

УДК 35.075

Механизм создания автономных учреждений

Макашина О.В., канд. экон. наук

Рассмотрены вопросы создания автономных учреждений – предложения и решения о создании, типы создаваемых автономных учреждений, органы управления, их компетенции и полномочия. Определены преимущества новой организационно-правовой формы по сравнению с бюджетными учреждениями.

Ключевые слова: автономное учреждение, бюджетная реформа, учредитель, наблюдательный совет, компетенции.

Foundation and advantages of autonomic organization

Olga V. Makashina

Points of foundation of autonomic organization are considered. Advantages of autonomic organization are defined.

Keywords: Autonomic organization, budgetary reform, founder, observant council, jurisdiction.

В течение нескольких лет в России поэтапно осуществляется бюджетная реформа, одним из основных направлений которой является реструктуризация и оптимизация существующих государственных и муниципальных бюджетных учреждений. В связи с этим большую актуальность приобрел вопрос создания и финансирования автономных учреждений.

Основной целью введения такой организационно-правовой формы стало предоставление государственным и муниципальным учреждениям большей самостоятельности в распоряжении имуществом и осуществлении поставленных перед ними задач за счет дополнительных финансовых ресурсов, полученных этими юридическими лицами от своей деятельности.

Осенью 2006 года был принят Федеральный закон «Об автономных учреждениях», который определяет правовое положение автономных учреждений, порядок их создания, порядок реорганизации и ликвидации, цели, порядок формирования и использования имущества автономных учреждений, основы управления автономными учреждениями, основы отношений с учредителями, с участниками гражданского оборота, ответственность по обязательствам.

Закон предусматривает создание нового типа государственных и муниципальных учреждений и призван обеспечить реструктуризацию бюджетного сектора.

Согласно этому закону, *автономным учреждением* признается некоммерческая организация, созданная РФ, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ 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.

Автономное учреждение является юридическим лицом и от своего имени может приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Такое учреждение 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 учредителем на приобретение этого имущества.

Под *особо ценным движимым имуществом* понимается имущество, без которого осуществление автономным учреждением своей уставной деятельности будет существенно затруднено. Решение учредителя об отнесении имущества к категории особо ценного движимого имущества принимается одновременно с принятием решения о закреплении указанного имущества за автономным учреждением или о выделении средств на его приобретение.

Имущество автономного учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления в соответствии с Гражданским кодексом РФ. *Собственником имущества* автономного учреждения может быть Российская Федерация, субъект РФ, муниципальное образование.

Автономное учреждение может быть создано либо путем его учреждения, либо путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения. Причем изменение типа уже существующего учреждения возможно только по инициативе или с согласия государственного или муниципального учреждения, если такое решение не повлечет за собой нарушение конституционных прав граждан, в том числе права на полу-

чение бесплатного образования, права на участие в культурной жизни.

Решение о создании автономного учреждения на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, принимается Правительством РФ на основании предложений федеральных органов исполнительной власти, если иное не предусмотрено нормативным правовым актом Президента РФ. Решение о создании автономного учреждения на базе имущества, находящегося в собственности субъекта РФ или в муниципальной собственности, принимается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ или местной администрацией муниципального образования.

Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ или местной администрацией муниципального образования могут определяться перечни государственных или муниципальных учреждений, тип которых не подлежит изменению.

Прежде чем автономное учреждение будет создано, должно быть представлено предложение о его создании.

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

1) обоснование создания автономного учреждения, в том числе, с учетом возможных социально-экономических последствий его создания, доступности такого учреждения для населения, качества выполняемых им работ и оказываемых услуг;

2) сведения об одобрении изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения высшим коллегиальным органом этого учреждения при наличии такого органа;

3) сведения об имуществе, находящемся в оперативном управлении соответствующего государственного или муниципального учреждения;

4) сведения об ином имуществе, подлежащем передаче в оперативное управление создаваемого автономного учреждения.

Решение о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения должно содержать:

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.

Имущество (в том числе, денежные средства), закрепляемое за автономным учреждением при его создании, должно быть достаточным для обеспечения возможности осуществлять предусмотренную уставом деятельность и нести ответственность по обязательствам, возникшим у государственного или муниципального учреждения до изменения его типа.

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.

Созданное путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения автономное учреждение вправе осуществлять предусмотренные его уставом виды деятельности на основании лицензии, а также свидетельства о государственной аккредитации, иных разрешительных документов, выданных соответствующему государственному или муниципальному учреждению, до окончания срока действия таких документов. При этом не требуется переоформления документов, подтверждающих наличие лицензий в соответствии со ст. 11 Федерального закона от 8 августа 2001 года N 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», и переоформления иных разрешительных документов.

Создание автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения не является его реорганизацией. При изменении типа существующего государственного или муниципального учреждения в его устав вносятся соответствующие изменения. Не допускается изменение типа существующих государственных и муниципальных учреждений здравоохранения.

Учредителем автономного учреждения является:

1) Российская Федерация в отношении автономного учреждения, которое создано на базе имущества, находящегося в федеральной собственности;

2) субъект РФ в отношении автономного учреждения, которое создано на базе имущества, находящегося в собственности субъекта РФ;

3) муниципальное образование в отношении автономного учреждения, которое создано на базе имущества, находящегося в муниципальной собственности.

Учредитель автономного учреждения может быть только один.

Учредительным документом автономного учреждения является *устав*, утверждаемый его учредителем, который должен содержать следующие сведения:

1) наименование автономного учреждения, включающее в себя слова «автономное учреждение» и содержащее указание на характер его деятельности, а также на собственника его имущества;

2) место нахождения автономного учреждения;

3) сведения об органе, осуществляющем функции и полномочия учредителя автономного учреждения;

4) предмет и цели деятельности автономного учреждения;

5) исчерпывающий перечень видов деятельности, которые автономное учреждение вправе осуществлять в соответствии с целями, для достижения которых оно создано;

6) сведения о филиалах, представительствах автономного учреждения;

7) структура, компетенция органов автономного учреждения, порядок их формирования, сроки полномочий и порядок деятельности таких органов;

8) иные предусмотренные федеральными законами сведения.

Руководитель автономного учреждения (директор, генеральный директор, ректор, главный врач, художественный руководитель, управляющий и др.) без доверенности действует от имени автономного учреждения, в том числе:

- представляет его интересы и совершает сделки от его имени;

- утверждает штатное расписание автономного учреждения;

- утверждает план финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения, его годовую бухгалтерскую отчетность и регламентирующие деятельность автономного учреждения внутренние документы;

- издает приказы и дает указания, обязательные для исполнения всеми работниками автономного учреждения.

К компетенции руководителя автономного учреждения относятся вопросы осуществления текущего руководства деятельностью автономного учреждения, за исключением вопросов, отнесенных федеральными законами или уставом автономного учреждения к компетенции других органов управления автономного учреждения.

Органами управления автономного учреждения являются:

- наблюдательный совет автономного учреждения;

- руководитель автономного учреждения;

- иные предусмотренные федеральными законами и уставом автономного учреждения органы (общее собрание (конференция) ра-

ботников автономного учреждения, ученый совет, художественный совет и др.).

Структура, компетенция органов автономного учреждения, порядок их формирования, сроки полномочий и порядок деятельности таких органов определяются уставом автономного учреждения.

К *компетенции учредителя* в области управления автономным учреждением относятся:

1) утверждение устава автономного учреждения, внесение в него изменений;

2) рассмотрение и одобрение предложений руководителя автономного учреждения о создании и ликвидации филиалов автономного учреждения, об открытии и закрытии его представительств;

3) реорганизация и ликвидация автономного учреждения, а также изменение его типа;

4) утверждение передаточного акта или разделительного баланса;

5) назначение ликвидационной комиссии и утверждение промежуточного и окончательного ликвидационных балансов;

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

7) рассмотрение и одобрение предложений руководителя автономного учреждения о совершении сделок с имуществом автономного учреждения в случаях, если для совершения таких сделок требуется согласие учредителя автономного учреждения.

В автономном учреждении создается *наблюдательный совет* в составе не менее пяти и не более одиннадцати 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;

- 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.

Количество представителей государственных органов и органов местного самоуправления в составе наблюдательного совета должно превышать одну треть от общего числа членов наблюдательного совета автономного учреждения. Количество представителей работников автономного учреждения не может

превышать одну треть от общего числа членов наблюдательного совета автономного учреждения.

Срок полномочий наблюдательного совета автономного учреждения устанавливается уставом автономного учреждения, но не может быть более *пяти лет*. Одно и то же лицо может быть членом наблюдательного совета автономного учреждения неограниченное число раз. Руководитель автономного учреждения и его заместитель не могут быть членами наблюдательного совета автономного учреждения.

Автономное учреждение не вправе выплачивать членам наблюдательного совета автономного учреждения вознаграждение за выполнение ими своих обязанностей, за исключением компенсации документально подтвержденных расходов, непосредственно связанных с участием в работе наблюдательного совета автономного учреждения.

Полномочия члена наблюдательного совета автономного учреждения могут быть прекращены досрочно:

1) по просьбе члена наблюдательного совета автономного учреждения;

2) в случае невозможности исполнения членом наблюдательного совета автономного учреждения своих обязанностей по состоянию здоровья или по причине его отсутствия в месте нахождения автономного учреждения в течение четырех месяцев;

3) в случае привлечения члена наблюдательного совета автономного учреждения к уголовной ответственности.

К компетенции наблюдательного совета автономного учреждения относится рассмотрение следующих предложений и вопросов:

1) предложений учредителя или руководителя автономного учреждения о внесении изменений в устав автономного учреждения;

2) предложений учредителя или руководителя автономного учреждения о создании и ликвидации филиалов автономного учреждения, об открытии и закрытии его представительств;

3) предложений учредителя или руководителя автономного учреждения о реорганизации автономного учреждения или его ликвидации;

4) предложений учредителя или руководителя автономного учреждения об изъятии имущества, закрепленного за автономным учреждением на праве оперативного управления;

5) предложений руководителя автономного учреждения об участии автономного учреждения в других юридических лицах, в том числе, о внесении денежных средств и иного имущества в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или о передаче такого имущества иным образом другим юридическим лицам, в качестве учредителя или участника;

6) проекта плана финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения;

7) проектов отчетов о деятельности автономного учреждения и об использовании его имущества, об исполнении плана его финансово-хозяйственной деятельности, годовой бухгалтерской отчетности автономного учреждения;

8) предложений руководителя автономного учреждения о совершении сделок по распоряжению имуществом, которым автономное учреждение не вправе распоряжаться самостоятельно;

9) предложений руководителя автономного учреждения о совершении крупных сделок;

10) предложений руководителя автономного учреждения о совершении сделок, в совершении которых имеется заинтересованность;

11) предложений руководителя автономного учреждения о выборе кредитных организаций, в которых автономное учреждение может открыть банковские счета;

12) вопросов проведения аудита годовой бухгалтерской отчетности автономного учреждения и утверждения аудиторской организации.

По требованию наблюдательного совета автономного учреждения или любого из его членов другие органы автономного учреждения обязаны предоставить информацию по вопросам, относящимся к компетенции наблюдательного совета автономного учреждения.

Заседания наблюдательного совета автономного учреждения проводятся по мере необходимости (но не реже одного раза в квартал), созываются его председателем:

- по собственной инициативе;
- по требованию учредителя автономного учреждения;
- по требованию члена наблюдательного совета автономного учреждения;
- по требованию руководителя автономного учреждения.

Основной деятельностью автономного учреждения признается деятельность, непосредственно направленная на достижение целей, ради которых автономное учреждение создано. Автономное учреждение вправе осуществлять иные виды деятельности, если они служат достижению тех целей, ради которых оно создано, и при условии, что такие виды деятельности указаны в его уставе.

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 дея-

тельность, связанную с выполнением работ, оказанием услуг.

Учредитель автономного учреждения финансирует:

- выполнение государственного задания по нормативу;

- расходы на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за автономными учреждениями учредителем или приобретенного за счет средств, выделенных учредителем на приобретение такого имущества;

- расходы по уплате налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается недвижимое и особо ценное имущество, закрепленное (приобретенное) за автономным учреждением, в том числе земельные участки;

- расходы на развитие автономного учреждения в рамках программ, утвержденных в установленном порядке.

Источниками финансирования автономного учреждения являются:

- соответствующий бюджет или бюджет государственного внебюджетного фонда;

- иные не запрещенные федеральными законами источники;

- самостоятельная хозяйственная деятельность.

Учредитель выделяет финансирование автономному учреждению в виде субвенций и субсидий через расчетные счета, открытые в кредитных организациях. В случае сдачи в аренду с согласия учредителя недвижимого имущества или особо ценного движимого имущества, закрепленного за автономным учреждением учредителем или приобретенного автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, финансовое обеспечение содержания такого имущества учредителем не осуществляется.

Объем финансового обеспечения выполнения задания, установленного учредителем государственному или муниципальному учреждению (бюджетному или автономному), не может зависеть от типа такого учреждения.

Кроме заданий учредителя и обязательств автономное учреждение по своему усмотрению вправе выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основной деятельности, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании однородных услуг условиях.

Доходы автономного учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достижения целей, ради которых оно создано.

Ежегодно автономное учреждение обязано опубликовывать отчеты о своей деятельности и об использовании закрепленного за ним имущества в определенных учредителем автономного учреждения средствах массовой

информации. Автономное учреждение обязано вести бухгалтерский учет, предоставлять бухгалтерскую отчетность и статистическую отчетность.

Автономное учреждение обеспечивает открытость и доступность следующих документов:

1) устава автономного учреждения, в том числе внесенных в него изменений;

2) свидетельства о государственной регистрации автономного учреждения;

3) решения учредителя о создании автономного учреждения;

4) решения учредителя о назначении руководителя автономного учреждения;

5) положения о филиалах, представительствах автономного учреждения;

6) документов, содержащих сведения о составе наблюдательного совета автономного учреждения;

7) плана финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения;

8) годовой бухгалтерской отчетности автономного учреждения;

9) аудиторского заключения о достоверности годовой бухгалтерской отчетности автономного учреждения.

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.

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 15 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 требований, 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.

Руководитель автономного учреждения несет перед автономным учреждением ответ-

ственность в размере убытков, причиненных автономному учреждению в результате совершения крупной сделки с нарушением требований, независимо от того, была ли эта сделка признана недействительной.

Реорганизация автономного учреждения может быть осуществлена в разных формах:

1) слияние двух или нескольких автономных учреждений;

2) присоединение к автономному учреждению одного учреждения или нескольких учреждений соответствующей формы собственности;

3) разделение автономного учреждения на два учреждения или несколько учреждений соответствующей формы собственности;

4) выделение из автономного учреждения одного учреждения или нескольких учреждений соответствующей формы собственности.

Автономное учреждение может быть *ликвидировано* по основаниям и в порядке, которые предусмотрены ГК РФ.

Требования кредиторов ликвидируемого автономного учреждения удовлетворяются за счет имущества, на которое может быть обращено взыскание.

Имущество автономного учреждения, оставшееся после удовлетворения требований кредиторов, а также имущество, на которое в соответствии с федеральными законами не может быть обращено взыскание по обязательствам автономного учреждения, передается ликвидационной комиссией учредителю автономного учреждения.

Автономное учреждение имеет право на участие в уставном (складочном) капитале других юридических лиц, на передачу имущества другим юридическим лицам в качестве их учредителя или участника, может привлекать заемные средства.

Автономное учреждение не является государственным или муниципальным заказчиком в соответствии с ч. 1 ст. 4 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ и ст. 6 Бюджетного кодекса, определяющей понятие «получатель бюджетных средств» (автономное учреждение не является таким получателем). Отметим, что уход от применения громоздких и сложных конкурсных процедур является на практике одним из самых значимых (если не самым значимым) стимулов для бюджетных учреждений к обретению «автономности».

Макашина Ольга Владиленовна,
ГОУВПО «Ивановский государственный энергетический университет имени В.И. Ленина»,
кандидат экономических наук, доцент кафедры менеджмента и маркетинга,
зам. декана факультета экономики и управления,
телефон (4932) 26-97-48.

Однако все названные преимущества автономных учреждений, по сравнению с бюджетными, не означают, что надо бездумно переходить на эту новую форму. Новая организационно-правовая форма, в первую очередь, должна способствовать улучшению условий работы тех учреждений, которые могут зарабатывать самостоятельно. Придание статуса автономного может быть выгодно учреждениям, если существует конкуренция между поставщиками социальных услуг.

В заключение перечислим документы, представляемые учреждением при подготовке предложения о переводе в автономное:

– решение о согласии (инициативе) учреждения на переход в автономное учреждение;

– баланс за предшествующие три года;

– перечень основных видов деятельности;

– количественный и кадровый состав специалистов и работников учреждения;

– характеристика потребителей услуг, в том числе на платной основе, за предшествующие три года;

– объем бюджетных средств по основным видам деятельности, а также по другим видам деятельности за предшествующие три года;

– объем бюджетных средств на капитальные вложения по основным видам деятельности за предшествующие три года;

– объем внебюджетных средств по видам: основная деятельность на платной основе, вспомогательная деятельность, выполнение договоров, производственная деятельность, спонсорские средства, гранты, пожертвования и т. д. за предшествующие три года;

– сведения об имуществе (основных средствах), находящемся в оперативном управлении бюджетного учреждения;

– трехлетний финансовый план учреждения;

– обоснование потребностей в дополнительном имуществе или средствах на его приобретение (создание);

– план развития учреждения не менее чем на ближайшие три года.

Список литературы

1. **Федеральный** закон №174-ФЗ от 3.11.2006 г. «Об автономных учреждениях».

2. **Володина Т.Е.** Автономные учреждения: начало положено // Бюджетный учет. – 2007. – Вып. 8.