

Актуальная тема

*Т.В. Абанкина,
директор Центра прикладных экономических исследований
Государственного университета –
Высшей школы экономики*

Автономное учреждение: перспективы для сельских школ

Обязательное применение институциональной конструкции юридического лица – бюджетное учреждение – ко всем без исключения образовательным учреждениям, включая новые вариативные модели сельских школ, как показывают результаты эксперимента по реструктуризации сети образовательных учреждений, неоправданно. Для некоторых вариативных моделей сельских школ организационно-правовая форма “бюджетное учреждение” стала “мала и узка”. Она ограничивает их финансово-хозяйственную самостоятельность, препятствует дальнейшему развитию, в т. ч. реализации инновационного потенциала и уставных целей, что зачастую толкает их на нарушение бюджетного законодательства.

После долгих дебатов и согласований принята новая организационно-правовая форма – автономное учреждение, которое, безусловно, расширит спектр государственных и муниципальных некоммерческих организаций, работающих на принципах ответственного финансового менеджмента.

В настоящее время Государственной Думой РФ принят в 3-х чтениях пакет законопроектов, предусматривающий введение нового типа государственного (муниципального) учреждения – автономного учреждения. В пакет входят:

- Федеральный закон “Об автономных учреждениях”;
- Федеральный закон «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 (бюджетных) учреждений».

Для автономного учреждения предусматриваются:

- более гибкие формы бюджетного финансирования по результату;
- финансовая прозрачность;
- более свободный режим экономической деятельности за пределами бюджетных обязательств;
- ограничение субсидиарной ответственности собственника;
- изменение режима управления имуществом, приобретенным за счет собственных средств, соответственно;
- расширенные имущественные права в отношении такого имущества;
- коллегиальные общественно-государственные органы управления.

*Особенности
автономного
учреждения*

По сути, дополнение бюджетных учреждений новой организационно-правовой формой автономного учреждения обеспечивает **переход от управления затратами к управлению результатами** и, тем самым, повышению эффективности бюджетных расходов.

Различие между автономным учреждением и автономной некоммерческой организацией

Сразу оговоримся, следует различать автономные учреждения и автономные некоммерческие организации. Некоторые регионы, например Тюменская область, не дождавшись принятия федерального закона об автономных учреждениях, стали преобразовывать часть бюджетных учреждений в сфере образования и культуры в автономные некоммерческие организации. Принципиальная разница состоит в том, что автономные некоммерческие организации – негосударственные некоммерческие организации, деятельность которых регулируется гражданским законодательством, прежде всего законом “О некоммерческих организациях”.

Автономное учреждение – государственная (муниципальная) некоммерческая организация, т. к. оно создается Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта. Деятельность автономного учреждения регулируется, прежде всего, специальным Федеральным законом от 03.11.06 № 174-ФЗ “Об автономных учреждениях”, а также Федеральным законом от 03.11.06 № 175-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “Об автономных учреждениях”, а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных (бюджетных) учреждений».

Организационно-правовая форма автономного учреждения в ряде случаев является более адекватной для новых вариативных моделей образовательных учреждений, а именно: базовой (опорной) школы с сетью филиалов; передвижной учебной лаборатории; учебно-воспитательного комплекса “школа – детский сад”; сельской профильной школы (фермерской школы, агролицея); ресурсного (информационного) центра; ассоциации образовательных учреждений; социокультурного комплекса.

Какие же отличительные особенности автономного учреждения приводят к такому выводу? Остановимся на них подробнее.

Хозяйственно-экономическая самостоятельность автономного учреждения

Во-первых, это существенно большая хозяйственно-экономическая самостоятельность автономного учреждения по сравнению с бюджетным учреждением. Так, доходы автономного учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достижения целей, ради которых оно создается. Кроме объема государственных (муниципальных) заданий и обязательств автономное учреждение вправе по своему усмотрению выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основной деятельности, за плату и на одинаковых при оказании однородных услуг условиях гражданам и юридическим лицам в порядке, установленном федеральными законами. Доходы от собственной деятельности автономного учреждения не считаются неналоговыми доходами бюджета, как в случае с бюджетными учреждениями.

Главное, автономное учреждение в установленном порядке вправе открывать счета в кредитных организациях, т. е. осуществлять свою финансовую деятельность не через казначейскую систему.

Самостоятельность в использовании имущества

Во-вторых, большая самостоятельность в использовании имущества. Имущество автономного учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления в соответствии с ГК РФ. Собственником имущества автономного учреждения является соответственно Российская Федерация, субъект РФ, муниципальное образование. Исходя из этого автономное учреждение не вправе без согласия учредителя распоряжаться недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом, закрепленными за ним учредителем или приобретенными автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества. Вместе с тем остальным имуществом, в т. ч. недвижимым имуществом, автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно.

Собственник имущества автономного учреждения не имеет права на получение доходов от осуществления автономным учреждением деятельности и использования закрепленного за автономным учреждением имущества. Субсидиарная ответственность собственника ограничивается, собственник имущества автономного учреждения не несет ответственности по обязательствам автономного учреждения. Со своей стороны автономное учреждение не отвечает по обязательствам собственника своего имущества.

Право передачи имущества другим юридическим лицам

В-третьих, что особенно важно для ассоциаций и других моделей сетевого взаимодействия образовательных учреждений и организаций социально-культурной сферы, автономное учреждение с согласия своего учредителя вправе вносить денежные средства и иное имущество в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или иным образом передавать это имущество другим юридическим лицам в качестве их учредителя или участника.

Гарантии финансового и имущественного обеспечения деятельности автономного учреждения

Наконец, в период обсуждения пакета законопроектов об автономных учреждениях много опасений было связано с сохранением гарантий финансового и имущественного обеспечения деятельности автономного учреждения со стороны учредителя/собственника. В принятом Государственной Думой пакете федеральных законов, регулирующих деятельность автономных учреждений, такие гарантии сохранены в полном объеме, поэтому нет никаких оснований опасаться, что при переводе бюджетных учреждений в автономные последние будут имущественно или финансово ущемлены.

Так, законом предусматривается, что при создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения не допускается изъятие или уменьшение имущества и денежных средств, находящихся у государственного или муниципального учреждения. Имущество, в т. ч. денежные средства, передаваемое автономному учреждению при его создании, должно быть достаточным для обеспечения возможности осуществлять им предусмотренную его уставом деятельность и нести ответственность по обязательствам, возникшим у государственного или муниципального учреждения до изменения его типа.

Кроме того, учредитель осуществляет финансовое обеспечение выполнения задания с учетом содержания недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением или приобретенных

за счет средств, выделенных учредителем, расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в т. ч. земельные участки, а также финансовое обеспечение развития автономных учреждений в рамках программ, утвержденных в установленном порядке.

Объем финансового обеспечения содержания недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением учредителем или приобретенных за счет средств, выделенных учредителем, определяется с учетом расходов автономного учреждения на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в т. ч. земельные участки. В случае сдачи в аренду с согласия учредителя недвижимого имущества или особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением учредителем или приобретенных им за счет средств, выделенных учредителем, финансовое обеспечение учредителем содержания такого имущества не осуществляется.

В отличие от бюджетных учреждений, финансируемых по смете, что фактически означает только право использовать денежные средства, выделенные по смете в строгом соответствии с их целевым назначением, финансовое обеспечение деятельности автономных учреждений осуществляется в виде субвенций и субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы РФ и иных, не запрещенных законом источников. Таким образом, финансирование в виде субвенций и субсидий вместе с правом открывать счета в кредитных организациях (т. е. банках) принципиально повышает финансовую самостоятельность автономных учреждений по сравнению с бюджетными учреждениями. По сути, для автономных учреждений предусматривается **переход на принципы ответственного финансового менеджмента** и гибкие формы бюджетного финансирования по результату.

*Обеспечение
финансовой
стабильности
при переводе
бюджетных
учреждений
в автономные*

Конечно, при переводе бюджетных учреждений в автономные необходимо обеспечить их финансовую стабильность, что предполагает, во-первых, переход к среднесрочным финансовым отношениям автономных учреждений с государственными/муниципальными органами управления – не менее трех лет с ежегодной корректировкой среднесрочного финансового плана по итогам истекшего года. Во-вторых, возможностью автономного учреждения создавать для себя **endowment, или целевой капитал**, как его называли в России. Эти вопросы пока законодательно не проработаны. Тем не менее следует отметить, что в последнее время по инициативе Минэкономразвития России создана рабочая группа, которая ведет активную работу по подготовке проекта Федерального закона “О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций”. Принятие такого закона крайне актуально, т. к. позволит снизить риски финансовой нестабильности при переводе бюджетных учреждений в автономные, работающие на принципах ответственного финансового менеджмента.

*Коллегиальные
органы управления
автономного
учреждения*

Для автономных учреждений предусматриваются обязательные коллегиальные органы управления с участием заинтересованной общественности, а также более высокие требования к обязательной публичной отчетности, что делает деятельность автономных учреждений более открытой и прозрачной. Так, законом предусмотрено, что автономное учреждение обязано ежегодно

опубликовывать отчеты о своей деятельности и об использовании закрепленного за ним имущества в порядке, установленном Правительством РФ, в определенных учредителем автономного учреждения средствах массовой информации.

*Наблюдательный
совет автономного
учреждения*

Органами автономного учреждения являются наблюдательный совет автономного учреждения, руководитель автономного учреждения, а также иные органы, предусмотренные федеральным законом и уставом автономного учреждения (общее собрание (конференция) работников, ученый совет, художественный совет и другие). Состав наблюдательного совета четко регламентируется законом, а именно: наблюдательный совет в автономном учреждении создается 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 которых возложено управление государственным или муниципальным имуществом, и представители общественности, в т. ч. лица, имеющие заслуги и достижения в соответствующей сфере деятельности. В состав наблюдательного совета автономного учреждения могут входить представители иных государственных органов и органов местного самоуправления, представители работников автономного учреждения. Количество представителей государственных органов и органов местного самоуправления в составе наблюдательного совета должно быть более одной трети от общего числа членов наблюдательного совета. Количество представителей работников автономного учреждения не может превышать одну треть от общего числа членов наблюдательного совета автономного учреждения.

Таким образом, автономное учреждение в силу финансовой гибкости, прозрачности и открытости своей деятельности, государственно-общественного характера управления является более адекватной организационно-правовой формой для новых вариативных моделей образовательных учреждений, разработанных и апробированных в регионах России в ходе эксперимента по реструктуризации сети образовательных учреждений, расположенных в сельской местности. Форма автономного учреждения позволяет созданным и преобразованным в ходе эксперимента образовательным учреждениям стать центрами инноваций, лидерами, обеспечивающими повышение доступности качественного образования, эффективнее использовать материально-технические, кадровые и финансовые ресурсы, а также опираться в своей деятельности на кооперацию и интеграцию разных уровней образовательной системы и организаций социально-культурной сферы на своей территории.

Полноценное функционирование апробированных в ходе эксперимента вариативных моделей может быть обеспечено за счет перевода части бюджетных учреждений в автономные в тех случаях, когда руководство учреждений и педагогический коллектив готовы работать на принципах ответственного финансового менеджмента и активной публичной политики.