

**А.А. Вавилова,**

юрист-консультант информационного центра  
"Ресурсы образования"

## Автономные учреждения как новый тип образовательных учреждений\*

Нововведением стали правила, установленные для автономного учреждения при заключении крупных сделок (т. е. при оформлении любых договоров имущественного характера), а также сделок (договоров), в которых имеется заинтересованность.

*Порядок заключения  
крупных сделок  
автономным  
учреждением*

Особый порядок заключения крупных сделок уже давно применяется в законодательстве и правовой практике. Он направлен на то, чтобы руководитель коммерческой организации не смог злоупотребить своими полномочиями и перевести активы юридического лица на доверенных лиц, ущемив тем самым права участников или акционеров. С появлением большей свободы в распоряжении имуществом для автономного учреждения появилась также и потребность в аналогичных гарантиях. Таким образом, **руководитель автономного учреждения уже не вправе самостоятельно заключать все сделки от имени учреждения.** Если совершается крупная сделка или сделка с заинтересованностью, то должен соблюдаться установленный порядок.

Крупной сделкой признается сделка, если:

- она связана 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;
- ее цена либо стоимость отчуждаемого или передаваемого имущества превышает 10% балансовой стоимости активов автономного учреждения (определяется по данным бухгалтерской отчетности на последнюю отчетную дату), если уставом автономного учреждения не предусмотрен меньший размер крупной сделки.

\* Окончание. Начало см.: Справочник руководителя образовательного учреждения. 2007. № 3. С. 29.

учреждения об изменении его типа, и кредиторы будут вправе потребовать прекращения или досрочного исполнения обязательства, должником по которому является это юридическое лицо, и возмещения убытков. Иницируя процесс изменения типа учреждения, следует помнить об этом и выбирать наилучшее время, исходя из того, в какой момент состояние договорной работы будет таким, что перечисленные требования кредиторов не нанесут серьезного ущерба.

#### Последствия введения Закона

На наш взгляд, сам по себе Закон не может служить основанием для беспокойства, если он будет реализовываться без злоупотреблений. Более того, он даст возможность тем учреждениям, которые имеют существенные источники внебюджетных доходов, действовать более свободно, что может привести к дальнейшему росту их благосостояния, следовательно, и к лучшему финансовому обеспечению образовательной деятельности в РФ за счет внебюджетных источников (хотя бы в лице этих учреждений). Финансовая самостоятельность учреждений может катализировать процесс инвестирования средств в образование, процесс привлечения населения к финансированию образования.

Но даже если учреждение имеет твердую уверенность в своей конкурентоспособности, желание модернизировать образовательный процесс, выйти на рынок образовательных услуг, побороться за бюджетные и внебюджетные средства, имеет навыки поиска дополнительных финансовых источников, сложившуюся практику получения существенных внебюджетных доходов, готово взять на себя риски самостоятельной деятельности, и потому для него форма автономного учреждения выгодна, все же имеет смысл немного повременить с переходом. В процессе столь масштабной реформы неизбежны некоторые шероховатости, которые будут устраняться при их обнаружении. Обнаружат их именно первые автономные учреждения, которые и станут своего рода испытательным полигоном для отработки новых форм финансирования и реализации прав по распоряжению имуществом.

Не случайно законодатель предусмотрел возможность обратного перехода из автономного учреждения в бюджетное в таком же порядке.

Понятна озабоченность по поводу появления Закона, если речь идет об учреждении, не способном обеспечить качественную подготовку обучающихся. При финансировании государственного или муниципального заказа на оказание образовательных услуг населению вероятна конкуренция между различными образовательными учреждениями, особенно в крупных городах. Бюджетные средства будут сосредотачиваться в наиболее эффективных современных учреждениях, внедряющих инновационные технологии, что может привести к реструктуризации сети образовательных учреждений и ликвидации наиболее слабых ее элементов.

## Нормативные документы

- Налоговый кодекс РФ от 05.08.00 № 117-ФЗ (часть вторая) (с изм. и доп.)
- Федеральный закон от 03.11.06 № 174-ФЗ "Об автономных учреждениях"
- Федеральный закон от 17.12.01 № 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" (с изм. и доп.)
- Федеральный закон от 08.08.01 № 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" (с изм. и доп.)

зовательного учреждения, которое невозможно без принятия его собранием-конференцией. Заметим, что внесение изменений в устав образовательного учреждения потребует принятия этих изменений коллективом учреждения в соответствии с Законом РФ "Об образовании". В данном случае Закон РФ "Об образовании" будет иметь приоритет как специальный закон.

Если будет решено изменить тип учреждения, в предложение об этом надо включить:

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

2) сведения об одобрении изменения типа существующего государственно-го или муниципального учреждения его высшим коллегиальным органом при наличии такового;

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.

При этом имущество (в т. ч. 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 т. ч. денежных средств), закрепленного за государственным или муниципальным учреждением. Данная норма позволяет гарантировать, что изменение типа не позволит параллельно изъять имущество учреждения. Законодатель принял во внимание опасения по поводу того, что процесс изменения типа может послужить прикрытием для изъятия у учреждений имущества. Поэтому в процессе смены типа изъятие сделали невозможным (хотя оно будет возможно до или после изменения типа на условиях, определенных законодательством).

Созданное путем изменения типа существующего бюджетного учреждения автономное учреждение будет 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 08.08.01 № 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" и переоформления иных разрешительных документов.

В случае принятия уполномоченным органом решения о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения будут применяться определенные гарантии, предусмотренные Гражданским кодексом РФ для кредиторов в случае реорганизации юридического лица. В частности, учредитель обязан будет уведомить кредиторов

*Содержание документа  
об изменении формы  
учреждения*

*Недопустимость изъятия  
имущества у автономного  
учреждения*

организации. Можно предположить, что если автономное учреждение работает успешно, то положение работников станет гораздо лучше, чем было в бюджетной организации, если же деятельность учреждения привела к провалу, то появятся затруднения с выплатой даже гарантированной части заработной платы.

*Порядок изменения типа существующих бюджетных учреждений*

Автономное учреждение может быть создано путем его учреждения или путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения. При этом решение о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения принимается по инициативе либо с согласия государственного или муниципального учреждения, если такое решение не повлечет за собой нарушения конституционных прав граждан, в т. ч. права на получение бесплатного образования. Правительством РФ могут быть установлены дополнительные условия для принятия решения о создании федерального автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного учреждения.

Таким образом, учреждение может решить для себя, выгодно ли ему становиться автономным, и либо инициировать этот процесс (обратиться в государственный или муниципальный орган, в ведении которого оно находится), либо отказать в согласии на изменение типа (а в случае принудительного изменения – обжаловать действия учредителя в суд).

*Учреждения, тип которых не подлежит изменению*

При этом далеко **не все образовательные учреждения смогут стать автономными** – 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. Предположительно, невозможен переход в автономные учреждения образовательных учреждений для детей-сирот, общеобразовательных школ-интернатов, специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого и открытого типа для детей и подростков с отклонениями в психике, специальных коррекционных образовательных учреждений для воспитанников с отклонениями в развитии, образовательных учреждений для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи, малокомплектных сельских школ и т. п.

Статус автономного учреждения позволяет более свободно распоряжаться определенными видами имущества и потому выгоден и удобен тем образовательным учреждениям, которые ведут приносящую доход деятельность в большом объеме и получают от нее существенные доходы. Тем учреждениям, которые не изыскали возможности получать дополнительные доходы, удобнее оставаться бюджетными. Учреждение, которое получает значительные внебюджетные доходы, особенно если для него важна возможность оперативного распоряжения ими, может самостоятельно выйти с предложением о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения.

Согласно Закону **решение о создании автономного образовательного учреждения** путем изменения типа существующего бюджетного учреждения **принимается высшим коллегиальным органом управления учреждения**. Такой орган должен быть предусмотрен уставом. Но в Законе ничего не говорится о ситуации, когда высший коллегиальный орган по уставу отсутствует. В этом случае решение должно приниматься коллективом учреждения (собранием-конференцией работников и делегатов от обучающихся и (или) делегатов от родителей несовершеннолетних обучающихся). Такой вывод следует из того, что для перехода в статус автономного учреждения потребуется изменение устава обра-

совета, управляющего совета и др.) полномочия этих органов должны быть согласованы с полномочиями наблюдательного совета.

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.

*Льготы и гарантии,  
установленные для  
автономного  
учреждения и его  
работников*

Законодатель сохранил ряд налоговых льгот, которые были установлены для бюджетных и автономных учреждений. Для автономных учреждений так же, как и для бюджетных, не будут облагаться налогом на прибыль доходы в виде имущества, полученного по решению органов исполнительной власти всех уровней (подп. 8 п. 1 ст. 251 Налогового кодекса РФ; далее – НК РФ), а также имущества, полученного в рамках целевого финансирования (подп. 14 п. 1 ст. 251 НК РФ); не будет признаваться операцией, облагаемой налогом на добавленную стоимость, передача на безвозмездной основе объектов основных средств (подп. 5 п. 2 ст. 146 НК РФ).

Однако далеко не все нормы налогового законодательства идентично трактуют бюджетные и автономные учреждения. В частности, автономные учреждения будут иметь возможность уплачивать только квартальные авансовые платежи по налогу на прибыль лишь при условии, если размер выручки в предыдущих четырех кварталах не превышал в среднем 3 млн руб. за каждый квартал, для бюджетных же учреждений такая возможность предоставлена вне зависимости от размеров дохода (п. 3 ст. 286 НК РФ).

На автономные учреждения **не распространяется ограничение для перехода на упрощенную систему налогообложения**, установленное для бюджетных учреждений (подп. 17 п. 3 ст. 346<sup>12</sup> НК РФ). А это означает, что в зависимости от вида приносящей доход деятельности учреждение сможет сэкономить на налоговых платежах, перейдя на упрощенную систему налогообложения.

В ходе слушаний в Государственной Думе Федерального Собрания РФ были также высказаны опасения по поводу того, что на работников автономных учреждений не будут распространяться льготы, установленные работникам образовательных учреждений пенсионным законодательством, в частности – пенсия педагогам за выслугу лет. Однако Федеральный закон от 17.12.01 № 173-ФЗ “О трудовых пенсиях в Российской Федерации” связывает эту льготу с осуществлением педагогической деятельности в государственных и муниципальных учреждениях для детей, т. е. в любых государственных и муниципальных учреждениях, как бюджетных, так и автономных, поэтому данное опасение неосновательно.

С другой стороны, работник автономного учреждения будет чувствовать себя защищенным только в том случае, если это успешное, развивающееся, стабильное учреждение. В этом случае у работников есть шанс на более высокую заработную плату, уже не связанную тарифными сетками. Если же автономное учреждение будет работать нестабильно, объемы получаемых им заданий будут колебаться, а доля внебюджетных доходов станет небольшой, учреждение просто будет вынуждено или снижать зарплату сотрудников, или проводить сокращение штатов на периоды, когда полученные задания не обеспечивают весь штат работой и, следовательно, заработной платой. В отличие от бюджетного учреждения, в котором есть некоторые гарантии получения минимальной зарплаты, работники автономного учреждения окажутся по своему положению ближе к работникам коммерческих организаций, в которых заработная плата зависит от успешности

Вопросы,  
рассматриваемые  
наблюдательным советом

Наблюдательный совет рассматривает:

- предложения учредителя или руководителя автономного учреждения о внесении изменений в устав автономного учреждения;
- предложения учредителя или руководителя автономного учреждения о создании и ликвидации филиалов автономного учреждения, об открытии и закрытии его представительств;
- предложения учредителя или руководителя автономного учреждения о реорганизации или ликвидации данного учреждения;
- предложения учредителя или руководителя об изъятии имущества, закрепленного за автономным учреждением на праве оперативного управления;
- предложения руководителя об участии автономного учреждения в других юридических лицах, в т. ч. 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;
- предложения руководителя о совершении сделок по распоряжению имуществом, которым автономное учреждение не вправе распоряжаться самостоятельно.

По перечисленным вопросам **совет утверждает рекомендации, а решения принимаются учредителем, но не руководителем учреждения.**

Наблюдательный совет рассматривает также следующие вопросы:

- проект плана финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения;
- предложения руководителя автономного учреждения о выборе кредитных организаций, в которых автономное учреждение может открыть банковские счета.

По этим вопросам наблюдательный совет дает заключения, а решения принимает руководитель учреждения.

Наблюдательный совет утверждает по представлению руководителя автономного учреждения проекты отчетов о деятельности автономного учреждения и об использовании его имущества, об исполнении плана его финансово-хозяйственной деятельности, годовую бухгалтерскую отчетность автономного учреждения.

К полномочиям наблюдательного совета также отнесены вопросы, по которым решение совета является обязательным. **Совет рассматривает:**

- предложения руководителя автономного учреждения о совершении крупных сделок;
- предложения руководителя автономного учреждения о совершении сделок с заинтересованностью;
- вопросы проведения аудита годовой бухгалтерской отчетности автономного учреждения и утверждения аудиторской организации.

Вопросы, относящиеся к компетенции наблюдательного совета, не могут быть переданы на рассмотрение других органов автономного учреждения. Поэтому при наличии в автономном образовательном учреждении иных коллегиальных органов, в т. ч. и органов самоуправления (например, школьного совета, ученого

фактически всегда управляет руководителем в силу подчиненности ему остальных членов коллегиального органа по работе.

Одно и то же лицо может быть членом наблюдательного совета неограниченное число раз. **Руководитель автономного учреждения и его заместители не могут быть членами наблюдательного совета.** Ими также не могут быть лица, имеющие неснятую или непогашенную судимость.

Члены наблюдательного совета выполняют свои обязанности на правах добровольцев. Исключение составляют члены совета, назначенные из числа работников органов власти и управления, для которых выполнение этих обязанностей может быть включено в круг служебных функций по основной работе. Во всяком случае, автономное учреждение не вправе выплачивать членам наблюдательного совета вознаграждение за выполнение ими своих обязанностей, за исключением компенсации документально подтвержденных расходов, непосредственно связанных с участием в работе наблюдательного совета. Члены совета могут пользоваться услугами автономного учреждения только на равных условиях с другими гражданами.

Решение о назначении членов наблюдательного совета или досрочном прекращении их полномочий принимается учредителем. Решение о назначении представителя работников автономного учреждения членом наблюдательного совета или прекращение полномочий членов наблюдательного совета о досрочном прекращении его полномочий принимается в порядке, предусмотренном уставом автономного учреждения.

Полномочия члена наблюдательного совета могут быть прекращены досрочно:

- 1) по просьбе члена совета;
- 2) в случае невозможности исполнения членом совета своих обязанностей по состоянию здоровья или по причине его отсутствия в месте нахождения автономного учреждения в течение четырех месяцев;
- 3) в случае привлечения члена совета к уголовной ответственности.

Полномочия члена наблюдательного совета, являющегося представителем государственного органа или органа местного самоуправления и состоящего с этим органом в трудовых отношениях, также могут быть прекращены досрочно в случае прекращения трудовых отношений.

Вакантные места, образовавшиеся в наблюдательном совете в связи со смертью или досрочным прекращением полномочий его членов, замещаются на оставшийся срок полномочий наблюдательного совета автономного учреждения.

Председатель наблюдательного совета избирается на срок полномочий наблюдательного совета из числа его членов простым большинством голосов. Представитель работников автономного учреждения не может быть избран председателем.

Председатель организует работу совета, созывает его заседания, председательствует на них и организует ведение протокола. В отсутствие председателя его функции выполняет старший по возрасту член наблюдательного совета, за исключением представителя работников автономного учреждения.

В соответствии с Федеральным законом от 03.11.06 № 174-ФЗ "Об автономных учреждениях" (далее – Закон) крупная сделка **совершается с предварительного одобрения наблюдательного совета**. Наблюдательный совет обязан рассмотреть предложение руководителя о совершении крупной сделки в течение пятнадцати календарных дней с момента поступления такого предложения председателю наблюдательного совета, если уставом автономного учреждения не предусмотрен более короткий срок.

Крупная сделка, совершенная без предварительного одобрения наблюдательного совета, **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 предварительного одобрения. При этом руководитель будет нести перед автономным учреждением ответственность в размере убытков, причиненных автономному учреждению в результате совершения крупной сделки без предварительного одобрения, независимо от того, была ли эта сделка признана недействительной.

*Совершение сделок заинтересованными лицами автономного учреждения*

Почти аналогичный порядок установлен Законом и для совершения сделок заинтересованными лицами автономного учреждения. При наличии заинтересованности возникает так называемый конфликт интересов. Лицами, заинтересованными в совершении автономным учреждением сделок с другими юридическими лицами и гражданами, признаются члены наблюдательного совета, руководитель автономного учреждения и его заместители, если само лицо, его супруг (в т. ч. бывший), родители, бабушки, дедушки, дети, внуки, полнородные и неполнородные братья и сестры, а также двоюродные братья и сестры, дяди, тети (в т. ч. братья и сестры усыновителей этого лица), племянники, усыновители, усыновленные:

- являются в сделке стороной, выгодоприобретателем, посредником или представителем;
- владеют (каждый в отдельности или в совокупности) двадцатью и более процентами голосующих акций акционерного общества;
- имеют долю в уставном капитале общества с ограниченной или дополнительной ответственностью, превышающую 20%;
- являются единственным или одним из не более чем трех учредителей юридического лица, которое в сделке является контрагентом автономного учреждения, выгодоприобретателем, посредником или представителем;
- занимают должности в органах управления юридического лица, которое в сделке является контрагентом автономного учреждения, выгодоприобретателем, посредником или представителем.

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

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

не предусмотрен более короткий срок. Решение об одобрении сделки принимается большинством голосов членов наблюдательного совета, не заинтересованных в ее совершении. В случае если лица, заинтересованные в совершении сделки, составляют в наблюдательном совете большинство, **решение об одобрении сделки принимается учредителем автономного учреждения.**

Следует отметить, что установленный порядок 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.

*Ответственность за нарушение порядка совершения сделки*

Нарушение установленного порядка совершения сделки с заинтересованностью может иметь определенные последствия. Сделка 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.

Заинтересованное лицо, не уведомившее об известной ему сделке, несет перед автономным учреждением ответственность в размере убытков, причиненных ему в результате совершения сделки, независимо от того, была ли эта сделка признана недействительной. Оно освобождается от ответственности лишь в случае, если докажет, что не знало и не могло знать о предполагаемой сделке или о своей заинтересованности в ее совершении.

Такую же ответственность несет руководитель автономного учреждения, даже не являющийся лицом, заинтересованным в совершении сделки, если не докажет, что он не знал и не мог знать о наличии конфликта интересов в отношении этой сделки у других лиц автономного учреждения (его заместителей и членов наблюдательного совета).

Это достаточно жесткое положение, поскольку может поставить руководителя в крайне неудобную ситуацию. Фактически презюмируется, что руководитель должен знать обо всех родственных связях членов наблюдательного совета и своих заместителей, а также обо всех акциях, долях, статусе учредителей указанных лиц. Руководитель же должен каждый раз опровергать эту презумпцию, доказывая, что он не только не знал, но и не мог знать о возможном конфликте интересов. Следовательно, если, например, сведения о приобретении акций или о составе учредителей были однажды опубликованы в каком-то средстве массовой информации или в сети Интернет, получается, что руководитель уже мог знать о конфликте (если бы читал все выходящие газеты, смотрел все телепередачи, был знаком с содержанием всех сайтов, а также помнил все разговоры, в которых были упомянуты дальние и ближние родственники).

Очевидно, что такие требования к осведомленности руководителя о своих заместителях и членах наблюдательного совета нереальны. При этом члену наблюдательного совета или заместителю достаточно просто доказать, что информация была опубликована или упомянута при руководителе, чтобы руководитель был привлечен к ответственности, поскольку он мог знать, но не знал. При этом привлечь к ответственности за убытки дополнительного ответчика (руководителя) может быть очень выгодно для заинтересованного лица (в случае если за убытки, причиненные автономному учреждению в результате сделки, отвечают несколько лиц, их ответственность является солидарной). Солидарная ответственность означает, что кредитор вправе требовать исполнения как от всех должников совмест-

