

В России принята нормативно-правовая база по преобразованию бюджетных учреждений в автономные, в ряде регионов этот процесс уже начался. Поэтому управленцам важно понять критерии целесообразности такого перехода, положительные стороны и риски как для самих учреждений, так и для населения и общества в целом.

Перевод бюджетных учреждений в автономные: преимущества и риски

С. Н. ГУДАК,

*Институт повышения квалификации государственных
служащих,
Москва*

В рамках реформы бюджетного сектора РФ 3 ноября 2006 г. президентом РФ В. В. Путиным подписан закон № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях». Цель его – сокращение затрат бюджетов на содержание государственных и муниципальных учреждений путем создания нового типа государственного или муниципального учреждения – автономного, т.е. независимого учреждения¹, оказывающего услуги в области науки, образования, культуры, социальной защиты, физической культуры и спорта.

Благими намерениями...

На основе данного закона должен быть построен механизм управления бюджетными расходами в масштабах всей страны, нацеленный не только на сокращение затрат бюджетов, но и на модернизацию работы государственных и муниципальных учреждений, расширение ассортимента и улучшение качества услуг, предоставляемых населению. Часть этих услуг

¹ Согласно ч. 1 ст. 120 Гражданского кодекса РФ, учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера.



будет платной, что, впрочем, в сложившихся условиях вряд ли удивит их потенциальных потребителей.

Опасность для всего начинания скрыта в произволе чиновников, когда автономными могут стать буквально любые учреждения. И это осознается как серьезная проблема. Например, в 10 регионах РФ автономными стали учреждения, которые занимаются проведением государственной экспертизы проектной строительной и инженерной документации. Очевидно, что они не имеют ничего общего с наукой или, скажем, физической культурой.

Работа по подготовке нового законопроекта велась на протяжении нескольких лет. В адрес предлагаемого механизма реструктуризации поступало множество нареканий. Неоднократно высказывались опасения, что принятие закона приведет к замещению бесплатных услуг платными в образовании, культуре, спорте, социальной сфере, что резко снизит доступность для населения таких учреждений и качество выполняемых ими услуг, что подобные учреждения просто исчезнут из-за невозможности выдержать конкуренцию. Отмечались и положительные стороны нового закона.

В результате длительных и бурных споров был принят закон № 175-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ в связи с принятием Федерального закона “Об автономных учреждениях” и внесены изменения во многие законодательные акты РФ: в закон РФ «Об образовании» от 10 июля 1992 г. № 3266-1, в «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» от 9 октября 1992 г. № 3612-1, а также в ФЗ «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. № 7, «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 22 августа 1996 г. № 125, «Об исполнительном производстве» от 21 июля 1997 г. № 119, в Гражданский, Бюджетный и Налоговый кодексы.

11 октября 2006 г. закон «Об автономных учреждениях» был принят Госдумой, а 27 октября одобрен Советом Федерации. В январе 2007 г. он вступил в силу, и уже осенью 2007 г. в России стали появляться первые государственные и муниципальные учреждения нового типа.

К словосочетаниям типа «саморегулируемая организация» или «автономное учреждение» еще не привыкли, и отношение к ним пока не определено. Разъяснение сути автономных учреждений продолжается до сих пор, уже после принятия закона.

Отличительные особенности автономных учреждений

□ *Финансово-хозяйственная самостоятельность, изменение механизма финансирования.* Основная идея создания автономных учреждений заключается в предоставлении им больших, по сравнению с бюджетными, финансово-хозяйственных и имущественных возможностей для самостоятельного развития и изменении принципов их финансирования со стороны государства.

Несмотря на то, что «автономность» часто воспринимается как прекращение бюджетного финансирования, автономное учреждение все же сохраняет для себя гарантию бюджетного финансирования. Финансирование бюджетного учреждения полностью или частично осуществляется учредителем² и производится на основании сметы доходов и расходов (п. 3 ст. 161 Бюджетного кодекса РФ) через лицевые счета, открытые в казначействе (п. 7 ст. 161; п. 2 ст. 155 Бюджетного кодекса РФ). Для автономного учреждения все несколько иначе. Порядок его финансирования определен п. 3 и 4 ст. 4 закона «Об автономных учреждениях» (далее – Закон).

Источниками финансирования автономного учреждения являются: соответствующий бюджет или бюджет государственного внебюджетного фонда; иные не запрещенные федеральными законами источники; самостоятельная хозяйственная деятельность (п. 4 ст. 4; п. 8, ст. 2 Закона). Учредитель выделяет финансирование автономному учреждению в виде субвенций и субсидий (п. 4 ст. 4 Закона) через расчетные счета, открытые в кредитных организациях (п. 3 ст. 2 Закона).

² Согласно п. 2 ст. 120 ГК РФ, источниками финансирования бюджетных учреждений являются: соответствующий бюджет или бюджет государственного внебюджетного фонда; иные не запрещенные федеральными законами источники.

При сдаче в аренду с согласия учредителя недвижимого имущества или особо ценного движимого имущества, закрепленных учредителем за автономным учреждением или приобретенных последним за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, финансовое обеспечение содержания такого имущества учредителем не осуществляется. Собственник имущества автономного учреждения не вправе получать доходы от использования имущества и деятельности этого автономного учреждения (п. 8, 9 ст. 2 Закона).

Итак, если в бюджетном учреждении гарантия бюджетного финансирования существует в виде сметного финансирования, то в автономном учреждении учредитель формирует задание учреждению на оказание услуг и финансирует выполнение этого задания в виде выделения субсидии. Учредитель обязан дать автономному учреждению задание на оказание государственных или муниципальных бесплатных или частично платных услуг и субсидию на выполнение этого задания — он не может оставить учреждение без финансирования³.

Безусловно, этот механизм финансирования является новым и нуждается в детальной проработке на уровне многочисленных подзаконных актов. Первым шагом в этом направлении стало принятие правительством РФ постановления от 18 марта 2008 г. № 182 «Об условиях и порядке формирования задания учредителя в отношении автономного учреждения, созданного на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, и порядке финансового обеспечения выполнения задания».

Таким образом, перевод учреждения на субвенции и субсидии развенчивает миф о «приватизации» государственного или муниципального имущества, которая якобы происходит при преобразовании бюджетного учреждения в автономное. У автономного учреждения, правда, появляется возможность самостоятельно распоряжаться частью закрепленного за ним имущества, а именно тем движимым имуществом, которое не отнесено к

³ Ч. 10 ст. 5 Закона: «Имущество (в том числе денежные средства), закрепляемое за автономным учреждением при его создании, должно быть достаточным для обеспечения возможности осуществлять предусмотренную уставом деятельность и нести ответственность по обязательствам, возникшим у государственного или муниципального учреждения до изменения его типа».

так называемому и уже упоминаемому «особо ценному движимому имуществу». Отнесение имущества к этой категории осуществляется учредителем – муниципалитетом или государством, являющимся собственником этого имущества.

31 мая 2007 г. вышло постановление правительства РФ № 337 «О порядке определения видов особо ценного движимого имущества автономного учреждения». В нем прописано, что виды особо ценного движимого имущества федеральных автономных учреждений определяются совместным решением соответствующего федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по нормативно-правовому регулированию в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, и федерального органа исполнительной власти, на который возложено управление федеральным имуществом. При определении видов особо ценного движимого имущества федеральных автономных учреждений в его состав включаются:

- движимое имущество, балансовая стоимость которого превышает 50 тыс. руб.;

- иное движимое имущество (балансиовая стоимость – менее 50 тыс. руб.), без которого осуществление федеральным автономным учреждением своей основной деятельности будет сильно затруднено;

- имущество, отчуждение которого осуществляется в специальном порядке, установленном законами и иными нормативно-правовыми актами РФ (в том числе музейные коллекции и предметы, находящиеся в федеральной собственности и включенные в состав государственной части Музейного фонда РФ, библиотечные фонды, отнесенные к памятникам истории и культуры, документы Архивного фонда РФ).

К особо ценному движимому имуществу не относится имущество, которое не предназначено для осуществления основной деятельности федерального автономного учреждения и приобретено за счет доходов от уставной деятельности.

Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции и полномочия учредителя федерального автономного учреждения, принимают решение об отнесении

имущества федеральных автономных учреждений к категории особо ценного движимого имущества (либо исключении имущества из этой категории) по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, на который возложено управление федеральным имуществом.

Порядок определения видов особо ценного движимого имущества автономных учреждений, созданного на базе имущества, находящегося в собственности субъекта РФ, и на базе имущества, находящегося в муниципальной собственности, устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления с учетом требований постановления в части определения видов особо ценного движимого имущества федеральных автономных учреждений⁴.

В соответствии с Постановлением, автономное учреждение не сможет «замотать» по-настоящему ценное имущество, а в силу субъективного характера определения того, какое имущество может затруднить осуществление «основной деятельности», а какое – нет, учредитель, в принципе, вправе лишить учреждение возможности самостоятельно распоряжаться любым закрепленным за ним имуществом вплоть до канцелярского дырокола⁵.

□ *Свобода в расходовании средств.* Другое отличие прежнего и нового типов учреждений состоит в том, что бюджетное учреждение расходует средства согласно номенклатуре и объемам статей утвержденной учредителем сметы, и в случае необходимости такие изменения согласовываются с учредителем. Автономное же учреждение при расходовании средств не обязано применять предусмотренные федеральным законодательством процедуры о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд. Оно имеет право расходовать средства субсидии, полученной на выполнение задания, по своему усмотрению и так, как руководитель учреждения считает рациональным для выполнения задания. В бюджетном учреждении исполнение расходов и получение доходов осуществляется через казначейство, в автономном – через самостоятельно выбранное кредитное учреждение.

⁴ <http://www.bujet.ru/news/detail.php?ID=21253>

⁵ http://www.urbaneeconomics.ru/texts.php?folder_id=80&mat_id=414

□ *Возможность участвовать в уставном складочном капитале, быть учредителем другого юридического лица, привлекать заемные средства.* В отличие от бюджетных, автономные учреждения имеют право участвовать в уставном складочном капитале, быть учредителем другого юридического лица (п. 6 ст. 3 Закона), привлекать заемные средства (ст. 14). Бюджетные учреждения такого права не имеют.

□ *Самостоятельность в оплате труда сотрудников и определении их количества.* Что касается оплаты труда сотрудников, здесь тоже есть некоторые различия. В бюджетном учреждении заработная плата устанавливается с учетом единой тарифной сетки, в автономном – самостоятельно в рамках кадровой политики учреждения и доступных ему финансовых ресурсов. Количество сотрудников в первом типе учреждения устанавливается в соответствии со штатным расписанием, согласованным с учредителем, во втором – самостоятельно, опять же в рамках своей кадровой политики и в зависимости от доступных финансовых ресурсов.

□ *Обязательность контроля над деятельностью учреждения.* Среди различий бюджетного и автономного учреждений можно также отметить необязательность общественного контроля над деятельностью бюджетного учреждения и обязательность такого контроля – над деятельностью автономного.

□ *Самостоятельность в управлении учреждением, новый орган управления – наблюдательный совет.* Так же, как и в бюджетном учреждении, учредитель автономного учреждения фактически сохраняет полный контроль за деятельностью его руководителя. Однако, в отличие от бюджетного, у руководителя автономного учреждения гораздо больше свободы и самостоятельности в принятии управленческих решений. Но именно учредитель назначает и прекращает полномочия руководителя автономного учреждения. Если ему не нравится, какие решения принимает руководитель, то он может руководителя поменять. Соответственно, об абсолютной и безграничной управленческой самостоятельности и независимости автономного учреждения не должно быть и речи.

Изменение типа учреждения приводит к изменению структуры управления. В новую систему управления, согласно за-

конопроекту, должен быть органично встроен такой орган управления, как наблюдательный совет. В бюджетном учреждении такого органа нет, есть только учредитель и руководитель учреждения.

Наблюдательный совет осуществляет контрольно-надзорные полномочия в сфере финансово-хозяйственной деятельности и формируется из представителей учредителя автономного учреждения, исполнительных органов государственной власти или местного самоуправления, на которые возложено управление государственным или муниципальным имуществом, а также представителей общественности. Совет состоит из 5–11 членов (ст. 10 Закона). Наблюдательный совет вправе рассматривать предложения по хозяйственной деятельности учредителя и руководителя, которые тоже являются органами управления автономного учреждения, и давать соответствующие рекомендации.

Деятельность *наблюдательного совета* заключается в утверждении:

- проектов отчетов о деятельности автономного учреждения и об использовании его имущества;
- проектов отчетов об исполнении плана финансово-хозяйственной деятельности;
- годовой бухгалтерской отчетности;
- предложений руководителя автономного учреждения о совершении крупных сделок и сделок, в совершении которых имеется заинтересованность.

Также наблюдательный совет решает вопросы проведения аудита годовой бухгалтерской отчетности и утверждения аудиторской организации. Все перечисленные решения наблюдательного совета для автономного учреждения обязательны.

Руководитель автономного учреждения занимается вопросами, связанными непосредственно с деятельностью учреждения, а *учредитель* в соответствии со ст. 9 Закона «Об автономных учреждениях» осуществляет:

- утверждение устава и внесение в него изменений;
- создание и ликвидацию филиалов и представительств;
- реорганизацию, ликвидацию и изменение типа учреждения;
- утверждение передаточного акта или разделительного баланса;

- назначение ликвидационной комиссии, утверждение промежуточного и окончательного ликвидационного баланса;
- назначение руководителя;
- одобрение сделки с недвижимым и особо ценным движимым имуществом;
- разрешение внесения денежных средств и иного имущества в уставный капитал других юридических лиц и т. д.

□ *Самостоятельная коммерческая деятельность.* Как уже отмечалось, согласно принятому законопроекту, автономное учреждение в отличие от бюджетного вправе заниматься коммерческой деятельностью. При этом оно самостоятельно устанавливает тарифы на предоставляемые им платные услуги. Исключение – случаи, когда тарифы на платные услуги являются предметом регулирования государством или органами местного самоуправления в соответствии с законом, и когда платные услуги оказываются в соответствии с заданием учредителя и софинансируются учредителем за счет бюджетных средств. При этом в бюджетных учреждениях средства, полученные от оказания платных услуг, как и все остальное, регулируются учредителем, а в автономных учреждениях – самостоятельно.

□ *Обязательность аудиторской проверки, открытость документации.* Продолжая сравнивать бюджетные и автономные учреждения, отметим еще некоторые их различия. В автономном учреждении обязательна ежегодная аудиторская проверка бухгалтерской отчетности (п. 13 ст. 2 Закона), в бюджетном же аудиторского заключения о достоверности бухгалтерской отчетности не требуется.

Бюджетные учреждения предоставляют бухгалтерскую отчетность: главному распорядителю или распорядителю; органу, организующему исполнение бюджета; органам государственной статистики; налоговым органам; иным органам и лицам в соответствии с законодательством РФ. Автономные учреждения предоставляют бухгалтерскую отчетность (п. 12 ст. 2 Закона) органам государственной статистики; налоговым органам; иным органам и лицам в соответствии с законодательством РФ и уставом автономного учреждения.

Кроме аудиторского заключения, от автономного учреждения требуются открытость и доступность (в том числе для СМИ) следующих документов (п. 13 ст. 2 Закона):

- устава автономного учреждения, в том числе внесенных в него изменений;
- свидетельства о государственной регистрации;
- решения учредителя о создании автономного учреждения;
- решения учредителя о назначении его руководителя;
- положения о филиалах, представительствах;
- документов, содержащих сведения о составе наблюдательного совета;
- плана финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения.

Критерии целесообразности перехода бюджетных учреждений в автономные

Сравнительный анализ контроля над деятельностью автономных и бюджетных учреждений еще раз доказывает, что автономное учреждение хотя и имеет больше самостоятельности по сравнению с бюджетным, все же не является полностью независимым и самоуправляемым.

Мы видим, что автономное учреждение представляет собой модернизированную версию бюджетного. Несмотря на ряд заметных и важных отличий в правилах функционирования, основные принципы и факторы, определяющие существенные моменты жизни автономных учреждений, остаются такими же, как у бюджетных.

Существует два способа создания автономных учреждений. Первый – путем создания вновь образованного автономного учреждения «с нуля», при сохранении лицензий, свидетельств о госаккредитации и т. п. Второй – изменение типа существующего бюджетного учреждения на автономное. В каждом из этих случаев решение о создании автономного учреждения принимается правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти региона или местной администрацией муниципального образования в зависимости от того, в чьей собственности находится имущество, на базе которого это автономное учреждение создается.

Подводя итог, обобщим *положительные стороны* перехода бюджетных учреждений в автономные:

- свобода в управлении ресурсами (автономное учреждение самостоятельно распределяет все доходы);
- сохранение гарантий предоставления государственных услуг, соблюдение конституционных прав граждан;
- отсутствие контроля за расходованием средств со стороны казначейства (счета автономных учреждений – в кредитных организациях);
- снижение ответственности по обязательствам госучреждений в связи с коммерческой деятельностью;
- повышение качества услуг и расширение их ассортимента;
- возможность осуществлять заимствования;
- разделение ответственности руководителя с наблюдательным советом;
- возможность «вернуться» в форму бюджетного учреждения без реоформления разрешительных документов.

Доходы автономного учреждения остаются в его самостоятельном распоряжении, используются им для достижения целей, ради которых оно было создано. К доходам бюджета они не относятся и не передаются другим государственным или муниципальным организациям. Не передается и имущество, приобретенное автономным учреждением за счет заработанных им средств.

Автономное учреждение может открывать расчетные и иные счета в кредитных организациях, включая валютные. В отличие от бюджетных, автономные учреждения не обязаны осуществлять все операции с безналичными денежными средствами через лицевые счета, открытые в федеральном казначействе, что способствует значительному повышению мобильности финансовых потоков и тем самым позволяет более оперативно решать неотложные финансовые вопросы.

Автономные учреждения, в отличие от бюджетных, вправе получать кредиты и займы у кредитных организаций и иных частных лиц, что является немаловажной предпосылкой к развитию взаимовыгодного сотрудничества с крупным бизнесом.

Также автономное учреждение с согласия своего учредителя может вносить денежные средства и иное имущество в уставный

капитал коммерческих организаций. Это позволит учреждению выступать в качестве учредителя коммерческих организаций, например, опытно-конструкторских, проектных предприятий, научно-исследовательских центров, организаций по внедрению в хозяйственный оборот результатов НИОКР и т. п., то есть даст качественно новые возможности для развития инноваций.

Расширена и возможность распоряжения автономных учреждений своим имуществом. Это означает, что если автономное учреждение само зарабатывает достаточно средств, на которые покупает новое здание, оно может свободно им пользоваться и даже продавать, сдавать в аренду, в залог.

Наряду с такой свободой меняется схема финансирования автономных учреждений со стороны государства. Взамен существующего для бюджетных организаций бюджетно-сметного порядка финансирования для автономных учреждений устанавливается другая – выполнение поставленного учредителем задания на оказание социально-значимых услуг и оплата его в форме субвенций и субсидий.

Риски перехода

У преобразования бюджетных учреждений в автономные много плюсов, и все же есть некоторые риски. Во-первых, есть риск «новизны», ведь автономное учреждение является новой разновидностью юридических лиц, поэтому правовое регулирование его статуса в настоящий момент характеризуется рядом пробелов и противоречий, отсутствует практика применения норм закона об автономных учреждениях. Необходима детальная проработка вопросов финансирования, и сегодня федеральные министерства готовят методики формирования задания учредителя для автономного учреждения. Неясны до конца статус автономного учреждения в бюджетных правоотношениях, правовое положение его имущества и ряд других вопросов. Образно говоря, правовое поле, в котором «проросли» бы семена – автономные учреждения, еще не вспахано как следует⁶.

Кроме того, существует и риск утраты гарантированного бюджетно-сметного финансирования. Созданием автономных

⁶ <http://www.gazeta.sfu-kras.ru/node/971>

учреждений государство, по сути, предлагает учреждениям попробовать себя в рыночных условиях, в конкурентной среде, при сохранении минимального финансирования «по заказу» на основе задания учредителя.

Этот риск смягчен уже упоминавшимся постановлением правительства РФ от 18 марта 2008 г. № 182, по которому федеральному автономному учреждению, созданному путем изменения типа существующего федерального государственного учреждения, предоставляется в течение трех лет с даты создания за счет средств федерального бюджета субсидия с целью выравнивания финансового обеспечения выполнения задания, сформированного учредителем.

Размер субсидии определяется как разность между размером бюджетных ассигнований, предоставленных федеральному бюджетному учреждению на текущий год и плановый период, и размером субсидии на возмещение нормативных затрат на оказание федеральным автономным учреждением услуг физическим и (или) юридическим лицам и на содержание соответствующего недвижимого и особо ценного движимого имущества.

Анализ законопроекта

В пояснительной записке к проекту ФЗ «Об автономных учреждениях» сказано, что введение нового типа учреждения «будет способствовать дальнейшему развитию отраслей науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта», а само принятие закона «будет способствовать более рациональному использованию имеющихся финансовых ресурсов государства». Звучит пространно и требует дополнительных уточнений. Для этого обратимся к «Принципам реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации в 2003–2004 годах и на период до 2006 года», упоминаемым в пояснительной записке и подготовленным Министерством финансов РФ, – ведь именно в соответствии с этим документом, как говорится в записке, и разработан законопроект.

Приведенные в обоих документах задачи создания учреждений можно рассмотреть и проанализировать применительно к

тому, что получилось в конечном итоге, – к механизму автономных учреждений⁷.

Прочитируем задачи преобразования бюджетных учреждений согласно «Принципам» и покажем степень реализации этих задач в механизме автономных учреждений.

➤ *Создать более четкое разделение между покупателями и производителями услуг отраслей социальной сферы и способствовать развитию практики контрактных отношений организаций с органами государственной власти.*

! Задание на оказание услуг и отсутствие ответственности учредителя за обязательства автономного учреждения перед третьими лицами действительно в определенной степени разделяют функции учредителя и автономного учреждения. Однако принципиального разделения нет – ни учредитель не может отказаться от финансирования учреждения в пользу, например, другого, более эффективного поставщика услуг, ни автономное учреждение не может отказаться от выполнения задания учредителя на указанных им условиях. Из-за этой изначальной обязательности и безусловности предоставления задания (вместе с субсидией) со стороны учредителя и выполнения этого задания со стороны учреждения отсутствует и прямая практическая связь между механизмом автономных учреждений и развитием контрактных отношений⁸.

➤ *Формировать, внедрять и изменять структуру и механизмы управления, соответствующие потребностям потребителей (в отличие от традиционных учреждений, работающих на основании типовых отраслевых положений, организации других форм обладают большими правами в организации своей работы).*

⁷ http://www.urbaneeconomics.ru/texts.php?folder_id=80&mat_id=414

⁸ Кроме того, в контрактной форме отношений между учредителем и автономным учреждением не только нет смысла, но есть и опасность. В частности, заключение между учредителем и учреждением гражданско-правового договора на оказание услуг может привести к тому, что налоговые органы могут иметь основания признавать деятельность автономного учреждения по выполнению задания «реализацией услуг». А это в ряде случаев, когда оказание тех или иных конкретных услуг не освобождается от НДС (см. ст. 149 Налогового кодекса), повлечет дополнительные расходы по уплате этого налога.

! Значительное повышение управленческой самостоятельности может обеспечить гибкость и оперативность управленческих решений, поэтому механизм автономных учреждений, безусловно, соответствует решению данной задачи.

➤ *Стать средством привлечения инвестиций в отрасли социальной сферы и расширения источников финансирования текущей деятельности этих организаций.*

! В «Принципах» не указаны источники возможных инвестиций. Однако если под ними подразумевать доходы от оказания платных услуг, от реализации выигранных государственных и муниципальных заказов, а также кредитные ресурсы, то механизм автономных учреждений соответствует решению этой задачи. Благодаря использованию этого механизма инициативы учреждения по развитию платных услуг, оптимизации тарифов на них, привлечению государственных и муниципальных заказов, а также привлечению кредитов для развития инфраструктуры оказания платных услуг могут реализовываться в более благоприятных условиях.

➤ *Использовать преобразование как средство решения задач реструктуризации сложившейся сети учреждений и выведения из государственного сектора тех организаций, финансирование которых по смете представляется нецелесообразным.*

! Автономное учреждение не выводится из «государственного сектора» — за ним закрепляется государственное или муниципальное имущество, ему гарантируется финансирование из государственного или муниципального бюджета, да и согласно ст. 120 Гражданского кодекса автономное учреждение является не чем иным, как одним из типов государственного или муниципального учреждения.

➤ *Применять для решения задачи оптимизации численности и состава работников организации.*

! Самостоятельность автономного учреждения в управлении своими кадровыми ресурсами и в расходовании средств действительно может обеспечить то, что динамика численности и состав работников учреждения будут соответствовать динамике реальных объемов деятельности учреждения.

➤ *Создать условия для легализации соучастия населения в оплате социальных услуг.*

! В какой-то степени механизм автономных учреждений, конечно же, создает такие условия за счет того, что учреждение может самостоятельно определять номенклатуру и тарифы платных услуг, тем самым выводя эти услуги из тени. Однако «соучастие» населения в оплате услуг может быть вызвано причинами, на которые тип учреждения не оказывает никакого влияния. В частности, такой причиной может быть банальное недофинансирование задания со стороны учредителя, что будет заставлять учреждение неофициально «добирать» деньги с клиентов, несмотря на наличие у последних права бесплатного получения услуг. Следует отметить, что в принципе с проблемой бюджетного недофинансирования могут сталкиваться как автономные, так и бюджетные учреждения.

➤ *Создать необходимые стимулы и условия для существенного повышения эффективности использования кадровых, материально-технических и финансовых ресурсов.*

! Применение механизма автономных учреждений действительно может создать такие стимулы для руководства и сотрудников учреждения. Во-первых, это может достигаться благодаря установлению для учреждения задания, содержащего конкретные требования по оказанию услуг, – тем самым устанавливается определенная планка по эффективности использования ресурсов. Во-вторых, у самих руководителей и сотрудников автономного учреждения, помимо моральных стимулов к эффективному использованию ресурсов, появляются и экономические стимулы – ведь теперь выигрышами от повышения эффективности они могут воспользоваться, не получая согласований и разрешений от учредителя.

Различные официально сформулированные задачи преобразования бюджетных учреждений в автономные можно свести к двум – *рационализации управления учреждением и повышению объема внебюджетного финансирования его деятельности*. При этом достижение первой задачи обеспечивается самим изменением типа учреждения и правил его функционирования, а достижение второй зависит от специфики услуг

учреждения, его существующих кадровых и материально-технических ресурсов, внешней конъюнктуры и активности руководства учреждения. Иными словами, в худшем случае жизнь учреждения, ставшего автономным, станет проще, а в лучшем – она станет еще и богаче.

Таким образом, выгода для учреждения очевидна, но вот для потребителя услуг само по себе изменение типа учреждения не дает заметных выгод. Можно лишь предположить, что рационализация управления автономным учреждением будет способствовать тому, что его руководство больше внимания сможет уделять содержательным вопросам оказания услуг, а не таким вопросам, как согласование переброски средств между статьями сметы и т.д.

Также можно предположить, что вероятное повышение внебюджетных доходов автономного учреждения и использование этих доходов для укрепления кадровой и материально-технической базы учреждения могут в целом повлиять на улучшение потребительских свойств услуг – как тех, которые учреждение оказывает по заданию учредителя, так и тех, которые оказываются на платной основе по инициативе самого учреждения⁹.

В целом переход учреждения из бюджетного в автономное мы оценим как позитивное новшество. Несмотря на наличие обозначенных нами рисков в регулировании правового статуса и некоторых недоработок в законодательстве, автономное учреждение как идея, уже воплотившаяся в жизнь, все же перспективна.

Российский опыт

По данным информационно-правовой системы «Консультант Плюс»¹⁰, на конец февраля – начало марта 2008 г. уже не менее чем в 37 российских регионах произошли изменения, связанные с применением механизма автономных учреждений на региональном уровне. К ним относятся принятие нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность

⁹ http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=80&mat_id=414

¹⁰ Анализ проводился по версии этой системы, актуальной на 28 февраля 2007 г.

автономных учреждений, распорядительных документов о планах на создание автономных учреждений или само непосредственное создание этих учреждений. На муниципальном же уровне такие изменения произошли не менее чем в 13 регионах. Из них государственные автономные учреждения появились не менее чем в 23 регионах, а муниципальные – в семи¹¹.

В семи регионах автономные учреждения были созданы в сфере культуры, в шести – физкультуры и спорта, в пяти – образования, в четырех – социального обслуживания, в одном регионе – в сфере молодежной политики. Созданы также различные автономные учреждения в таких сферах, как экономическое развитие, охрана труда, управление оказанием государственных и муниципальных услуг, благоустройство, распределение государственного жилья, масс-медиа и даже лесное хозяйство.

Любопытно, что механизм автономных учреждений пользуется повышенной популярностью в деле проведения государственной экспертизы проектной строительной и инженерной документации – такие «госэкспертизные» автономные учреждения появились не менее чем в 10 регионах, при этом в семи из них автономными стали только они. Это обстоятельство, безусловно, показывает, что возможность и способность учреждения зарабатывать деньги является на практике важнейшим критерием, который используется для принятия решения о переводе в «автономку»¹².

Тенденции уже обозначились. Их понимание крайне важно для государственных и муниципальных управленцев. Создание множества подобных учреждений в рамках целенаправленной политики, их эффективность и доступность услуг в конечном итоге сформирует у населения последнее мнение о результативности самой власти и проводимых реформе, в частности.

¹¹ http://www.urbaneeconomics.ru/texts.php?folder_id=80&mat_id=414

¹² Там же.