ТРАНСФОРМАЦИЯ ИНСТИТУТА АВТОНОМНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ И ЕЕ РОЛЬ В РАЗВИТИИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ

Бекулова Бэла Вячеславовна

студент Института государственной службы и управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, РФ, г. Москва

THE TRANSFORMATION OF THE INSTITUTION OF AUTONOMOUS INSTITUTIONS AND ITS ROLE IN THE DEVELOPMENT OF ENTREPRENEURIAL INITIATIVE

Bela Bekulova

Student of the Institute of Public Administration and Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Russia, Moscow

Аннотация. В статье сделана попытка, с учетом современных реалий, оценить итоги реализации законов по совершенствованию организационных процессов, направленных на создание конкурентоспособной рыночной продукции в современных условиях. Рассмотрены неценовые факторы спроса и предложения, используемые в государственных и муниципальных учреждениях опыта по эффективному использованию материальных, трудовых и иных ресурсов. Сделан акцент на положительный опыт некоторых участников рынка, использующиеся статус автономного учреждения. Данный тип организационной структуры позволяет сочетать интересы учредителя по привлечению и сохранению контингента, пользующиеся услугами бюджетного учреждения, а потребителям дает возможность получить услуги, заявленной, в соответствии с платежеспособностью услуги, спросом участника рынка.

Abstract. The article attempts, taking into account modern realities, to evaluate the results of the implementation of laws and regulations to improve organizational processes aimed at creating competitive market products in modern conditions. The non-price factors of supply and demand used in state and municipal institutions of experience in the effective use of material, labor and other resources are considered. The emphasis is placed on the positive experience of some market participants using the status of an autonomous institution. This type of organizational structure allows you to combine the interests of the founder in attracting and retaining the contingent using the services of a budget institution, and gives consumers the opportunity to receive services that are declared in accordance with the solvency of the service and the demand of a market participant.

Ключевые слова: автономный, казенный, бюджетный типы учреждений; конкуренция на рынке социальных услуг; развитие предпринимательской инициативы в бюджетной сфере, риск банкротства.

Keywords: autonomous, state-owned, budgetary types of institutions; competition in the social services market; development of entrepreneurial initiative in the budgetary sphere, the risk of bankruptcy.

С принятием Федерального закона № 83-ФЗ, в РФ началась реформа бюджетного сектора по стране. В ее основу было положено принятый ранее в 2006 году Федеральный закон об «Автономных учреждениях», применение которого, в бюджетной сфере, стало возможным только спустя 4 года. В соответствии с Федеральным законом от 8 мая 2010г. № 83-ФЗ получатели бюджетных средств с 1 января 2011г. следовало преобразовать в один из типов: – бюджетное, казенное или автономное.

Данные Росстата РФ свидетельствуют о предпочтении учредителей первому типу организации, то есть бюджетному. На начало 2013г. к данному типу относились 85,4 % учреждений, казенным - 10,4 и автономным всего 4,5.

По своим масштабам и глубине предусмотренных преобразований, по оценке Заместителя Министра финансов РФ Т.Г. Нестеренко, трансформация революционных намерений в совершенствовании устоявшихся во времени консервативных взглядов на финансирование бюджетной сферы, было «расшатано», и предложены смелые решения по развитию предпринимательской инициативы в огромной по масштабам социальных учреждениях страны: школах, садиках, клубах, библиотеках и других. По заключению того же автора, вводимые новшества не имели «аналогов в современной истории» [2, с.5]. По заключению экспертов, «изменения должны коснуться каждого учреждения, служить интересам каждого жителя России» [7, 8, 9, 10, 11]. Наряду с положительными откликами к новой форме регулирования предпринимательской деятельности в бюджетной сфере, отдельные авторы справедливо упрекают коллег об отсутствии в их исследованиях системного подхода к оценке риска банкротства учреждений [13]. Действительно, чтобы снизить риск банкротства, основной успех заложен в эффективном использовании не только материальных, трудовых, финансовых и иных ресурсов, но и повышения качества предоставляемых услуг. В данном контексте свободное распоряжение ресурсами и мотивационные инструменты бизнеса: усилить лояльность работников, укрепить корпоративную культуру, повысить эффективность компании [12, с 86-87].

Учитывая актуальность в реализации намеченного курса была установка целевых ориентиров. В этих установках динамика автономных учреждений считалось одним из показателей для оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц и руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности в соответствующем регионе [4].

Автономное учреждение, по тому времени, это нововведение, предоставившее необходимую свободу и инициативу для эффективного развития учреждений социальной сферы. В условиях новой системы финансирования каждое учреждение, по замыслу учредителя, должно быть заинтересовано в том, чтобы работать эффективно, предоставлять качественные услуги, эффективно использовать закрепленное движимое и недвижимое имущество, и в этой конкурентной среде, у автономного учреждения будет несколько больше возможностей для этого.

Наглядным примером этой конкуренции является создание частных поликлиник, школ, дошкольных учреждений. Одним из таких примитивных, но убедительных примеров является оживлений инвестиционной активности по обновлению материально-технической базы, изменению подходов для эффективного использования имущества и повышения качества предоставляемых услуг. После получения статуса «Автономного», в городской стоматологический поликлинике №2 городского округа Нальчик были установлены счетчики воды, тепла, электроэнергии, оптимизированы эксплуатация телефонной связи. Расходы на их установку, впоследствии, были компенсированы за счет экономии в текущем времени, дополнительного перечня услуг, оказанных населению.

Перевод учреждений социальной сферы в автономный тип, как предполагало, решало несколько задач:

а. во-первых, создает конкурентную среду на рынке предоставления государственных

(муниципальных) услуг на основе развития государственно-частного партнерства;
b. во-вторых, способствует снижению нагрузки на бюджет, поскольку в результате спроса на более качественные и дополнительные услуги, оно может увеличить выручку, остающейся в полном распоряжении у него, решать, таким образом, злободневные задачи;
c. в-третьих, местный бюджет пополняется налогом от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.
d. за счет эффективного использования трудовых и материальных ресурсов, расширения их прав в коммерческой деятельности, в рамках уставной деятельности, создать площадку для конкуренции с частным бизнесом, предлагающим альтернативные услуги населению;
e. предоставить населению, имеющим низкие доходы, услуги, выходящие за рамки минимальных социальных стандартов и создать условия для ценовой конкуренции;
f. укрепить финансово-экономическую основу автономных учреждений для реализации инвестиционных проектов, осуществления и развития уставной деятельности, включая снижение нагрузки на региональный бюджет и другие.

Тем самым Закон усмотрел возможность создания площадки для управляемого предпринимательства в социальной сфере в рамках оказания государственных (муниципальных) услуг населению. В отличие от казенных и бюджетных учреждений, государственной и муниципальной форм собственности, автономные учреждения имеют право использовать кредитные ресурсы коммерческих банков, иметь счета в этих банках, распоряжаться по своему усмотрению прибылью от предпринимательской, и иной приносящей доход деятельностью и т.д. Финансирование автономных учреждений из бюджета соответствующего уровня осуществляется в виде субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания (заказа) и зависит от их объема [1] и, с учетом расходов на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества и уплату налогов.

В соответствии с Указом Президента РФ удельный вес автономных учреждений к общему количеству государственных и муниципальных учреждений входил в систему показателей для определения эффективности деятельности органов государственной и муниципальной власти в течение длительного периода [3,4]. Ретроспективный анализ демографии автономных учреждений позволяет акцентировать на лидерство в этой области республики Башкортостан. В этой республике обозначенные проблемы наиболее активно начали решать в детских дошкольных учреждениях. Число автономных учреждений в Кировском районе г. Уфы составляет более 50%, в Советском районе около ¼ всех учреждений. Кроме того, на автономный тип организационно-правовой формы учреждений переведены библиотечные системы, поликлиники, врачебно-физкультурные диспансеры, детские санатории, больницы, музеи, дворцы культуры и другие. Все многофункциональные центры по предоставлению государственных и муниципальных услуг, переведены в статус автономных, что позволяет оказывать потребителям, не только более качественные услуги, но и расширять их перечень. По данным Росстата РФ Башкортостан один из субъектов, где удельный вес автономных учреждений превосходит в несколько раз общефедеральные показатели: на 1000 единиц учреждений социальной сферы приходится 134, в том числе 78 среди государственных и 144 среди муниципальных учреждений. В республике Башкортостан в структуре учреждений социальной сферы автономные составляют 13% от общего их числа, что в 2,5 раза выше, чем по РФ, в 13 раз, чем по СКФО и более чем в 20 раз, чем по субъектам СКФО.

Одно из преимуществ автономных учреждений - это право со следующего года, без процедуры перерегистрации перейти обратно на первоначальный статус своей организации. Однако, после их создания, этим правом пользуются единицы, которые не смогли воспользоваться

предпринимательской инициативой и внедрить программу по эффективному применению экономических и предпринимательских инструментов по совершенствованию менеджмента устоявшихся стереотипов.

Сравнительный анализ данных таблицы 1 констатирует разброс показателей по учреждениям, работающей с использованием статуса автономного типа в среднем по РФ с 9,4% по Уральскому 22, Приволжскому 13,0, Северо-Западному 11, Дальневосточному 12 процентов и т.д. По СКФО этот показатель составляет 0,9 процента в государственных до 0,6 процента в муниципальных учреждениях, а достигнутый уровень ниже чем, в среднем по РФ (Таблица 1).

Таблица 1.

Распределение учреждений государственной и муниципальной форм собственности по организационно-правовым формам на конец 2023г.

	Всего учреждений, ед., (в % к итогу)	Число предприятий, в % к итогу	Типы учреждений государственной собственности			Число предприятий в % к итогу	Тип му со
			Казенные	Бюджетные	Авто-номные		Казна-чейские
Российская Федерация	197888	46681	18744	23229	4708	151207	6967
	100,0	24,1	9,5	11,7	2,4	76,4	35,
СКФО	15283	3738	1575	2030	133	11545	710
	100	24,5	10,3	13,3	0,9	75,5	46,

Дагестан	5976	1058	507	530	21	4918	357
	100	17,7	8,5	8,9	0,4	81,3	72,
Ингушетия	680	508	126	363	19	172	15
	100	74,7	18,5	53,4	2,8	25,3	22,
КБР	1132	267	163	96	8	865	79
	100	23,6	14,4	8,5	0,7	76,4	70,
КЧР	854	251	116	125	10	603	29
	100	29,4	13,6	14,6	1,2	70,6	34,
Сев. Осетия	1082	378	147	211	20	704	26
(Алания)	100	34,9	13,6	19,5	1,8	65,1	24,
Чеченская	2076	588	200	356	32	1488	29
Республика	100	28,3	9,6	17,1	15,0	71,7	14,
Ставропольский	3483	688	316	349	23	2795	173
край	100	19,8	9,1	10,0	0,7	80,2	49,

Источник: Составлена автором с использованием статистических материалов Росстата [6, с.526-527] .

Низкие темпы перевода учреждений в автономный тип объясняется боязнью руководителей потерять гарантированное финансирование, а стремление получить статус «казенного» объясняется ожиданием исполнения бюджетной росписи в полном объеме. Однако, практика финансирования расходных обязательств свидетельствует об обратном - многие статьи затрат в период формирования бюджетной росписи сводятся к минимуму и, далеки, от заявочного варианта. При такой практике, большинство руководителей предпочитают бюджетный тип учреждений, финансирование которых отвечает принципу «жить по средствам».

Автономное учреждение, в сравнении с казенными и бюджетными, более свободно в распоряжении имуществом, и в том числе, денежными средствами, полученными от приносящей доход деятельности. Согласно статье, ст. 296 ГК РФ собственник передает имущество автономному учреждению на правах оперативного управления. При этом, учредитель устанавливает задания для автономного учреждения в соответствии с предусмотренной его уставом основной деятельностью, сохраняет размер субсидий и субвенций с учетом расходов на их содержание.

Например, Закон предполагает право автономного учреждения перенаправлять, через наблюдательный совет, сэкономленные деньги, например, с коммунальных услуг, на другие нужды учреждения, т.е. не возвращать их в бюджет. Положительным фактором в деятельности автономных учреждений является повышение ответственности перед государством, получателями государственных (муниципальных) услуг. Снижение качества предоставляемых услуг неминуемо приведет к потере контингента, сокращению нагрузки и рабочих мест, снижению объема финансирования в зависимости от контингента. Распределение учреждений государственной и муниципальной форм собственности по организационно-правовым формам на конец 2023 г. Снижение объема государственного (муниципального) заказа учредителя приводит к негативным последствиям (Таблица 2).

Таблица 2.

Социально-экономические последствия снижения объема государственного (муниципального) заказа учреждениями социальной сферы на очередной финансовый год и плановый период

Возможные последствия	**Получение государ (муниципальной) пределами прописки услуг**		
	Района, поселения		**Регион**
Сокращение штата обслуживающего персонала социальной сферы в связи с оптимизацией расходных обязательств	+		+
Снижение налоговых поступлений, включая отчисления единого социального налога	+		+
Перераспределение стоимости государственных (муниципальных услуг) не в пользу территории	+		+
Снижение ВВП (ВРП) на стоимость оплаченных за границей (региона) услуг социального характера (при прочих равных условиях)	-		+
Увеличение нагрузки на бюджет соответствующего уровня (удельные расходы на единицу получателей бюджетных средств)	+		+
Увеличение расходов домашних хозяйств, связанные с получением услуг вне места жительства (доставка, потери времени на место получения услуги и т.д.)	+		+

Составлена автором

Характерной особенностью процесса трансформации является относительно низкие уровни в государственных учреждениях в сравнении с муниципальными автономными учреждениями. Как показано в таблице, социально-экономические последствия снижения государственного (муниципального) заказа по месту нахождения клиента выходят за пределы экономических интересов конкретного учреждения на уровень управления вышестоящих органов, так как последствия затрагивают структурные сдвиги в системе финансов и бюджета на всех уровнях системы.

Выводы. С учётом накопленного опыта, и общехозяйственной значимости учреждений социальной сферы на современном этапе, актуально на современном этапе развивать положительный опыт, достигнутый в этих учреждениях к настоящему моменту. За анализируемый период в РФ образовано 2786,7 тыс. частных предприятий по различным профилям услуг, что составляет реальную конкуренцию государственным и муниципальным структурам. Условия для перевода - повышение качества предоставляемых услуг по результатам изучения их экономического и управленческого потенциала. Конкурс бизнес-планов позволит поэтапный отбор учреждений с учетом предложений по расширению перечня и объема оказываемых услуг, мероприятий по эффективному использованию закрепленного имущества, включая план по внедрению энергосберегающих технологий, водопотребления и водоотведения, а также затрат, относящиеся постоянный характер по отношению к объему услуг или продукции. Эта процедура позволит учредителю производить поэтапный отбор претендентов для перевода их в автономный тип.

Список литературы:

1. Федеральный Закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ (ред. от 21.11.2022) «Об автономных учреждениях».

2. Федеральный закон № 83-ФЗ: основные положения, механизмы и инструменты [Текст] / Министерство финансов Российской Федерации; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики»; под ред. М. Ю. Алашкевича, Б. Л. Рудника. — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. — 79, [1] с. — 3000 экз. — ISB№ 978-5-7598-0947-0

3. Указ Президента Российской Федерации от 10 сентября 2012 г. № 1276 «Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и

высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности».

4. Указ Президента РФ от 14.11.2017 № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

5. Указ Президента РФ от 25.04.2019 № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

6. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2024:

Стат. сб. / Росстат. - М., 2024. - 1081.

7. Кабардино-Балкария в цифрах.2016: Стат. сб. / Кабардино-Балкариястат-Н., 2016г. - 270 с.

8. Ануфриева А.А., Липкина Н.А. Социально значимые государственные (муниципальные) услуги: Понятие, признаки и стандарты качества. Вестник Института Экономики Российской Академии Наук. 2021. № 4. С. 78-94.

9. Бекулов Х.М., Канокова Б.А. Пути эффективного управления государственным и муниципальным имуществом в автономных учреждениях // Современная наука: тенденции развития: Материалы V Международной научно-практической конференции. 23 июля 2013г.: Сборник научных трудов. Том II.-Краснодар, 2013. -172с.

10. Жангоразова, Ж.С. Региональные социально-экономические системы как объект управления / Ж.С. Жангоразова, Х.М. Бекулов // Естественно-гуманитарные исследования. - 2020. - № 29(3). - С. 164-168. DOI: 10.24411/2309-4788-2020-10250 ED№: KT№TAQ

11. Фролов А.В. Диагностика и конструктивизация административных дисфункций в процессе управления социально-экономическими системами Вестник евразийской науки. 2023. Т. 15. № S6.

12. Родионова М.А. Конкурентоспособность автономных учреждений спортивной направленности. Теория и практика физической культуры. 2017. № 5. С. 86-87.

13. Kulikov A.I. (2015) ESTIMATING OF THE PROBABILITY OF BANKRUPTCY OF THE ORGANISATIONS IN THE KALUGA REGION, BASED ON THE RUSSIAN AND FOREIGN MODELS. ISJ Theoretical & Applied Science 01 (21): 145-149. doi: http://dx.doi.org/10.15863/TAS.2015.01.21.25