

УДК 338

Я.А. Ефимович

КОММЕРЦИАЛИЗАЦИЯ АВТОНОМНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПЕРЕВОДА БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В АВТОНОМНЫЕ

Данная статья посвящена вопросам реализации механизма перевода бюджетных учреждений в автономные. Исследованы проблемы автономизации учреждений как на федеральном уровне, так и на уровнях субъектов Российской Федерации и муниципальных образований; в ходе исследования были выявлены факторы, существенно замедляющие развитие процесса перевода бюджетных учреждений в автономные, а также негативно влияющие на качество предоставляемых учреждениями услуг. Разработан механизм коммерческой адаптации автономных учреждений, базирующийся на принципах внедрения современных технологий маркетинга и управленческого учета.

Ключевые слова: экономика, автономное учреждение, коммерческая адаптация автономных учреждений, рыночные инструменты в управлении автономными учреждениями.

Как известно, сегодня принципы функционирования автономных учреждений законодательно регламентированы как на федеральном уровне, так и на уровнях субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: сформированы основные понятия и определения в данной сфере; создан четкий механизм ведения имущественных отношений; определен порядок создания, реорганизации и ликвидации автономных учреждений; указаны правила ведения финансово-хозяйственной деятельности, а также составления бухгалтерской и иной обязательной отчетности. На наш взгляд, очевидно превалирование *административной составляющей* в нормативно-правовой базе Российской Федерации, регламентирующей деятельность автономных учреждений. При этом отсутствует законодательно оформленный *механизм коммерческой адаптации* автономных учреждений, что является серьезнейшей проблемой, существенно затрудняющей как непосредственно процесс развития автономных учреждений, так и рост основных экономических показателей страны в целом за счет увеличения доли необоснованных расходов бюджетных средств. Более того, мы полагаем, что при отсутствии *систематизированной методики коммерческой адаптации автономных учреждений* не выполняется основная цель, с которой и создавались автономные учреждения, – экономия и более эффективное управление бюджетными средствами Российской Федерации, одновременно предполагалось и развитие конкуренции, и, как следствие, рост качества оказания социально значимых услуг.

Стоит отметить, что преобладание *административной составляющей* в законодательстве, посвященном вопросам функционирования автономных учреждений, несмотря на то, что в целом динамика создания автономных учреждений совпадает с плановыми показателями перевода, повлекла за собой

еще одну не менее важную и актуальную в настоящее время проблему – превышение количества уже созданных автономных учреждений над *качеством их деятельности* после смены организационно-правовой формы.

Таким образом, **целью** настоящего исследования является проведение анализа механизма реализации законодательства Российской Федерации в сфере автономизации учреждений и выявление имеющихся проблем, а также потенциальных возможностей совершенствования этого механизма.

Данные, представленные регионами Российской Федерации, о созданных в 2007 г. и планируемых или уже созданных в 2008 г. автономных учреждениях свидетельствуют, что ситуация в регионах разнообразна. Многие регионы в период 2007–2008 гг. не планировали создание автономных учреждений. Необходимо отметить, что в исследуемый период в регионах-субъектах РФ было создано 228 автономных учреждений, еще 339 планировалось создать до конца 2008 г. Среди регионов-лидеров по формированию нормативной базы и созданию автономных учреждений – Республика Татарстан и Тюменская область. В Москве, Санкт-Петербурге и Московской области не принято на рассматриваемый период ни одного нормативного документа в рамках реализации Федерального закона № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» от 03.11.2006 [1–4].

Также согласно данным от 21 апреля 2010 г., опубликованным Министерством экономического развития Российской Федерации, в России продолжается работа по созданию автономных учреждений и согласованию с федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в соответствующей сфере методических рекомендаций по расчетам нормативных затрат на оказание услуг (выполнение работ) федеральным автономным учреждением [5].

Таблица 1

Количество федеральных автономных учреждений в разрезе ведомств за 2007–2010 гг. (по состоянию на 1 августа 2010 г.)

Ведомства	Годы				Итого за 2007–2010 гг.
	2007	2008	2009	2010	
Минобороны России	–	1	–	–	1
Россельхоз	–	–	2	–	2
Минэнерго России	–	–	–	4	4
Минобрнауки России	–	–	2	8	10
Всего	–	1	4	12	17

Важно отметить, что в течение 2009–2010 гг. Минэкономразвития России осуществляло и продолжает осуществлять переписку по различным вопросам в части разъяснения перевода тех или иных организаций и учреждений в автономные учреждения. В табл. 1 сведены количественные показатели создания федеральных автономных учреждений. Данные, представленные в табл. 1, показывают, что реализация механизма перевода бюджетных учреждений в автономные на федеральном уровне происходила довольно медленно, несмотря на практически завершённую работу по нормативному обеспечению процесса преобразования федеральных бюджетных учреждений в автономные. В целом в 2010 г. по сравнению с предыдущим годом реализация

процесса автономизации бюджетных учреждений протекала менее динамично. Основной причиной данной тенденции, по нашему мнению, является принятие в 2010 г. Федерального закона № 83-ФЗ [6], предусматривающего изменение ранее существовавших норм, регламентирующих механизм преобразования бюджетных учреждений в автономные: возникла необходимость корректировки ранее принятых субъектами Российской Федерации нормативно-правовых актов в отношении государственных (муниципальных) учреждений.

Таблица 2

Государственные и муниципальные автономные учреждения в субъектах Российской Федерации в разрезе отраслей за 2007–2010 гг. (по состоянию на 01.08.2010 г.)

Отрасли	Годы				Итого за 2007–2010 гг.
	2007	2008	2009	2010	
Образование	41	260	451	131	883
Культура, кинематография, средства массовой информации, всего	4	139	195	43	381
В том числе					
СМИ	0	102	119	13	234
культура	4	37	76	30	147
наука	0	0	1	0	1
Здравоохранение, физическая культура и спорт (туризм), всего	9	19	35	23	86
В том числе:					
здравоохранение	1	1	8	6	16
физическая культура и спорт	8	18	25	17	68
туризм	0	0	2	0	2
Социальная политика	23	15	43	72	153
Итого в отраслях социальной сферы	77	433	724	269	1503
В других отраслях	17	135	145	97	394
Всего автономных учреждений в субъектах РФ	94	568	869	366	1897

Приведем сводные количественные показатели создания государственных и муниципальных автономных учреждений в субъектах Российской Федерации по отраслям за 2007–2010 гг. (табл. 2). Данные свидетельствуют о том, что наибольшее число автономных учреждений создано в сфере образования (883 АУ). Причем ежегодно количество бюджетных учреждений, переведенных в статус автономных, увеличивается. Подобная динамика характерна для всех отраслей, но наиболее показательна именно в сфере образования [1–3]. Отметим, что за период 2011–2012 гг. структурированная информация о ходе создания автономных учреждений отсутствует; указано лишь, что процесс автономизации протекает согласно запланированным срокам.

Таким образом, явно прослеживается тенденция *формально-количественного подхода* при переводе бюджетных учреждений в автономные. Государством проводятся статистические наблюдения лишь непосредственно числа созданных автономных учреждений в том или ином регионе, без учета изменения *качества* оказания социально значимых услуг; более того, отсутствует и учет оказания автономными учреждениями вновь созданных платных (частично платных) услуг. На сегодняшний день в Российской Федерации в автономных учреждениях всех уровней власти не сформирован четкий *механизм рыночного управления*, что, как уже отмечалось ранее, является серьезнейшей проблемой, влекущей за собой в том числе и значительное снижение уровня платежеспособности учреждения. Выход из сложившейся ситуации мы видим в создании *методики коммерческой адаптации автономных учреждений*, базирующейся на принципах маркетинга и управленческого учета; одновременно предполагается сформулировать методические указания для руководителей автономных учреждений по применению данной методики. Автономным учреждениям для развития как потенциала в целом, так и экономических показателей в частности нужно проводить анализ состояния и законов рынка, организовывать исследования потребительского сегмента и источников потребительской мотивации, согласно рыночным законам подходить к вопросам выбора вида рекламы и установления цен на платные услуги. Также, ориентируясь на принципы финансового менеджмента, нужно определять методы учета затрат при формировании себестоимости.

Предлагаемая нами *методика коммерческой адаптации автономных учреждений* состоит из трех основных этапов: 1) анализа «внешних» связей и возможностей учреждения; 2) исследования «внутреннего» потенциала и 3) формирования коммерциализированной модели автономного учреждения.

Итак, изначально нужно изучить уже сформировавшиеся взаимосвязи автономного учреждения с органами государственной (муниципальной) власти, поставщиками материально-технических ресурсов, потребителями, контрагентами и конкурентами. Одновременно проводится анализ имеющейся модели ведения финансово-хозяйственной деятельности. Уточним, что «внешний» анализ заключается в детальном изучении прежде всего **органов государственной (муниципальной) власти** с целью определения направлений поддержки со стороны государства (муниципалитета) в части развития рыночной адаптации учреждений. Общеизвестно, что федеральное законодательство в сфере совершенствования социально-экономической системы стимулирует качественное развитие бюджетных учреждений, в том числе и их «автономизацию»; более того, ряд положений основного закона «Об автономных учреждениях», а также развитие государственно-частного партнерства осуществляют поддержку в развитии дополнительных платных услуг, оказываемых автономными учреждениями, и стимулируют их к внедрению рыночных принципов управления и повышению уровня конкурентоспособности. Исследование **поставщиков** базируется на применении методов *маркетингового исследования* и частично *BSC-технологии*, представляющей собой сбалансированную систему показателей. Подразумевается проведение расчета показателей качества, обслуживания и цены; параллельно проводится оценка поставщиков относительно степени надежности соблюдения условий

контрактов. Особое внимание также должно быть уделено анализу финансового положения основных поставщиков, наличию рекламаций на качество продукции (или оборудования), уровню обслуживания и проч. При изучении **потребителей**, на наш взгляд, целесообразно условно поделить их на две категории: «стабильных», определяющихся государственным (муниципальным) заданием, и «зависимых» от развития коммерческой составляющей; при этом можно использовать существующую матрицу Ансоффа, разумеется, с учетом особенностей автономного учреждения. Говоря о методах исследования **контрагентов** (в том числе кредиторов) и **конкурентов**, стоит отметить необходимость учета процессов развития конкуренции на рынке предоставления платных социально значимых услуг, речь прежде всего идет об оказании подобных услуг бюджетными учреждениями, а также о стремительно развивающейся сети частных учреждений, являющихся, по сути, основным конкурентом для автономных учреждений.

Далее, «вторым этапом» в построении методики коммерческой адаптации нами было предложено проведение анализа «внутреннего» потенциала автономного учреждения; и если «первый этап» в большей степени базировался на современных технологиях маркетинга, то в данном случае речь пойдет о компонентах управленческого учета. Прежде всего, стоит отметить роль **системы производственного менеджмента (для автономного учреждения)**. На наш взгляд, «производственную составляющую» в управлении учреждением уместно формировать, применяя метод «Системы сбалансированных показателей» (модификация BSC-технологии). Суть метода заключается в переносе и декомпозиции стратегических целей для планирования операционной деятельности, а также контроле их достижения, т.е. предлагается внедрить механизм взаимосвязи стратегических замыслов и решений с ежедневными задачами учреждения. На уровне развития коммерческой составляющей контроль стратегической деятельности осуществляется через так называемые ключевые показатели эффективности (КПЭ), которые являются измерителями достижимости целей функционирования учреждения, а также инструментом не только стратегического, но и оперативного управления [7, 8]. Автором в качестве обозначенных показателей рекомендуется применять коэффициенты, отражающие отношение вновь созданных, платных услуг к общему числу оказываемых услуг; динамику роста объемов внебюджетного финансирования; процентную долю доходов от оказания дополнительных платных услуг в общем объеме внебюджетных поступлений и др.

Одновременно с целью выявления «узких» мест, а также возможностей проводится учет **финансово-хозяйственной деятельности** автономного учреждения, основанный на оценке уровня ликвидности, платежеспособности и рентабельности для предполагаемых платных услуг; необходимо также проведение анализа безубыточности при определении перечня платных услуг.

При формировании **ценовой политики** изначально мы рекомендуем проводить учет затрат и калькуляцию себестоимости внедряемых платных услуг; методы ценообразования, ориентированные на потребителей, или уровень цен основных конкурентов стоит применять только после прочного проникновения на рынок дополнительных платных услуг.

Однако не стоит забывать, что в основе любого производственного процесса лежит кадровый потенциал; таким образом, при построении **кадровой политики** (в ходе реализации процесса развития платных услуг) руководству автономного учреждения следует применять методы рыночного управления персоналом, основанного на принципах экономического и неэкономического стимулирования работников.

На основе вышеизложенного формируется методика коммерческой адаптации автономного учреждения; коммерциализированная модель учреждения помогает выявить возможности практического применения разработанной методики, а также спрогнозировать качественные изменения в функционировании учреждения после внедрения методики.

Наряду с проблемой отсутствия механизма коммерческой адаптации автономных учреждений нами также была выявлена и проблема, связанная с отсутствием статистических показателей общего числа учреждений, в результате чего становится затруднительным оценить доли созданных автономных учреждений в отраслевом разрезе. К примеру, в сфере образования отсутствует показатель числа учреждений дополнительного профессионального образования; в сфере здравоохранения, физической культуры и спорта – показатель числа учреждений физической культуры, спорта и туризма (имеются лишь показатели числа спортивных сооружений); в сфере культуры, кинематографии и СМИ – показатели числа учреждений кинематографии и средств массовой информации (представлены лишь показатели числа изданий журналов и газет) и т. п.

На наш взгляд, важно отметить, что региональные и местные органы власти, заключающие договоры о сотрудничестве с информационной системой «КонсультантПлюс: Сводное региональное законодательство» [1], осуществляют доступ к информационным источникам. При исследовании преобразования бюджетных учреждений в автономные было установлено, что не все регионы своевременно и в полном объеме предоставляют необходимую информацию для пополнения информационного портала. Более того, официальный сайт Минэкономразвития Российской Федерации также содержит данные мониторинга «О ходе создания автономных учреждений», проводимого Минэкономразвития России по поручению Правительства РФ от 16 июля 2008 г. № ИШ-П13–4 пр, п. 3 [9]. Сведения мониторинга были использованы для анализа «объемных» показателей создания федеральных автономных учреждений. Обратим внимание, что проводимый Минэкономразвития России учет процесса реализации механизма перевода бюджетных учреждений в автономные в субъектах Российской Федерации характеризуется бессистемностью формирования и неполнотой отражения, отсутствием разработанных форм представления информации и специальных показателей, позволяющих анализировать динамику происходящих процессов. Федеральные министерства представляют информацию в Минэкономразвития России в произвольной форме и в такой же форме она размещается на официальном сайте.

Таким образом, можно говорить об отсутствии единого, четкого, систематизированного учета динамики создания автономных учреждений; реше-

ние данной проблемы мы видим в формировании как на федеральном уровне, так и на уровнях субъектов Российской Федерации и муниципальных образований *единого информационного реестра*, включающего в себя статистические данные о ходе создания автономных учреждений по всей территории России, сгруппированные по временным периодам и отраслям функционирования. Реестр может выступать как приложение официального сайта Минэкономразвития Российской Федерации и обязательно должен содержать не только количественные данные, но и информацию о *качественном* изменении состава оказываемых услуг.

Литература

1. *Информационная база «КонсультантПлюс: Сводное региональное законодательство».*
2. *Информационная база «Гарант-Эксперт 2010-2011».*
3. *Официальный сайт* Федеральной службы государственной статистики. URL: www.gks.ru
4. *Федеральный закон* от 03.11.2006. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».
5. *Официальный сайт* Минэкономразвития России. URL: www.economy.gov.ru
6. *Федеральный закон* от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».
7. *Нортон Д., Каплан Р.* Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию. М.: Олимп-Бизнес, 2010. 320 с.
8. *Клочков А.К.* KPI и мотивация персонала. Полный сборник практических инструментов. М.: Эксмо, 2010. 160 с.
9. *Поручение* Правительства РФ от 16 июля 2008 г. № ИШ-П13–4 пр.