

УДК 336.13.131 (470.342)

Н. В. Грицук, В. В. Мельситова

РАЗВИТИЕ АВТОНОМНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В КИРОВСКОЙ ОБЛАСТИ И ГОРОДЕ КИРОВЕ: ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ДИНАМИКА

В статье основными результатами исследования являются изучение федерального законодательства, законодательства Кировской области и муниципального нормативно-правового регулирования как основы для создания и деятельности автономных учреждений, а также выявление динамики роста количества автономных учреждений в Кировской области и городе Кирове. В статье использованы следующие методы исследования: анализ, синтез, обобщение. Статья предназначена для студентов, магистров и аспирантов. Значительный рост количества автономных учреждений в Кировской области и городе Кирове свидетельствует о развитой нормативной базе и эффективном выполнении поставленных Президентом РФ задач на региональном и местном уровне.

Ключевые слова: автономные учреждения, история, динамика.

Результативность и эффективность использования бюджетных средств, и поиск путей повышения результативности и эффективности, а также экономии бюджетных средств является предметом постоянных исследований ученых и государственных деятелей. Необходимость изменения подхода к финансированию государственных и муниципальных учреждений назревала долгие годы и вылилась в административную реформу начала 2000-х годов.

Первыми шагами в указанном направлении стало принятие Правительством Российской Федерации распоряжения от 21.11.2003 № 1688-р «О плане мероприятий по обеспечению реструктуризации бюджетного сектора на 2003 – 2004 годы», целью которого являлась реструктуризация бюджетного сектора в 2003–2004 годах [1].

В 2006 году был принят Федеральный закон от 03.11.2006 № 174 «Об автономных учреждениях», который законодательно ввел новый тип государственного (муниципального) учреждения – автономные учреждения [2]. Понятие автономного учреждения впервые появилось в Гражданском кодексе РФ в редакции Федерального закона от 03.11.2006 № 175-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях», а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений» [3]. В соответствии с ним были внесены изменения в пункт 2 статьи 120 Гражданского кодекса РФ, где указывалось, что «государственное или муниципальное учреждение может быть бюджетным или автономным учреждением». Кроме того, в статье 298 Гражданского кодекса РФ были определены особенности распоряжения автономным учреждением имуществом [4]. Законодательное закрепление такого типа учреждения как автономное и введение механизма показателей результативности и эффективности использования предоставленных государством субсидий способствует увеличению доходного потенциала государственных учреждений и налагает на учреждения ответственность за расходование бюджетных средств [5, с. 219].

В Бюджетном послании от 25 мая 2009 года Президент Российской Федерации Д. А. Медведев отметил, что причиной неэффективных расходов является устаревшая система финансирования государственных и муниципальных учреждений, которое производится, основываясь на фактических затратах. Направление, в котором необходимо двигаться, Д. А. Медведев видел в том, что бюджетная сеть требует реструктуризации, а именно, перехода от финансирования бюджетных учреждений к финансированию предоставления государственных и муниципальных услуг [6].

Таким образом, перед законодателем стояла задача подготовить правовую базу для реализации на практике принципиально иного взгляда на финансовое обеспечение деятельности государственных и муниципальных учреждений.

Было избрано такое направление, как смена ориентира на предоставление бюджетных средств не для поддержания деятельности учреждения, а на оплату оказанных данным учреждением услуг в зависимости от объема оказанных услуг и их качества. Поэтому в Бюджетном послании было указано на необходимость разработки критериев качества предоставления услуг, а также методик расчета финансового обеспечения государственных и муниципальных заданий [6]. Внедрение государственных и муниципальных заданий на оказание государственных (муниципальных) услуг и их оплату по реальным результатам, ориентирование учреждений на запросы потребителей, в том числе за счет внедрения новых систем оплаты труда, – такие задачи были поставлены в целях построения более эффективной и результативной системы функционирования государственных и муниципальных учреждений [6].

На деле указанные задачи были реализованы посредством перевода бюджетных учреждений со сметного принципа финансирования на формирование государственных заданий с обеспечением финансирования за счет субсидий, в том числе на основе преобразования бюджетных учреждений в автономные учреждения [6]. Законодательное отражение данного процесса получил в виде принятия Федерального закона 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].

Перевод бюджетного учреждения в автономное является довольно сложным с правовой и организационной точек зрения процессом, поэтому распоряжением Правительства РФ от 07.09.2010 № 1505-р были утверждены методические рекомендации по определению критериев изменения типа государственных учреждений субъектов РФ и муниципальных учреждений с учетом сферы их деятельности [8].

Нормативной основой процесса перевода бюджетных учреждений в автономные в Кировской области стали Закон Кировской области от 06.10.2008

№ 287-ЗО «О порядке управления и распоряжения государственным имуществом Кировской области» [9] и постановление Правительства Кировской области от 05.10.2009 № 26/342 «О мероприятиях по реализации Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» [10]. Указанным постановлением был утвержден Порядок подготовки предложений о создании областных автономных учреждений путем изменения типа существующих областных государственных учреждений, а также Положение об осуществлении органами исполнительной власти области функций и полномочий учредителя областных автономных учреждений. Создание областных автономных учреждений осуществлялось путем изменения типа существующих областных государственных учреждений посредством подготовки предложений в Правительство Кировской области органом исполнительной власти, в ведении которого находится соответствующее областное государственное учреждение, по согласованию с органом по управлению государственной собственностью области и финансовым органом области по инициативе или с согласия областного государственного учреждения.

Постановлением Правительства Кировской области от 22.11.2010 № 78/562 «Об утверждении Порядка принятия решений о создании, реорганизации, изменении типа и ликвидации областных государственных учреждений, а также утверждения уставов областных государственных учреждений и внесения в них изменений» Порядок подготовки предложений о создании областных автономных учреждений путем изменения типа существующих областных государственных учреждений был признан утратившим силу и утвержден новый Порядок подготовки предложений [11]. В соответствии с новым Порядком подготовки предложений областное государственное учреждение создается путем его учреждения или путем изменения типа существующего областного государственного учреждения посредством издания распоряжения Правительства Кировской области. Причем

изменение типа существующего областного государственного учреждения не является его реорганизацией [11].

Далее областное законодательство в сфере регулирования автономных учреждений получило развитие в постановлении Правительства Кировской области от 29.12.2010 № 84/686 «О полномочиях органов управления областных казенных, бюджетных и автономных учреждений и внесении изменений в постановление Правительства области от 05.10.2009 № 26/342» [12], которым был признан не действующим примерный устав областного автономного учреждения. Кроме того, функции и полномочия Учредителя автономного учреждения были возложены исключительно на орган исполнительной власти, в ведении которого находится учреждение, когда в старой редакции функции и полномочия Учредителя автономного учреждения возлагались, в том числе на орган по управлению государственной собственностью области [12].

Нормативной базой для процесса перевода бюджетных учреждений в автономные на муниципальном уровне, в муниципальном образовании «Город Киров», стало постановление главы администрации города Кирова от 27.06.2008 № 2455-П «О мерах по реализации Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» [13]. Данным постановлением были утверждены Положение о порядке подготовки и рассмотрения предложений о создании автономных учреждений путем изменения типа существующих муниципальных учреждений и порядке создания муниципальных автономных учреждений и Положение об определении условий и порядка формирования муниципального задания учредителя муниципальному автономному учреждению [13]. Создание автономного учреждения на муниципальном уровне осуществляется аналогично с областным, а именно путем изменения типа существующего муниципального учреждения по инициативе муниципального учреждения, по предложению курирующего его отраслевого (функционального),

территориального органа администрации города Кирова с согласия самого муниципального учреждения [13].

Таким образом, поставленная перед властными структурами задача по подготовке нормативной основы для повышения результативности и эффективности использования бюджетных средств всех уровней была выполнена, был запущен процесс внедрения нового типа учреждения в Кировской области и городе Кирове.

Перечисленная в статье иерархия нормативных правовых актов наглядно изображена на рисунке 1.

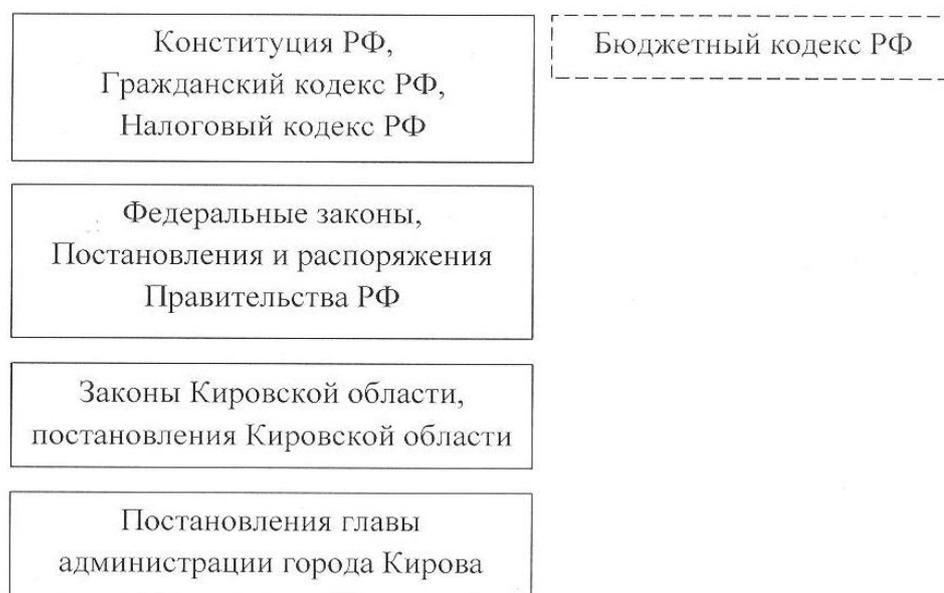


Рис. 1. Иерархия нормативно-правовых актов

Данные Территориального органа федеральной службы государственной статистики по Кировской области (Кировстат) позволяют проследить динамику развития автономных учреждений в Кировской области и городе Кирове, начиная с 2007 года. В таблице 1 показано количество автономных учреждений в Кировской области и отдельно в городе Кирове с разбивкой по годам.

Таблица 1

**Количество автономных учреждений в Кировской области и в городе
Кирове [14]**

Год	Количество АУ в Кировской области, шт.	Количество АУ по МО «Город Киров», шт.
2007	1	0
2008	43	7
2009	55	15
2010	74	30
2011	183	87
2012	199	94
2013	166	65
2014	156	56
2015	159	55

По данным Кировстата наибольшее количество автономных учреждений зафиксировано в 2012 году: в Кировской области – 199 шт., в городе Киров – 94 шт.

Для наглядности изобразим динамику изменения количества автономных учреждений в Кировской области и городе Кирове на диаграмме (Рисунок 2).

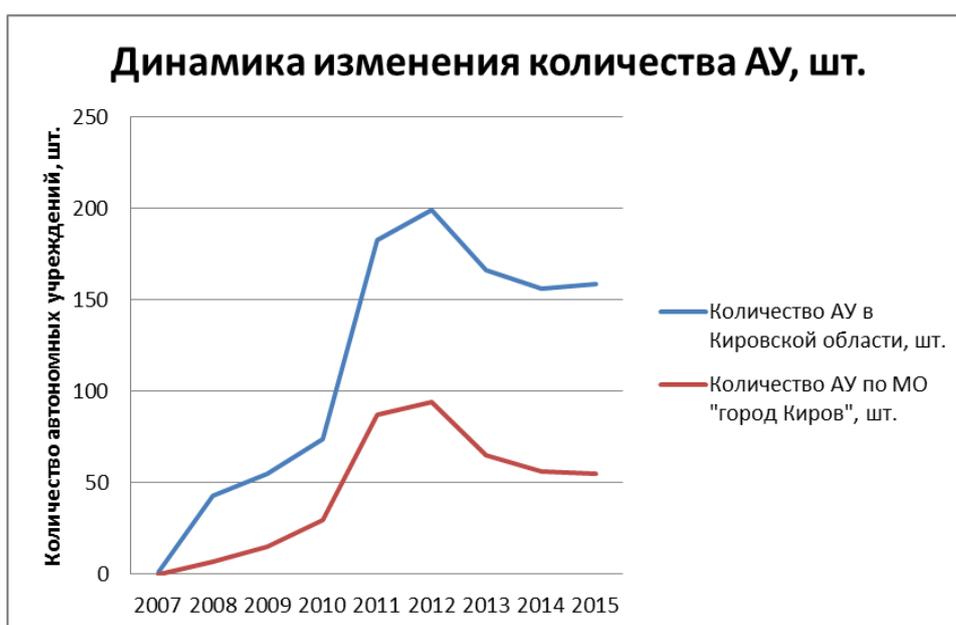


Рис. 2. Динамика изменения количества АУ

В соответствии с приведенными данными можно прийти к выводу, что количество автономных учреждений в Кировской области и городе Кирове, начиная с 2007 года по 2012 год, росло быстрыми темпами. Однако, начиная с 2013 года, прослеживается тенденция уменьшения количества автономных учреждений и в Кировской области, и городе Кирове. Исключение для Кировской области составляет 2015 год, в котором количество автономных учреждений возросло приблизительно на 1,9%.

Таким образом, создание автономных учреждений в Кировской области и муниципальном образовании «Город Киров» явилось частью создания новой системы финансирования государственных и муниципальных учреждений, которая основывается на финансировании предоставления государственных и муниципальных услуг и выполнении задания с учетом критериев качества предоставления услуг вместо финансирования деятельности самого учреждения. Внедрение указанной новой системы служит целям устойчивого социально-экономического развития таких сфер как наука, образование, здравоохранение, культура, средства массовой информации, социальная защита, занятость населения, физическая культура, спорт и т. д. Повышая результативность и эффективность использования средств бюджета, государство стремится перестроить бюджетную систему к условиям экономического кризиса и падения доходов государства, но не допустить резкого падения социально-экономического развития России [5, с. 221–222]. Динамика развития автономных учреждений в Кировской области и городе Кирове свидетельствует об активной адаптации государственных и муниципальных учреждений к условиям меняющейся социально-экономической ситуации и о подготовленности и развитости нормативной базы.

Список литературы

1. О плане мероприятий по обеспечению реструктуризации бюджетного сектора на 2003–2004 годы: распоряжение Правительства РФ от 21.11.2003 № 1688-р // Информационно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=262849#0>
2. Об автономных учреждениях: фед. закон от 03.11.2006 № 174: [ред. от 03.07.2016] // Информационно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=201173#0>
3. О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях», а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений: фед. закон от 03.11.2006 № 175-ФЗ: [ред. от 05.05.2014] // Информационно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>
4. Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ: [в редакции Федерального закона от 03.11.2006 № 175-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “Об автономных учреждениях”, а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений»] // Информационно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=63636&rnd=242442.223510009&dst=100047&fld=134#0>
5. *Грицук Н. В., Мельситова В. В.* Финансирование спорта в Кировской области как способ обеспечения устойчивого социального развития на примере КОГАУ ЦСП «Вятка-старт» // Устойчивое развитие социально-экономических систем: наука и практика: материалы конф. М., 2016. С. 217–223.
6. О бюджетной политике в 2010–2012 годах: бюджетное послание Президента РФ Д. А. Медведева от 25 мая 2009 г. // Информационно-правовое обеспечение ГАРАНТ. URL: <http://base.garant.ru/195624/#friends#ixzz4Jl10Qb16>
7. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений: фед. закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ: [ред. от 30.11.2016] // Информационно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=207965#0>

8. Об утверждении методических рекомендаций по определению критериев изменения типа государственных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений с учетом сферы их деятельности и рекомендаций по внесению изменений в трудовые договоры с руководителями бюджетных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных бюджетных учреждений: распоряжение Правительства РФ от 07.09.2010 № 1505-р // Информационно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>

9. О порядке управления и распоряжения государственным имуществом Кировской области: закон Кировской области от 06.10.2008 № 287-ЗО: [ред. от 29.02.2016] // Информационно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>

10. О мероприятиях по реализации Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»: постановление Правительства Кировской области от 05.10.2009 № 26/342 // Информационно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>

11. Об утверждении Порядка принятия решений о создании, реорганизации, изменении типа и ликвидации областных государственных учреждений, а также утверждения уставов областных государственных учреждений и внесения в них изменений: постановление Правительства Кировской области от 22.11.2010 № 78/562 // Информационно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>

12. О полномочиях органов управления областных казенных, бюджетных и автономных учреждений и внесении изменений в постановление Правительства области от 05.10.2009 № 26/342: постановление Правительства Кировской области от 29.12.2010 № 84/686 // Информационно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>

13. О мерах по реализации Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»: постановление главы администрации города Кирова от 27.06.2008 № 2455-Пб: [ред. от 23.06.2011] // Информационно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>

14. О предоставлении информации: письмо Кировстат от 15.11.2016 № ГЖ-45-08/577-ДР.

ГРИЦУК Наталья Васильевна – кандидат экономических наук, доцент кафедры бухгалтерского учета, анализ и аудита», Вятский государственный университет. 610000, г. Киров, ул. Московская, 36.

E-mail: Grinata777@rambler.ru;

МЕЛЬСИТОВА Валерия Викторовна – магистр, Вятский государственный университет. 610000, г. Киров, ул. Московская, 36.

E-mail: IngVM@mail.ru

