», 2008 — 86 с.

ISBN: 978-5-8130-0137-6

В России уже несколько лет ведется серьезная работа, направленная на повышение эффективности органов публичной власти и результативности их деятельности. В этой связи тема оценки полной стоимости государственных и муниципальных услуг приобретает все большую актуальность. Реформирование бюджетной сети, преобразование бюджетных учреждений в автономные учреждения разработка стандартов качества государственных и муниципальных услуг, формирование заданий учредителя для государственных и муниципальных учреждений невозможны без точной информации о величине и структуре стоимости услуг, предоставляемых за счет средств бюджетов всех уровней. Специалистами Института экономики города разработана и успешно апробирована методология оценки полной стоимости государственных и муниципальных услуг с учетом административных и косвенных расходов, а также эффективный прикладной инструментарий для расчета полной стоимости услуг – настраиваемые электронные калькуляторы. Основные положения данной методологии, опыт реализации Институтотом экономики города некоторых проектов по оценке стоимости услуг, а также принципы работы с калькуляторами изложены в это книге, призванной содействовать распространению актуального на данном этапе бюджетной реформы в России инструмента управления общественными финансами. Книга адресована сотрудникам органов государственной власти и местного самоуправления, специалистам в области общественных финансов, преподавателям, студентам и аспирантам финансовых и экономических вузов, а также всем, кто интересуется данной проблематикой.

CDRom «Кодекс и библиотека лучшей практики в сфере управления муниципальными финансами»

2004

На диске содержатся Кодекс лучшей практики в сфере управления муниципальными финансами, разработанный экспертами фонда «Институт экономики города» в 2002-2003 гг., и логически дополняющая его Библиотека лучшей практики. Данные материалы подготовлены при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID).

КОДЕКС лучшей практики в сфере управления муниципальными финансами представляет собой систему стандартов, превышающих по своим требованиям нормы действующего законодательства и добровольно принимаемых и выполняемых органами местного самоуправления. Кодекс лучшей практики не является законодательным нормативно-правовым актом, соблюдение положений которого носит обязательный характер. Целью разработки Кодекса лучшей практики в сфере управления муниципальными финансами является содействие проведению реформ в Российской Федерации, направленных на повышение качества управления общественными финансами. Основой стандартов Кодекса лучшей практики в сфере управления муниципальными финансами послужил передовой российский и зарубежный опыт. Стандарты лучшей практики являются отражением наиболее совершенных инструментов управления, способствующих достижению максимальной эффективности и результативности деятельности органов местного самоуправления при соблюдении всех законодательных требований и норм.

В 2003 году была сформирована БИБЛИОТЕКА лучшей практики в сфере управления муниципальными финансами, представляющая собой систематизированный по разделам Кодекса лучшей практики в сфере управления муниципальными финансами набор 48 примеров успешной реализации стандартов лучшей практики в российских и зарубежных муниципальных образованиях.

Методические рекомендации по согласованной подготовке и реализации документов планирования развития муниципальных образований

Л.Ю. Падилья Сароса, Л.В. Перцов, В.Ю. Прокофьев, Э.К. Трутнев, К.В. Холопик,

С.А. Крьмов. — М.: Фонд «Институт экономики города», 2010 — 112 с.

ISBN: 978-5-8130-0151-2

В Российской Федерации формируются новые направления государственной политики при планировании социально-экономического развития регионов, принципиально отличные от политики советских времен: вместо планирования сверху, когда распределение всех компетенций и ресурсов было максимально централизовано, новые направления гармонично учитывают интересы развития как каждого поселения в отдельности, так и регионов и страны в целом. Внедрение механизмов взаимодействия в рамках распределенных полномочий между уровнями публичной власти позволяет организовать государственное и муниципальное управление развитием территорий на принципах системности и с применением непротиворечивых документов планирования. В 2008 г. Институтом экономики города при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID) был инициирован проект по разработке методических рекомендаций по формированию документов и процедур планирования муниципального уровня в условиях координации между видами планирования и во взаимодействии с системой планирования субъекта РФ и системой планирования федерального уровня. Публикация данных методических рекомендаций, предлагаемая вниманию заинтересованных читателей, в первую очередь специалистов региональных и местных администраций, является заключительной стадией проекта.

Заказать книги, а также полный каталог изданий можно
в фонде «Институт экономики города»
по факсу (495) 787 45 20, 363 50 47,
электронной почте library@urbaneconomics.ru
или на сайте www.urbaneconomics.ru

Автономные учреждения: актуальные вопросы деятельности
Д.В. Жигалов

Ответственный за выпуск К.Г. Самардаков
Редактор Е.З. Абоева
Дизайн и верстка А.Е. Зубков

Подписано в печать 15.11.2010
Печать офсетная
Тираж 1000