

Секция «Государственное и муниципальное управление»

Противоречия в реформе государственных и муниципальных учреждений

Арлашкин Игорь Юрьевич

Аспирант

*Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Факультет
государственного управления, Москва, Россия*

E-mail: igor-arlashkin@mail.ru

Реформа государственных и муниципальных учреждений началась в 2010 году, и за два прошедших года была реализована большая часть запланированных мероприятий. Но одно из главных ее противоречий состоит в том, что «больше автономии» не равноценно «больше свободы». Реформа учреждений предполагает, что:

1) все государственные и муниципальные учреждения могут существовать в трех типах: казенные учреждения (финансируются по смете), бюджетные учреждения и автономные учреждения;

2) бюджетные и автономные учреждения получают задание на оказание услуг (выполнение работ), которое устанавливает требования к результатам их деятельности; при этом финансирование бюджетных и автономных учреждений осуществляется посредством субсидии на оказание услуг (выполнение работ) и содержание части имущества и за счет иных источников (в том числе доходов от платных услуг);

3) бюджетные и автономные учреждения получают большую финансовую и управленческую автономию, но при этом должны выполнить показатели по объему и качеству услуг, установленные в задании.

В то же время можно выделить три основные области, в которых реальная самостоятельность учреждений оказалась ограниченной, что проявляется в навязывании:

- типа учреждения;
- целей;
- средств.

1. Навязывание типа учреждения. Логично предположить, что организация выбирает ту модель поведения, которая в большей степени отвечает ее потребностям. Три типа учреждений представляют собой разные модели организационного поведения:

- казенное учреждение функционирует по смете, главное – исполнить расходы в заданных объеме и структуре;

- бюджетное учреждение получает задание и относительно свободно распоряжается средствами и имуществом;

- автономное учреждение сходно по принципу функционирования с бюджетным, кроме того, может открывать счета не в казначейских органах, а в кредитных организациях; обязательно имеет наблюдательный совет.

С точки зрения управления и организации три типа обладают действительно важными различиями. Поэтому учреждения должны обладать свободой выбора типа учреждения: такой выбор зависит от того, какими компетенциями обладают руководитель и персонал, насколько финансово зависимо учреждение от учредителя (государства или муниципалитета) и т.д. Формально данную свободу никто не ограничивает. Но поскольку существуют определенные поощрительные механизмы, органы власти стремятся, как правило, увеличить долю автономных учреждений и уменьшить долю казен-

ных. Примером может служить конкурс среди субъектов РФ по реализации программ повышения эффективности бюджетных расходов. Соответствующая методика оценки результатов [2] включает следующие характерные показатели:

- доля государственных автономных и бюджетных учреждений субъекта Российской Федерации, оказывающих государственные услуги, в общем числе государственных учреждений субъекта Российской Федерации, % (при этом наибольшее количество баллов присуждается за значение 80% и выше);

- наличие хотя бы одного муниципального образования, в котором все муниципальные учреждения являются казенными (при наличии хотя бы одного такого муниципалитета присуждается 0 баллов).

2. Навязывание целей. Строго говоря, никто и не ставит задачи определить организационные цели учреждения, подобные требования отсутствуют в законодательстве. Формат государственного (муниципального) задания не предусматривает наличия целей учреждения, а индикаторы устанавливаются для оценки деятельности учреждения, но не достижения каких бы то ни было целей. Однако проблема заключается в том, что учреждения мотивируются на увеличение доли доходов от платных услуг (и в конечном счете на самоокупаемость). Финансовые цели, в которых отражен мотив прибыли, становятся главными, а это недопустимо для некоммерческой организации. Например, уже упомянутой методикой [2] закреплён следующий показатель:

- прирост объема доходов государственных автономных и бюджетных учреждений субъекта Российской Федерации от приносящей доход деятельности, % (максимальное число баллов присуждается за прирост на 20% и более).

Еще один характерный пример – оценка качества управления региональными финансами [2]. Здесь используется такой показатель, как использование организационно-правовых форм функционирования государственных учреждений субъекта Российской Федерации. Рассчитывается он как отношение доходов от предпринимательской деятельности автономных учреждений к доходам от предпринимательской деятельности бюджетных учреждений (чем больше это соотношение, тем выше результат оценки).

3. Навязывание средств. Взаимоотношения учредителя (в лице конкретного органа власти) и бюджетного (автономного) учреждения должны строиться по принципу «конкретные результаты за данные деньги». Учредителя должно интересовать качество услуг, их объем, отсутствие нарушений при предоставлении услуг и т.д. (т.е. учредитель выступает в роли заказчика услуг для населения). В остальных вопросах учредитель должен относиться к учреждениям так же, как и к иным организациям. Однако государство непоследовательно в данном вопросе: хотя формально учреждения получают определенную степень автономии, а учредителя интересует результат, фактически сохраняются все те же требования к внутренним процессам учреждения, т.е. к тем средствам, которые учреждение использует в своей деятельности.

Например, учреждения имеют право самостоятельно определять необходимость в персонале и уровень оплаты труда, но все еще сохраняются нормативы численности работников (обеспеченности учреждений персоналом), вводятся положения о новых системах оплаты труда. Также для учреждений обязательно соблюдение собственного плана финансово-хозяйственной деятельности. Однако требования к данному плану устанавливаются государством, и по своей сути план не отличается от прежней сметы расходов. Кроме того, в определенной мере навязываются методы управленческого уче-

та: уже изначально учет затрат должен строиться по услугам, а не по иным объектам.

Таким образом, в ближайшее время органам власти и местного самоуправления предстоит столкнуться с заложенными в реформе противоречиями, поскольку придание автономии учреждениям соседствует с сохранением прежних требований, не признающих функционирования учреждений как самостоятельных организаций.

Литература

1. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 3 декабря 2010 года 552 «О порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами».
2. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 29 июня 2011 года 73н «Об утверждении методики проведения оценки результатов, достигнутых субъектами Российской Федерации в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, и динамики данных результатов».