

УДК 347.19:658.1

Т.Н. ПОТАПОВА,
старший преподаватель

Институт экономики, управления и права (г. Казань)

E-mail: pttatjana@mail.ru

СОЗДАНИЕ АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ: ПЛЮСЫ И МИНУСЫ

Восьмого января 2007 г. вступил в силу Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ "Об автономных учреждениях", с принятием которого в законодательстве появилось два типа государственных (муниципальных) учреждений. Теперь государственное (муниципальное) учреждение может быть бюджетным или автономным. В статье рассмотрены положительные стороны деятельности автономных учреждений, новые возможности, а также проблемы деятельности.

В соответствии с Федеральным законом от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ "Об автономных учреждениях" автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Опыт регионов Российской Федерации свидетельствует о достаточно высокой степени интенсивности реализации Федерального закона "Об автономных учреждениях". Республика Татарстан является первопроходцем в области создания автономных учреждений среди регионов Российской Федерации. Работа по переводу в автономные учреждения ведется в Республике Татарстан с 2007 г.

Автономное учреждение отличается от бюджетного большей степенью экономической свободы, возможностью осуществления действий, которые для бюджетных учреждений законодательно ограничены или запрещены.

Автономные учреждения вправе привлекать заемные средства, открывать счета в кредитных организациях, самостоятельно распоряжаться отдельными видами имущества, что невозможно в отношении бюджетных учреждений.

В отличие от бюджетных учреждений, которые согласно п. 1 ст. 298 Гражданского кодекса Российской Федерации вообще не наделены правом распоряжаться имуществом, закрепленным за ними собственником или приобретенным за счет средств, выделенных для этих целей собственником, автономное учреждение вправе распоряжаться всем имуществом. С принятием Федерального закона "Об автономных учреждениях" появилась возможность инициативного участия учреждений при предоставлении государственных (муниципальных) услуг.

Среди преимуществ деятельности учреждений в статусе автономных можно выделить следующие:

- самостоятельное распределение всех доходов;
- отсутствие контроля за расходованием средств со стороны казначейства;
- отсутствие необходимости использовать Федеральный закон от 11 июля 2005 г. № 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд";

– возможность осуществлять заимствования;
– разделение ответственности руководителя автономного учреждения с наблюдательным советом [4].

Доходы автономного учреждения остаются в его самостоятельном распоряжении, используются им для достижения целей, ради которых оно создано, не относятся к доходам бюджета. Заработанные автономным учреждением денежные средства и приобретенное за счет них имущество не может быть передано другим государственным (муниципальным) организациям. Следовательно, появляется больше возможностей для обновления оборудования, мебели, обеспечения своевременного текущего ремонта помещений, повышения заработной платы сотрудникам и др.

Важный плюс несет в себе создание автономного учреждения для собственника – у него нет ответственности по обязательствам такого учреждения, но при этом сохраняется возможность контроля за сохранностью имущества автономного учреждения, закрепленного за ним на праве оперативного управления и гарантированном сохранении в собственности имущественного комплекса автономного учреждения в части недвижимого и особо ценного движимого имущества.

Однако большая свобода действий сопряжена с большей ответственностью и рисками. Автономные учреждения неизбежно сталкиваются с проблемами, которые им приходится решать самостоятельно.

Наибольшие опасения, по мнению многих авторов, вызывает тот фактор, что после преобразования бюджетного учреждения в иной тип, последует возможное сокращение государственного финансирования.

Однако некоторые ученые придерживаются иного мнения. Автономные учреждения, как и бюджетные, сохраняют для себя гарантию бюджетного финансирования. Учредитель не может не дать автономному учреждению задание на оказание государственных или муниципальных услуг и субсидию на выполнение этого задания, то есть он не может оставить учреждение без финансирования. Следовательно, снижение размеров финансирования заданий

автономным учреждениям по сравнению с бюджетными учреждениями будет незаконно.

Имеет место опасение, что автономному учреждению не будут давать задания и финансировать их выполнение по окончании переходного периода, в течение которого финансирование не может быть уменьшено. Однако гарантией здесь является то, что риск снижения размеров государственного задания, следовательно, его финансирования, от типа учреждения не зависит. Переход к финансированию по заданию планируется для всех учреждений. Таким образом, и бюджетные учреждения точно также столкнутся с необходимостью осваивать новый порядок финансирования и приспосабливаться к работе в изменившихся условиях.

Однако на современном этапе сокращение объемов государственных заданий автономных учреждений возможно при снижении наполняемости бюджета, что при низкой доле иных источников дохода может привести к недофинансированию необходимых расходов, таких как заработная плата, расходные материалы, коммунальные платежи, налоги.

Возникает риск неготовности банков кредитовать автономные учреждения, поскольку речь идет об учреждениях без субсидарной ответственности, кредиты будут фактически необеспеченными.

На современном этапе процесс создания автономных учреждений в подавляющем большинстве случаев обгоняет процесс создания для них необходимой региональной или муниципальной нормативно-правовой базы. В частности, в ряде регионов, где созданы государственные и муниципальные автономные учреждения, наблюдается ситуация, при которой автономные учреждения уже созданы, а такой необходимый для их деятельности нормативно-правовой акт, как порядок формирования задания и его финансового обеспечения, еще не принят.

Имеет место быть риск неравнозначного финансового обеспечения государственных заданий, то есть недофинансирование одних при избыточном финансировании других из-за отсутствия объективных методик расчета нормативов финансирования государственных заданий.

Таким образом, в результате несогласованности действий различных органов государственной и муниципальной власти финансирование в течение некоторого времени, возможно, будет затруднено по причине неотработанности порядка, непринятия всех нужных документов, чего опасаются руководители многих бюджетных учреждений, которым предстоит изменение типа учреждения на автономное.

Автономные учреждения в установленном порядке вправе открывать счета в кредитных организациях. В этом их большой плюс. Однако существует риск банкротства кредитной организации, и он должен быть рассмотрен как существенный и требующий внимания. Счета кредитных организаций отличаются от казначейских, в том числе и тем, что кредитная организация может обанкротиться.

Устранение данного риска заключается в тщательной оценке кредитной организации при ее выборе, выбирать наиболее надежные банки для открытия счета автономного учреждения: открытие счета в банках, значительная доля акций которых находится в собственности государства, например, Сбербанк РФ, Внешторгбанк. Наблюдательный совет автономного учреждения рассматривает предложения руководителя автономного учреждения о выборе кредитных организаций, в которых автономное учреждение может открыть банковские счета. Может иметь место и страхование вкладов.

Среди рисков перехода в автономные учреждения выделяют также снижение качества и доступность услуг. Устранением данного риска является следующее. В соответствии с п. 7 ст. 5 Федерального закона "Об автономных учреждениях" предложение о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего бюджетного учреждения, представленное в Правительство Российской Федерации, должно содержать обоснование создания автономного

учреждения, в том числе с учетом возможных социально-экономических последствий его создания, доступности такого учреждения для населения и качества оказываемых им услуг. Учредитель должен определить критерии перехода в автономное учреждение с учетом этого риска.

Чтобы получить максимальное число плюсов от приобретения нового статуса, автономному учреждению потребуется повернуться лицом к потребителю, заинтересовать его в получении (приобретении) услуг именно этого учреждения.

Итак, основным преимуществом преобразования бюджетных учреждений в автономные является увеличение объема хозяйственной самостоятельности. Однако при этом возникает ряд проблем.

По нашему мнению, для успешного функционирования автономных учреждений следует определить ряд условий: приспособленность к работе в рыночных условиях; возможность развития и устойчивого функционирования в случае уменьшения государственного задания и, соответственно, уменьшения бюджетного финансирования; платежеспособный спрос населения на услуги.

Определяющую роль в этом играет наличие у руководства навыков работы в новых условиях. Необходимо стратегическое планирование развития автономных учреждений, постановка новых целей и задач, которые позволят выйти на новый уровень качества, и, следовательно, на новые конкурентные позиции, а не просто ведение обычной деятельности и решение текущих вопросов.

Список литературы

1. Кулакова Е.В. Автономные учреждения – одна из форм совершенствования деятельности медицинских учреждений // Советник бухгалтера в здравоохранении. – 2008. – № 7.
2. Носов Д.В. Автономные учреждения: кому они выгодны? // Городское управление. – 2008. – № 12.

В редакцию материал поступил 09.10.09.

Ключевые слова: автономные учреждения, государственное финансирование, риск банкротства, хозяйственная самостоятельность.