

АВТОНОМНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ: НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ И НОВЫЕ ОПАСНОСТИ

Вступил в силу **Федеральный закон № 174-ФЗ от 03.11.2006 г. «Об автономных учреждениях» (далее Закон № 174-ФЗ)**, дающий ряд возможностей для образовательных учреждений.

Однако преобразование бюджетного учреждения в автономное влечёт за собой и определённые опасности. Рассмотрим, что представляет собой новый закон, как школа может стать автономным учреждением и что при этом надо знать и учитывать её руководителям.



Анатолий Вифлеемский,
директор
Центра экономики
образования,
доктор
экономических
наук

Зачем создавать автономные учреждения?

Преобразоваться в автономные придётся тем образовательным учреждениям, которые имеют значительные внебюджетные потоки и ведут в существенных размерах производственную деятельность: для них это возможность уйти из-под ограничений бюджетного учёта и освободиться от сверхпристального контроля казначейства за расходованием выделенных средств.

В соответствии с действующим законодательством (статьи 41 и 42 Бюджетного кодекса РФ) к неналоговым доходам бюджета относятся:

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах;
- доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении соответственно федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах.

Доходы бюджетного образовательного учреждения, полученные от предпринимательской и иной деятельности, приносящей доход, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, в полном объёме учитываются в смете доходов и расходов бюджетного учреждения и отражаются в доходах соответствующего бюджета как доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо как доходы от оказания платных услуг.

Включение доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности в доходы бюджета ставит перед школами проблемы по налогообложению, а, кроме того, проведение доходов через счета казначейства приводит к значительным транзакционным издержкам, что, естественно, не способствует конкурентоспособности учреждения.

За получение некоторой степени свободы придётся заплатить — снимаются гарантии получения финансирования из бюджета. Кроме того, даже в рамках государственного заказа нет никаких гарантий покрытия бюджетом затрат школы на обучение.

Цель создания автономных учреждений открыто отражена в пояснительной записке к Закону № 175-ФЗ от 03.11.2006 г. «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» (далее Закон № 175-ФЗ): *«Суть такого преобразования состоит в снятии с государства обязанности гарантированного финансирования таких организаций на основе сметы доходов и расходов и ответственности государства по их обязательствам».*

Таким образом, ответ на вопрос «Зачем бюджетному учреждению преобразовываться в автономное?» далеко не так однозначен. Есть стимул — получить больше свободы в распоряжении заработанными и выделяемыми из бюджета средствами. Но при этом с государства снимаются обязанности гарантированного финансирования. Что сильнее — покажет практика. Причём практика будет различной в разных регионах и даже муниципалитетах. Необходимо ещё принять множество нормативных актов, регламентирующих создание и функционирование автономных учреждений, причём это должно быть сделано на всех уровнях — федеральном, региональном и муниципальном.

С точки зрения экономической теории создание автономных учреждений в том виде, в котором их хочет получить власть, — весьма опасная затея. В соответствии с Федеральным законом «Об автономных учреждениях» эти юридические лица могут выполнять свои некоммерческие функции на коммерческой основе, что может привести к тяжёлым нарушениям в социальной сфере.

Правовое положение автономного учреждения

Статья 120 Гражданского кодекса РФ в новой редакции фактически делит учреждения на частные и государственные (муниципальные). В свою очередь государственные и муниципальные учреждения могут быть двух видов — бюджетными и автономными.

Автономное учреждение — новый тип государственного (муниципального) учреждения. Автономным учреждением признаётся некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, её субъектом или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта.

Основной деятельностью автономного учреждения признаётся та, которая непосредственно направлена на достижение целей, ради которых и было создано такое учреждение (пункт 1 статьи 4 Закона № 174-ФЗ).

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. Автономное учреждение имеет право открывать счета в кредитных организациях. По нашему

мнению, именно на эти счета должны перечисляться и средства бюджета в качестве финансового обеспечения деятельности учреждения. Однако на практике более вероятно, что бюджетные средства по-прежнему будут расходоваться через лицевые счета в казначействе, также как в ряде регионов выделяются средства негосударственным школам.

Создавая автономное учреждение, собственник имущества (Российская Федерация, субъект Федерации или муниципальное образование) закрепляет за ним на праве оперативного управления недвижимое и особо ценное движимое имущество, необходимое автономному учреждению для осуществления целей, ради которых оно создано. При этом режим использования в рамках оперативного управления этого имущества совпадает с режимом, определённым для бюджетных учреждений: имуществом, закреплённым или приобретённым на средства собственника, автономное учреждение без согласия собственника распоряжаться не вправе.

Согласно пункту 2 статьи 3 Закона № 174-ФЗ автономное учреждение без согласия учредителя не вправе распоряжаться недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом, закреплёнными за ним учредителем или приобретёнными за счёт средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества. Остальным имуществом, в том числе недвижимым, автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, за исключением определённых случаев. 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 автономное учреждение вправе только с согласия своего учредителя.

Под особо ценным движимым имуществом понимается имущество, без которого осуществление автономным учреждением своей уставной деятельности



будет существенно затруднено. Виды такого имущества определяются в порядке, устанавливаемом Правительством РФ.

Таким образом, приобретённым на заработанные самостоятельно средства автономное учреждение вправе почти в полном объёме распоряжаться самостоятельно. Такое право было у образовательных учреждений до 2005 года (до изменения Закона «Об образовании» Федеральным законом № 122-ФЗ от 22.08.2004 г.). Сегодня у бюджетных учреждений (в том числе образовательных) режим использования такого имущества совпадает с режимом, установленным для имущества, выделенного собственником, так как все доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности являются доходами бюджета, вследствие чего приобретённое имущество становится государственной (муниципальной) собственностью.

В соответствии с п. 7 Закона «Об образовании» образовательному учреждению принадлежит право самостоятельно распоряжаться в соответствии с законодательством средствами, полученными за счёт внебюджетных источников. Учитывая статус имущества, приобретённого за счёт предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, в понятие «внебюджетная деятельность» можно включать лишь различного рода пожертвования, имущество, приобретённое за счёт целевых средств. Теоретически школа может им распоряжаться самостоятельно, однако на практике его также необходимо ставить на бюджетный учёт согласно Инструкции по бюджетному учёту, утверждённой приказом Минфина РФ № 25н от 10.02.2006 г., после чего режим его использования совпадает с режимом, определённым для остального имущества.

Законом № 175-ФЗ также признаны утратившими силу пункты 7–9 статьи 39 Закона «Об образовании». Тем самым школы потеряли право самостоятельно распоряжаться в соответствии с законодательством средствами, полу-

ченными за счёт внебюджетных источников (пункт 7). Также снята субсидиарная ответственность по обязательствам образовательного учреждения (пункт 9). Теперь всё будет регламентироваться лишь нормами Бюджетного кодекса РФ, где до 2008 г. ещё сохраняется понятие «внебюджетные средства». Судя по уже произведённым изменениям (особенно в части учёта доходов от аренды), все внебюджетные средства с 2008 г. будут приравнены к бюджетным.

Статьи 41 и 42 Бюджетного кодекса РФ также поправлены: к неналоговым доходам относятся доходы от использования имущества в государственной или муниципальной собственности, после уплаты налогов и сборов, за исключением доходов от использования имущества, находящегося в оперативном управлении автономных учреждений. Средства от продажи этого имущества остаются в распоряжении самого автономного учреждения.

Земельный участок, необходимый для осуществления автономным учреждением своих уставных задач, закрепляется за ним на праве постоянного (бессрочного) пользования.

Автономное учреждение отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом, кроме недвижимого и особо ценного движимого имущества, закреплённого за ним собственником или приобретённым автономным учреждением за счёт целевых средств, выделенных ему собственником. Бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам только денежными средствами, в остальной части к субсидиарной ответственности привлекается учредитель (собственник имущества). Таким образом, собственник имущества автономного учреждения (в отличие от бюджетного) не будет нести ответственность по его обязательствам. Автономное учреждение, в свою очередь, не отвечает по обязательствам собственника своего имущества.

Имущество и денежные средства, передаваемые автономному учреждению, должны быть достаточными для обеспечения автономному учреждению возможности осуществлять предусмотренную уставом деятельность и нести ответственность по обязательствам, включая обязательства, возникшие у государственного (муниципального) учреждения до изменения его типа.

Если автономное учреждение создаётся путём изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения, изъятие или уменьшение закреплённого ранее за государственным или муниципальным учреждением имущества (в том числе денежных средств) не допускается (пункт 11 статьи 5 Закона № 174-ФЗ).

Автономное учреждение должно, согласно пункту 13 статьи 2 Закона № 174-ФЗ, обеспечить открытость и доступность целого ряда документов:

- 1) устава автономного учреждения (в том числе внесённых в него изменений);
- 2) свидетельства о государственной регистрации;
- 3) решения учредителя о создании автономного учреждения;



- 4) решения учредителя о назначении его руководителя;
- 5) положения о филиалах, представительствах;
- 6) документов, содержащих сведения о составе наблюдательного совета;
- 7) плана финансово-хозяйственной деятельности;
- 8) годовой бухгалтерской отчётности;
- 9) аудиторского заключения о достоверности годовой бухгалтерской отчётности.

Порядок создания автономного учреждения

Автономное учреждение в соответствии со статьёй 5 Федерального закона № 174-ФЗ может быть создано путём его учреждения или путём изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения. Решение о создании автономного учреждения принимают соответствующие органы государственной власти и органы местного самоуправления в зависимости от формы собственности имущества, на базе которого оно создаётся. При этом в соответствии с пунктом 11 статьи 5 Федерального закона № 174-ФЗ при создании автономного учреждения путём изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения не допускается изъятие или уменьшение имущества (в том числе денежных средств), закреплённого за государственным или муниципальным учреждением.

Согласно статье 6 Закона № 174-ФЗ 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;
- 3) муниципальное образование в отношении автономного учреждения, которое создано на базе имущества, находящегося в муниципальной собственности.

Автономное учреждение может иметь только одного учредителя.

Учредитель устанавливает задания для автономного учреждения в соответствии с предусмотренной его уставом основной деятельностью.

Статья 5 Федерального закона № 174-ФЗ устанавливает следующие обязательные условия для принятия решения о создании автономного учреждения путём изменения типа существующего учреждения:

- инициатива либо согласие самого государственного (муниципального) учреждения;
- отсутствие нарушений таким решением конституционных прав граждан в социально-культурной сфере, в том числе прав граждан на получение бесплатной медицинской помощи и бесплатного образования или права на участие в культурной жизни.

При этом Правительством РФ могут быть определены дополнительные условия для принятия решения о создании федерального автономного учреждения путём 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.

Предложение о создании автономного учреждения путём изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения должно подготавливаться исполнительным органом государственной власти или органом 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. Порядок рассмотрения таких предложений определяется в зависимости от подведомственности учреждения соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ или местной администрацией муниципального образования.

Таким образом, для реализации Федерального закона № 174-ФЗ на федеральном, региональном и местном уровнях должны быть приняты подзаконные нормативные правовые акты в отношении подведомственных соответствующим уровням государственной власти и местного самоуправления учреждений по вопросам:

- определения перечней государственных и муниципальных учреждений, тип которых не подлежит изменению;
- формы предложения о создании автономного учреждения путём изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения;



- порядка рассмотрения предложений о создании автономных учреждений путём изменения типа существующих государственных и муниципальных учреждений;

- порядка определения видов особо ценного движимого имущества;

- порядка ежегодного опубликования отчётов о деятельности автономного учреждения и об использовании им закреплённого за ним имущества (перечень средств массовой информации также определяет учредитель);

- условий и порядка формирования задания учредителя;

- порядка финансового обеспечения выполнения задания учредителя.

Обратим особое внимание на то, что в соответствии с пунктом 2 статьи 20 Федерального закона № 174-ФЗ изменять тип существующих государственных и муниципальных учреждений нельзя до утверждения порядка определения видов особо ценного движимого имущества.

Также фактически невозможно преобразовать бюджетное учреждение в автономное до определения Правительством РФ формы предложения о создании автономного учреждения путём изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения. Требования к содержанию такого предложения определены пунктом 7 статьи 5 Федерального закона № 174-ФЗ, согласно которому предложение о создании автономного учреждения путём изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения должно содержать:

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

- 5) иные сведения.

В соответствии с этими требованиями обязательным условием перехода бюджетного учреждения в автономное является протокол (выписка из протокола) собрания предусмотренного уставом учреждения высшего коллегиального органа с положительным результатом рассмотрения вопроса об изменении типа учреждения.

В школах такие органы создаются в обязательном порядке. Под «высшим коллегиальным органом» школы понимается коллегиальный орган, сформированный в учреждении из представителей участников образовательного процесса в соответствии с уставом учреждения (учёный совет в вузе, совет школы и т.п.). В других учреждениях при отсутствии высшего коллегиального органа, предусмотренного уставом учреждения, такое согласие уже необязательно, поэтому инициатива (согласие на изменение типа) выражается его единоличным исполнительным органом — директором.

Решение о создании автономного учреждения путём 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 его созданию;

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

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

Если принимается решение о создании автономного учреждения путём изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения, то учредитель будет обязан в соответствии со статьёй 60 Гражданского кодекса РФ письменно уведомить об этом кредиторов государственного (муниципального) учреждения. В этом случае кредитор вправе потребовать прекращения или досрочного исполнения обязательства, должником по которому является данное государственное (муниципальное) учреждение, и возмещения убытков.

Автономное учреждение, созданное путём изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения, вправе осуществлять перечисленные в его уставе виды деятельности на основании лицензий, свидетельства о государственной аккредитации, иных разрешительных документов, которые были выданы соответствующему государственному (муниципальному) учреждению, до окончания срока их действия.



Согласно пункту 14 статьи 5 Федерального закона № 174-ФЗ создание автономного учреждения путём изменения типа государственного или муниципального учреждения не является его реорганизацией, и в его устав вносятся соответствующие изменения, которыми закрепляется изменение статуса учреждения и регулируются другие вопросы деятельности автономного учреждения. При этом устав должен быть приведён в соответствие с требованиями, установленными статьёй 7 Федерального закона № 174-ФЗ.

Согласно статье 7 Закона № 174-ФЗ устав автономного учреждения должен содержать следующие сведения:

- 1) наименование, включающее в себя слова «автономное учреждение» и содержащее указание на характер его деятельности, а также на собственника его имущества;
- 2) место нахождения;
- 3) сведения об органе, осуществляющем функции и полномочия учредителя;
- 4) предмет и цели деятельности;
- 5) исчерпывающий перечень видов деятельности, которые автономное учреждение вправе осуществлять в соответствии с целями, для достижения которых оно создано;
- 6) сведения о филиалах, представительствах;
- 7) структура, компетенция органов, порядок их формирования, сроки полномочий и порядок деятельности таких органов;
- 8) иные предусмотренные федеральными законами сведения.

Изменения устава (или новая редакция устава) должны быть приняты высшим коллегиальным органом управления учреждением (при его наличии) или в ином порядке, предусмотренном действующим законодательством и уставом учреждения. Для школы это, как правило, конференция или Совет школы.

Управление автономным учреждением

К компетенции **учредителя** в области управления автономным учреждением согласно статье 9 Закона № 174-ФЗ относятся:

- 1) утверждение устава, внесение в него изменений;
- 2) рассмотрение и одобрение предложений руководителя о создании и ликвидации филиалов, об открытии и о закрытии его представительств;
- 3) реорганизация и ликвидация 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 и прекращение его полномочий, а также заключение и прекращение трудового договора с ним, если для организаций соответствующей сферы деятельности федеральными законами не предусмотрен иной порядок

назначения руководителя и прекращения его полномочий и (или) заключения и прекращения трудового договора с ним;

7) рассмотрение и одобрение предложений руководителя о совершении сделок с имуществом учреждения в случаях, если в соответствии с частями 2 и 6 статьи 3 настоящего Федерального закона для совершения таких сделок требуется согласие учредителя;

8) решение иных предусмотренных настоящим Федеральным законом вопросов.

Органами автономного учреждения являются (пункт 2 статьи 8 Закона № 174-ФЗ):

- наблюдательный совет;
- руководитель;
- иные предусмотренные федеральными законами и уставом учреждения органы, например, общее собрание (конференция) работников, учёный совет.

Назначение **руководителя автономного учреждения** и прекращение его полномочий, а также заключение и прекращение трудового договора с ним, если для организаций соответствующей сферы деятельности федеральными законами не предусмотрен иной порядок, осуществляются учредителем.

К компетенции руководителя относятся вопросы текущего руководства, за исключением тех из них, которые федеральными законами или уставом учреждения отнесены к компетенции учредителя, наблюдательного совета или иных органов учреждения.

Руководитель без доверенности действует от имени автономного учреждения, в том числе: представляет его интересы; совершает сделки; утверждает штатное расписание, план финансово-хозяйственной деятельности, годовую бухгалтерскую отчётность, внутренние документы; издаёт приказы и даёт указания, обязательные для исполнения всеми работниками учреждения.

В соответствии со статьёй 10 Закона № 174-ФЗ **наблюдательный совет**



создаётся в составе не менее чем пять и не более чем одиннадцать членов. В его состав входят: представители учредителя, исполнительных органов государственной власти или местного самоуправления, на которые возложено управление имуществом; представители общественности, в том числе лица, имеющие заслуги и достижения в соответствующей сфере деятельности.

Одно и то же лицо может быть членом наблюдательного совета автономного учреждения неограниченное число раз. Руководитель автономного учреждения и его заместители не могут быть членами наблюдательного совета.

Число представителей государственных органов и органов местного самоуправления в составе наблюдательного совета должно превышать одну треть от общего числа его членов. Число представителей работников не может превышать одну треть от общего числа членов наблюдательного совета. Таким образом, более одной трети состава наблюдательного совета должны составлять чиновники, в то время как число представителей трудового коллектива не может превышать установленной квоты — одной трети совета.

Срок полномочий наблюдательного совета устанавливается уставом,

но не может быть более чем пять лет. Решение о назначении и досрочном прекращении полномочий членов наблюдательного совета учреждения принимает его учредитель. Решение о назначении представителя работников членами наблюдательного совета или досрочном прекращении его полномочий принимается в порядке, предусмотренном уставом.

Однако количество назначений одного и того же члена наблюдательного совета временем не ограничено (пункт 3 статьи 10 Закона № 174-ФЗ), в результате фактически наблюдательный совет создаётся на неопределённое время, которое определяется на самом деле учредителем, поскольку именно он формирует наблюдательный совет (пункт 8 статьи 10 Закона № 174-ФЗ).

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

К компетенции наблюдательного совета согласно статье 11 Закона № 174-ФЗ относится:

| Вопрос | Компетенция | Регламент |
|---|---|---|
| 1. Предложения учредителя или руководителя автономного учреждения о внесении изменений в устав | Наблюдательный совет даёт рекомендации. Учредитель автономного учреждения принимает по этим вопросам решения после рассмотрения рекомендаций наблюдательного совета | Рекомендации и заключения даются большинством голосов от общего числа голосов членов наблюдательного совета |
| 2. Предложения учредителя или руководителя о создании и ликвидации филиалов, об открытии и закрытии его представительств | | |
| 3. Предложения учредителя или руководителя о реорганизации автономного учреждения или его ликвидации | | |
| 4. Предложения учредителя или руководителя об изъятии имущества, закреплённого за учреждением на праве оперативного управления | | |
| 5. Предложения руководителя о внесении денежных средств и иного имущества в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или передаче такого имущества иным образом другим юридическим лицам, в качестве учредителя или участника | | |
| 6. Проект плана финансово-хозяйственной деятельности | Наблюдательный совет даёт заключение, копия которого направляется учредителю учреждения | |



| | | |
|--|--|---|
| 7. По представлению руководителя проекты отчётов о деятельности учреждения и использовании его имущества, об исполнении плана его финансово-хозяйственной деятельности, годовая бухгалтерская отчётность | Документы утверждаются наблюдательным советом. Копии документов направляются учредителю | |
| 8. Предложения руководителя о совершении сделок по распоряжению имуществом, которым в соответствии с частями 2 и 6 статьи 3 Федерального закона № 174-ФЗ учреждение не вправе распоряжаться самостоятельно | Наблюдательный совет даёт рекомендации. Учредитель принимает по этим вопросам решения после рассмотрения рекомендаций наблюдательного совета | |
| 9. Предложения руководителя о совершении крупных сделок | Наблюдательный совет принимает решения, обязательные для руководителя | Решения принимаются большинством в две трети голосов от общего числа голосов членов наблюдательного совета |
| 10. Предложения руководителя о совершении сделок, в совершении которых есть заинтересованность | | Решение принимается наблюдательным советом в порядке, установленном частями 1 и 2 статьи 17 Закона № 174-ФЗ |
| 11. Предложения руководителя о выборе кредитных организаций, в которых автономное учреждение может открыть банковские счета | Наблюдательный совет даёт заключение. Руководитель принимает по этим вопросам решения после рассмотрения заключений наблюдательного совета | Заключение даётся большинством голосов от общего числа голосов членов наблюдательного совета |
| 12. Вопросы проведения аудита годовой бухгалтерской отчётности и утверждения аудиторской организации | Наблюдательный совет принимает решения, обязательные для руководителя учреждения | Решение принимается большинством в две трети голосов от общего числа голосов членов наблюдательного совета |

Вопросы, относящиеся к компетенции наблюдательного совета, не могут быть переданы на рассмотрение других органов автономного учреждения. По требованию наблюдательного совета или любого из его членов другие органы учреждения обязаны предоставить информацию по вопросам, относящимся к их компетенции.

Члены наблюдательного совета избирают председателя простым большинством голосов от общего числа членов совета на срок его полномочий. Представитель трудового коллектива не может быть избран председателем наблюдательного совета. Переизбрать председателя наблюдательный совет вправе в любое время.

Предусматривается проводить заседания наблюдательного совета по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал. Председатель созывает заседание по собственной инициативе, по указанию учредителя, по требованию члена наблюдательного совета или руководителя

учреждения. В заседании наблюдательного совета вправе участвовать руководитель автономного учреждения. Приглашённые председателем члены наблюдательного совета могут участвовать в заседании, если против их присутствия не возражает более одной трети от общего числа членов наблюдательного совета.

Заседание наблюдательного совета будет правомочным, если на нём присутствует более половины членов наблюдательного совета. Участие члена наблюдательного совета в его заседании через представителя, а также передача членом наблюдательного совета своего голоса другому не допускаются.

По вопросам о совершении **крупных сделок, о совершении сделок, в которых есть заинтересованность**, а также об аудите годовой бухгалтерской отчётности и утверждении аудиторской организации наблюдательный совет принимает решения, обязательные для руководителя.



Крупной считается сделка, которая связана с распоряжением денежными средствами, привлечением заёмных денежных средств, отчуждением имущества, которым автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, а также передачей такого имущества в пользование или в залог, если цена такой сделки, стоимость отчуждаемого или передаваемого имущества будут превышать 5% балансовой стоимости активов учреждения. Балансовая стоимость определяется по данным бухгалтерской отчётности на последнюю отчётную дату. Уставом может быть предусмотрено более высокое значение, определяющее соотношение цены сделки (стоимости отчуждаемого или передаваемого имущества) с балансовой стоимостью активов автономного учреждения.

Крупная сделка совершается с предварительного одобрения наблюдательного совета, который обязан рассмотреть предложение руководителя о совершении крупной сделки в течение 15 календарных дней с момента поступления такого предложения председателю наблюдательного совета. Уставом может быть предусмотрен и более короткий срок.

Крупная сделка может быть признана недействительной по иску автономного учреждения или его учредителя, если будет доказано, что другая сторона о сделке знала или должна была знать об отсутствии одобрения сделки наблюдательным советом. Руководитель автономного учреждения несёт перед ним ответственность в размере убытков, причинённых в результате совершения крупной сделки без предварительного одобрения наблюдательного совета.

Что касается сделок с заинтересованностью, то они также могут быть совершены лишь с предварительного одобрения наблюдательного совета автономного учреждения. Решение об одобрении сделки принимается большинством голосов членов наблюдательного совета, не заинтересованных в совершении сделки. Если лица, заинтересованные в совер-

шении сделки, составляют в наблюдательном совете большинство, то решение об одобрении сделки принимает учредитель.

Лицами, заинтересованными в совершении автономным учреждением сделок с другими юридическими лицами и гражданами, признаются члены наблюдательного совета, руководитель и его заместители, если они, их супруги (в том числе бывшие), родители, бабушки и дедушки, дети, внуки, полнородные и неполнородные братья и сёстры, а также двоюродные братья и сёстры, тети и дяди (в том числе братья (сёстры) его усыновителей), племянники и племянницы, усыновители и усыновлённые:

- являются в сделке стороной, выгодоприобретателем, посредником или представителем;
- владеют (каждый в отдельности или в совокупности) 20 и более процентами голосующих акций акционерного общества или долей, превышающей 20% уставного капитала общества с ограниченной или дополнительной ответственностью, либо являются единственным или одним из не более чем трёх учредителей иного юридического лица, которое является в сделке стороной, выгодоприобретателем, посредником или представителем;
- занимают должности в органах управления юридического лица, являющегося в сделке стороной, выгодоприобретателем, посредником или представителем.

Заинтересованное лицо обязано до совершения сделки уведомить руководителя и наблюдательный совет автономного учреждения об известных ему совершаемых или предполагаемых сделках, в совершении которых оно может быть признано заинтересованным. В противном случае оно несёт перед учреждением ответственность в размере убытков, причинённых ему в результате совершения сделки с заинтересованностью, если не докажет, что не знал и не мог знать о предполагаемой сделке или о своей заинтересованности в её совершении.

Ответственность в размере убытков будет нести и руководитель автономного учреждения, не являющийся лицом, заинтересованным в совершении сделки, если он не докажет, что не знал и не мог знать о наличии в отношении сделки конфликта интересов. Если за убытки, причинённые автономному учреждению в результате совершения сделки с заинтересованностью с нарушением установленных требований, отвечают несколько лиц, то их ответственность будет солидарной.

Рассмотренный порядок совершения крупных сделок и сделок с заинтересованностью не применяется к тем сделкам, которые относятся к обычной уставной деятельности автономного учреждения.

Таким образом, наблюдательный совет является довольно декоративным органом: он наделён лишь совещательными и рекомендательными полномочиями, фактически призван одобрять предложения учредителя. Даже если наблюдательный совет вдруг что-то не одобрит, окончательное решение во всех случаях остаётся за учредителем.



Исключение составляют вопросы, касающиеся одобрения крупных сделок и сделок с заинтересованностью, а также вопросы аудита годовой бухгалтерской отчётности и утверждения аудиторской организации. В этих вопросах наблюдательный совет обладает правом решающего голоса. Однако в управлении автономным учреждением эти вопросы не имеют существенного значения. Реальные полномочия по управлению автономным учреждением оставлены за учредителем и руководителем учреждения.

Реорганизация и ликвидация автономного учреждения

Автономное учреждение может быть реорганизовано в случаях и в порядке, предусмотренных Гражданским кодексом РФ, законом № 174-ФЗ и другими федеральными законами. При ликвидации требования кредиторов удовлетворяются за счёт имущества, на которое может быть обращено взыскание. Тем самым не может быть изъято движимое имущество, отнесённое к числу особо ценного, и недвижимое имущество. Это имущество, а также имущество, оставшееся после удовлетворения требований кредиторов, передаётся ликвидационной комиссией учредителю автономного учреждения.

В силу пункта 1 статьи 65 Гражданского кодекса РФ законодательство о банкротстве на автономные учреждения не распространяется: юридическое лицо, за исключением казённого предприятия, учреждения, политической партии и религиозной организации, по решению суда может быть признано несостоятельным (банкротом).

Автономное образовательное учреждение может быть реорганизовано, если это не повлечёт за собой нарушения прав граждан в социально-культурной сфере, в том числе права на получение бесплатного образования или права на участие в культурной жизни (если сельская школа работает в режиме социально-культурного центра).

Реорганизация автономного учреждения может быть осуществлена в форме:

- слияния двух или нескольких автономных учреждений;
- присоединения к автономному учреждению одного или нескольких учреждений соответствующей формы собственности;
- разделения автономного учреждения на два или несколько учреждений соответствующей формы собственности;
- выделения из автономного учреждения одного или нескольких учреждений соответствующей формы собственности.

При этом автономные учреждения могут быть реорганизованы в форме слияния или присоединения, если они созданы на базе имущества одного и того же собственника.

Преобразование автономного учреждения в организационно-правовую форму (в том числе в унитарное или казённое предприятие) Законом № 174-ФЗ не предусмотрено. А вот преобразоваться обратно в бюджетное учреждение оно может (пункт 5 статьи 18 Закона № 174-ФЗ). Только это

также будет считаться изменением типа учреждения. Порядок обратного преобразования не прописан и должен устанавливаться соответствующими органами государственной власти (местного самоуправления). Скорее всего порядок должен быть аналогичным установленному для перехода бюджетных учреждений в автономные.

Создание бюджетного учреждения увеличивает численность работников бюджетной сферы. Однако ежегодно в законе о федеральном бюджете на соответствующий год принимаются нормы, согласно которым органам государственной власти субъектов Федерации рекомендуется не принимать решения, приводящие к увеличению в текущем году численности государственных служащих и работников учреждений и организаций бюджетной сферы. Само же понятие «бюджетная сфера» законодательно не определено.

Финансирование автономного учреждения

В соответствии с пунктом 5 статьи 4 Закона № 174-ФЗ условия и порядок формирования задания учредителя и порядок финансового обеспечения выполнения этого задания определяются:

- 1) Правительством РФ в отношении автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в федеральной собственности;
- 2) высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ в отношении автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в собственности данного субъекта;
- 3) местной администрацией в отношении автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в муниципальной собственности.

При этом пунктом 3 статьи 4 Закона № 174-ФЗ устанавливаются следующие требования к порядку финансового обеспечения выполнения задания: учредитель финансово обеспечивает выполнение задания с учётом расходов:



- на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закреплённых за учреждением учредителем или приобретённых за счёт средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества;

- расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признаётся соответствующее имущество, в том числе земельные участки;

- на финансовое обеспечение развития учреждений в рамках программ, утверждённых в установленном порядке.

Итак, учредитель устанавливает задания для автономного учреждения.

Из этой формулировки следует, что учредитель обязан установить задание. Однако размеры задания определит сам учредитель. Например, при обычном приёме 100 человек первоклассников в школу в качестве муниципального заказа можно получить лишь один класс в 25 человек.

Автономные учреждения являются участниками бюджетного процесса.

При этом согласно статье 177 Бюджетного кодекса РФ при составлении проекта бюджета средства конкретному главному распорядителю, распорядителю бюджетных средств, автономному учреждению выделяются с учётом нормативов финансовых затрат на единицу предоставляемых государственных или муниципальных услуг и задания на предоставление этих услуг. О нормативах финансирования говорится также и в законе об автономных учреждениях.

Автономное учреждение не финансируется по смете доходов и расходов. Финансовое обеспечение должно осуществляться из соответствующего бюджета в форме субсидий и субвенций, государственных внебюджетных фондов и иных источников, не запрещённых законом.

Субвенция — бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы страны или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основе на определённые целевые расходы.

Субсидия — бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы страны, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов.

При сдаче в аренду с согласия учредителя недвижимого имущества или особо ценного движимого имущества, закреплённых за учреждением учредителем или приобретённых учреждением за счёт средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, учредитель финансово не обеспечивает содержание этого имущества.

Отметим также, что объём финансового обеспечения выполнения задания, установленного учредителем государственному или муниципальному учреждению (бюджетному или автономному), не может зависеть от типа такого учреждения. На практике эта норма, установленная пунктом 1 статьи 20 Закона № 174-ФЗ, может стать основанием для многочисленных судебных разбирательств, так как формирование смет учреждений идёт далеко не на подушевой основе во всех регионах страны (коммунальные услуги, расходы на ремонт чётко не нормируются).

Автономное учреждение оказывает потребителю услуги (выполняет работы) бесплатно или за частичную плату в соответствии с заданиями учредителя и обязательствами перед страховщиком по обязательному социальному страхованию. Условия и порядок формирования задания учредителя определит Правительство РФ либо уполномоченные на то органы государственной власти субъекта РФ или органы местного самоуправления.

Сверх объёмов заданий и обязательств автономное учреждение будет вправе по своему усмотрению оказывать платные услуги (выполнять работы), относящиеся к его основной деятельности. При этом условия оказания однородных услуг для граждан и юридических лиц должны быть одинаковыми, в соответствии с порядком, установленным федеральными законами.

Доходы автономного учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достижения целей, ради которых оно создано. Собственник имущества автономного учреждения не имеет права на получение доходов от использования имущества и деятельности учреждения.

Также как и бюджетные учреждения, иные виды деятельности автономное учреждение вправе осуществлять лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и при условии, что такие виды деятельности указаны в его уставе. В этом смысле автономные учреждения схожи с бюджетными.

Таким образом, фактически идёт речь о предоставлении гражданам в автономных учреждениях частично платного образования (некоторая часть стоимости будет выдаваться учреждениям в виде субсидий). Не даётся никаких гарантий, что будут предоставляться субвенции в полном объёме расходов на предоставление учащимся того или иного уровня образования. При этом, исходя из пункта 2 статьи 4, автономному



Вопрос — ответ

Вопрос:

По аналогии с нормой статьи 321.1 Налогового кодекса РФ местные органы власти требуют в смету расходов от предпринимательской деятельности включать расходы на оплату коммунальных услуг за счёт внебюджетных средств пропорционально уровню получаемых от такой деятельности доходов в общем объёме средств. Определено это решением местного органа исполнительной власти. Фактическое же расходование на оплату коммунальных услуг в рамках ведения предпринимательской деятельности значительно ниже. Можно ли обжаловать такие действия местных властей, учитывая, что в соответствии с Законом «Об образовании» внебюджетные средства расходуются образовательным учреждением самостоятельно?

Ответ:

В соответствии со **статьёй 120 Гражданского кодекса РФ** учреждением признаётся организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично. Особенности правового положения отдельных видов государственных и иных учреждений определяются законом и иными правовыми актами. Особенности образовательных учреждений закреплены в **Законе РФ № 3266-1¹**.

Согласно **пункту 7 статьи 39 Закона РФ № 3266-1** образовательному учреждению принадлежит право самостоятельно распоряжаться в соответствии с законодательством РФ средствами, полученными за счёт внебюджетных источников. Однако этот пункт утратил свою силу после вступления в действие **Федерального закона № 175-ФЗ²**. В то же время по отношению к учреждениям среднего профессионального и высшего профессионального образования сохранена в силе норма **пункта 5 статьи 42 Закона РФ № 3266-1**, согласно которой государственные образовательные учреждения самостоятельно определяют направления и порядок расходования своих бюджетных и внебюджетных средств, в том числе их долю, направляемую на оплату труда и материальное стимулирование работников образовательных учреждений.

¹ Закон РФ № 32266-1 от 10.07.1992 г. «Об образовании».

² Федеральный закон № 175-ФЗ от 03.11.2006 г. «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».

учреждению устанавливаются задания также и на оказание услуг в рамках частично платной для потребителя деятельности (размеры такой части не указываются).

Конкурсность распределения субсидий и субвенций может быть предусмотрена подзаконными актами, определяющими условия и порядок формирования задания учредителя. А вот требования использования бюджетных средств с учётом Федерального закона № 94-ФЗ от 21.07.2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» будут вполне обоснованны.

Государственными и муниципальными заказчиками могут выступать соответственно органы государственной власти РФ или органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, а также уполномоченные ими **получатели бюджетных средств** при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг за счёт бюджетных средств (статья 4).

Согласно статье 162 Бюджетного кодекса РФ **получатель бюджетных средств** — бюджетное учреждение или иная организация, имеющие право на получение бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью на соответствующий год.

Под «государственными нуждами» понимаются обеспечиваемые в соответствии с расходными обязательствами России или расходными обязательствами субъектов Федерации за счёт средств федерального бюджета или бюджетов субъектов Федерации и внебюджетных источников финансирования **потребности страны** в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций Российской Федерации (в том числе для реализации федеральных целевых программ), для исполнения международных обязательств, в том числе для реализации межгосударственных целевых программ, в которых участвует страна, либо **потребности субъектов Федерации** в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций субъектов Федерации, в том числе для реализации региональных целевых программ.

Под «муниципальными нуждами» понимаются обеспечиваемые за счёт средств местных бюджетов в соответствии с расходными обязательствами муниципальных образований **потребности муниципальных образований** в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации.

Обратим внимание на то, что согласно статье 269 Бюджетного кодекса РФ главные распорядители бюджетных средств проводят проверки подведомственных государственных и муниципальных предприятий, бюджетных учреждений, автономных учреждений (автономное учреждение могут проверить точно так же, как и обычное бюджетное).



Налогообложение автономных учреждений

Режим налогообложения образовательного учреждения в случае его перехода в автономное также изменяется. В то же время ряд льгот, установленных для бюджетных учреждений, сохранён. Федеральным законом № 175-ФЗ были внесены изменения в Налоговый кодекс РФ, в соответствии с которыми некоторые особенности налогообложения, предусмотренные для бюджетных учреждений, были распространены на автономные учреждения:

1. В соответствии с подпунктом 5 пункта 2 статьи 146 Налогового кодекса РФ безвозмездная передача основных средств автономным учреждениям не облагается НДС (организации и индивидуальные предприниматели — плательщики НДС, при безвозмездной передаче основных средств автономным учреждениям НДС не уплачивают).

2. Согласно подпункту 8 пункта 1 статьи 251 Налогового кодекса РФ не относится к доходам имущество, полученное автономным учреждением по решению органов исполнительной власти всех уровней.

3. Средства, выделяемые автономным учреждениям в форме субсидий и субвенций, признаются средствами целевого финансирования и не относятся к доходам на основании подпункта 14 пункта 1 статьи 251 Налогового кодекса РФ.

В то же время существуют и принципиальные отличия в налогообложении бюджетных и автономных учреждений.

1. На автономные учреждения не распространяются особенности ведения налогового учёта, предусмотренные в статье 321.1 Налогового кодекса РФ для бюджетных учреждений.

2. Автономные учреждения вправе уплачивать только квартальные авансовые платежи по налогу на прибыль лишь на общих основаниях (если размер выручки в предыдущих четырёх кварталах не превышал в среднем трёх миллионов рублей за каждый квартал), в то время как бюджетные учреждения вправе пользоваться этой возможностью вне зависимости от размеров дохода (пункт 3 статьи 286 Налогового кодекса РФ).

3. На автономные учреждения **не распространяются льготы**, установленные для бюджетных учреждений в ряде регионов **по налогу на имущество и земельному налогу**.

Так, например, на основании статьи 2.1. Закона Нижегородской области № 109-З от 27.11.2003 г. «О налоге на имущество организаций» освобождаются от налогообложения:

бюджетные учреждения, финансируемые за счёт средств областного бюджета или бюджетов муниципальных образований (за исключением имущества, переданного в аренду).

Законом Санкт-Петербурга № 611-86 от 28.11.2005 г. «О земельном налоге в Санкт-Петербурге и о внесении дополнения в закон Санкт-Петербурга «О налоговых льготах» освобождены от уплаты земельного налога государственные учреждения, которые созданы органами государственной власти Санкт-Петербурга и деятельность которых осуществляется

Эта норма входит в противоречие со **статьями 158, 159 Бюджетного кодекса РФ**, в соответствии с которыми сметы бюджетных учреждений (к которым относятся образовательные учреждения) утверждаются главными распорядителями или распорядителями бюджетных средств, контролирующими их целевое использование в соответствии с утверждённой сметой. Тем самым Бюджетный кодекс РФ ограничивает права государственных образовательных учреждений в определении направления и порядка расходования бюджетных средств.

В то же время сохраняет действие **статья 161 Бюджетного кодекса РФ**, в соответствии с которой бюджетное учреждение при исполнении сметы доходов и расходов самостоятельно в расходовании средств, полученных за счёт внебюджетных источников.

Согласно **статье 41 Бюджетного кодекса РФ** к неналоговым доходам бюджета относятся:

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, за исключением доходов от использования имущества, находящегося в оперативном управлении автономных учреждений;
- доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении соответственно федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах.

При этом **пунктом 2 статьи 42 Бюджетного кодекса РФ** определяется, что доходы бюджетного учреждения, полученные от предпринимательской и иной деятельности, приносящей доход, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, в полном объёме учитываются в смете доходов и расходов бюджетного учреждения и отражаются в доходах соответствующего бюджета как доходы от использования имущества в государственной или муниципальной собственности либо как доходы от оказания платных услуг.

Таким образом, доходы от предпринимательской деятельности, согласно положениям Бюджетного кодекса РФ, являются бюджетными средствами и должны учитываться в единой смете доходов и расходов образовательного учреждения. Режим использования доходов от предпринимательской деятельности должен совпадать с порядком использования доходов от аренды государственного (муниципального) имущества.

В 2007 г. в соответствии со **статьёй 33 Федерального закона 238-ФЗ³** доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в федеральной собственности

³ Федеральный закон № 238-ФЗ от 19.12.2006 «О Федеральном бюджете на 2007 год».



и переданного в оперативное управление федеральным государственным учреждениям культуры и искусства, здравоохранения, науки, научного обслуживания российских академий наук, образовательным и архивным учреждениям, в полном объёме учитываются в доходах федерального бюджета и отражаются в сметах их доходов и расходов. Поступившие средства отражаются на лицевых счетах бюджетных учреждений, открытых в территориальных органах Федерального казначейства, и направляются на их содержание в качестве дополнительного источника бюджетного финансирования содержания и развития их материально-технической базы сверх сумм бюджетного финансирования.

Однако в настоящее время доходы от предпринимательской деятельности расцениваются в качестве внебюджетных средств, в связи с чем их использование должно осуществляться учреждением самостоятельно согласно **статье 161 Бюджетного кодекса РФ**.

Таким выводам следует и судебная практика. Так, **Определением Верховного Суда РФ № 91-Г06-6 от 26.07.2006 г.** были признаны недействующими **пункты 3 и 5 постановления администрации Псковской области № 386⁴**, поскольку доходы, учитываемые на отдельном балансе, не могут быть изъяты учреждений по решениям муниципальных органов даже в тех случаях, когда они используются не по целевому назначению. В Определении также указывается, что «довод кассационной жалобы о том, что самостоятельность бюджетного учреждения может быть применена только при исполнении сметы расходов и доходов, а не при её формировании, был предметом исследования в суде первой инстанции и не нашёл подтверждения».

Обратим также внимание на то, что положения Налогового кодекса РФ регламентируют только налоговые правоотношения и не могут быть основанием для формирования бюджета.

В то же время оспорить такие решения органов местной власти на практике весьма проблематично, так как всё чаще применяется **статья 278 Трудового кодекса РФ**, которой установлены дополнительные основания для прекращения трудового договора с руководителем организации. Помимо оснований, предусмотренных Трудовым кодексом РФ и иными федеральными законами, трудовой договор с руководителем организации прекращается в связи с тем, что уполномоченный орган юридического лица, либо собственник имущества организации, либо уполномоченное собственником лицо (орган) принимает решение о прекращении трудового договора.

Анатолий Вифлеемский

⁴ Постановление администрации Псковской области «О согласовании цен и тарифов по доходам, получаемым от предпринимательской и иной, приносящей доход деятельности, направления расходования вышеуказанных средств» № 386 от 06.10.2005.

за счёт средств бюджета города на основе сметы доходов и расходов. В результате, уходя от финансирования по смете доходов и расходов, автономное учреждение одновременно лишается и льгот по земельному налогу.

В то же время отметим, что органы власти субъектов РФ и органы местного самоуправления могут внести соответствующие изменения в свои нормативные акты и предоставить эти льготы и автономным учреждениям, тем более что предоставление льгот только бюджетным учреждениям, по нашему мнению, противоречит статье 3 Налогового кодекса РФ.

4. Автономные учреждения вправе перейти на упрощённую систему налогообложения. В соответствии с подпунктом 17 пункта 3 статьи 346.12 Налогового кодекса РФ бюджетные учреждения не вправе применять упрощённую систему налогообложения, а для автономных учреждений таких ограничений нет.

Естественно, что для этого необходимо выполнить иные условия, установленные Налоговым кодексом:

- численность работников за налоговый (отчётный) период не должна превышать 100 человек;
- остаточная стоимость основных средств и нематериальных активов, определяемая в соответствии с законодательством РФ о бухгалтерском учёте (основные средства и нематериальные активы, которые подлежат амортизации и признаются амортизируемым имуществом в соответствии с главой 25 Налогового кодекса РФ), не должна превышать 100 млн рублей;
- по итогам девяти месяцев того года, в котором организация подаёт заявление о переходе на упрощённую систему налогообложения, доходы не превысили 15 млн рублей (целевое финансирование в состав доходов не включается).

Переходя на использование упрощённой системы налогообложения, автономные учреждения освобождаются, согласно статье 346.11 Налогового кодекса РФ, от обязанности платить налог на прибыль организаций, налог на имущество организаций и единый социальный налог, а также не признаются плательщиками НДС (за исключением налога на добавленную стоимость, подлежащего уплате в соответствии с Налоговым кодексом РФ при ввозе товаров на таможенную территорию России).

Не обязаны «упрощенцы» исчислять и уплачивать единый социальный налог в федеральный бюджет, бюджеты Фонда социального страхования России и фонды обязательного медицинского страхования. Уплате подлежат лишь страховые взносы на обязательное пенсионное страхование в соответствии с законодательством РФ. Обратим внимание на то, что эти положения распространяются и на выплаты, производимые за счёт средств целевого финансирования из бюджета в форме субвенций и субсидий, что означает существенную экономию средств (хотя тут возможны споры с налоговыми органами).

Автономные учреждения, желающие перейти на упрощённую систему налогообложения, подают в период с 1 октября по



30 ноября года, предшествующего году, начиная с которого налогоплательщики переходят на упрощённую систему налогообложения, в налоговый орган по месту своего нахождения (месту жительства) заявление. При этом в заявлении о переходе на упрощённую систему налогообложения организации сообщают о размере доходов за девять месяцев текущего года.

Подавая заявление, можно использовать форму № 26.2-1 «Заявление о переходе на упрощённую систему налогообложения» (приложение 1 к приказу МНС РФ № ВГ-3-22/495 от 19.09.2002 г.).

Бухгалтерский учёт автономного учреждения

Автономные учреждения обязаны вести бухгалтерский учёт, представлять бухгалтерскую и статистическую отчётность в порядке, установленном законодательством РФ. При этом они не ведут бюджетную отчётность в порядке, предусмотренном для бюджетных учреждений Инструкцией по бюджетному учёту, утверждённой приказом Минфина России № 25н. от 10.02.2006 г.

Организация бухгалтерского учёта в автономных учреждениях должна осуществляться в общеустановленном порядке согласно пункту 1 статьи 32 Федерального закона № 7-ФЗ от 12.01.1996 г. «О некоммерческих организациях». Порядок организации и ведения бухгалтерского учёта определяют следующие нормативные документы:

— Федеральный закон № 129-ФЗ от 21.11.1996 г. «О бухгалтерском учёте»;

— Положение по ведению бухгалтерского учёта, утверждённое приказом Минфина России № 34н от 29.06.1998 г.;

— положения по бухгалтерскому учёту, регулирующие порядок учёта отдельных объектов и операций (за исключением ряда положений, не применяемых в отношении некоммерческих организаций);

— План счетов бухгалтерского учёта, утверждённый приказом Минфина

России № 94н от 31.10.2000 г. «Об утверждении Плана счетов бухгалтерского учёта, финансово-хозяйственной деятельности организаций и Инструкции по его применению».

Однако в определённых случаях автономное учреждение может и не вести бухгалтерский учёт. В соответствии с пунктом 3 статьи 4 Федерального закона № 129-ФЗ организации, перешедшие на упрощённую систему налогообложения, освобождаются от обязанности вести бухгалтерский учёт. Необходимо только вести учёт доходов и расходов в порядке, установленном главой 26.2 Налогового кодекса РФ, а также учёт основных средств и нематериальных активов в порядке, предусмотренном законодательством РФ о бухгалтерском учёте.

Кроме того, необходимо выполнять требования по оформлению и хранению прочих первичных документов и регистров, так как согласно пункту 4 статьи 346.11 Налогового кодекса РФ, для организаций, которые применяют упрощённую систему налогообложения, сохраняется действующий порядок ведения кассовых операций и порядок представления статистической отчётности. Ведение первичной документации остаётся обязательным для исполнения требований налогового законодательства, так как пунктом 2 статьи 346.16 Налогового кодекса РФ установлено, что в рамках упрощённой системы налогообложения расходы принимаются при условии их соответствия критериям, указанным в пункте 1 статьи 252 Налогового кодекса: расходы должны быть обоснованы, документально подтверждены и произведены для осуществления деятельности, направленной на получение дохода.

В то же время, если автономное учреждение, перешедшее на упрощённую систему налогообложения, добровольно ведёт бухгалтерский учёт, к нему не могут быть применены штрафные санкции за допущенные при этом нарушения, отступления от методологии, счётные ошибки и т.д., за исключением ошибок в учёте основных средств и нематериальных активов, поскольку он обязателен.

Автономное учреждение должно, согласно пункту 13 статьи 2 Закона № 174-ФЗ, обеспечить открытость аудиторского заключения о достоверности его годовой бухгалтерской отчётности. Таким образом, можно говорить о необходимости обязательного аудита отчётности автономного учреждения (что, естественно, влечёт дополнительные затраты). Также должны быть общедоступными его бухгалтерская отчётность и план финансово-хозяйственной деятельности.

Отметим также, что согласно пункту 5 статьи 3 Закона № 174-ФЗ недвижимое имущество, закреплённое за автономным учреждением или приобретённое им за счёт средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества, а также находящееся у автономного учреждения особо ценное движимое имущество, подлежит обособленному учёту в установленном порядке.

г. Нижний Новгород