

На правах рукописи

ГУДАК СЕРГЕЙ НИКОЛАЕВИЧ

**ОСОБЕННОСТИ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ
СФЕРЫ УСЛУГ В АВТОНОМНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ**

Специальность 08.00.05 - Экономика и управление народным хозяйством
(экономика, организация и управление предприятиями, отраслями и
комплексами: сфера услуг)

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Москва – 2010

Работа выполнена на кафедре экономики предпринимательства
Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов
Российской Федерации

Научный руководитель: доктор экономических наук,
профессор
НОВРУЗОВ РОМАН БЕГЛЯРОВИЧ

Официальные оппоненты: доктор экономических наук,
профессор
ЗУЕВ ВАЛЕРИЙ МИХАЙЛОВИЧ

кандидат экономических наук,
доцент
ЛОЗИК НИНА ФЕДОРОВНА

Ведущая организация: ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
УПРАВЛЕНИЯ

Защита диссертации состоится «27» апреля 2010 г. в 12 часов на
заседании Совета по защите докторских и кандидатских диссертаций
Д 226.003.01 при Всероссийской государственной налоговой академии
Министерства финансов Российской Федерации по адресу: 109456, Москва, 4-й
Вешняковский проезд, д. 4, ауд.113.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Всероссийской
государственной налоговой академии Министерства финансов Российской
Федерации.

Автореферат разослан « » марта 2010 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат экономических наук

В.М.Смирнов

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В условиях глобализации и активной интеграции России в мировую экономику вся система управления становится объектом масштабных преобразований, целью которых является приближение организационной и бюджетной структуры к стандартам, принятым в международной практике. Существенным элементом этих преобразований являются преобразования в социальной сфере. Процесс преобразований бюджетных организаций в автономные учреждения является инновационным для российской экономики и не может преследовать единственную цель экономии бюджетных средств. Формирование сети автономных учреждений в социальной сфере может рассматриваться как частный случай инновационной деятельности, направленной не только на оптимизацию организационной структуры учреждений социального сектора и повышение эффективности расходования бюджетных средств, но и как инструмент увеличения ресурсной базы государственных учреждений и создания условий для долгосрочного планирования их работы.

До принятия закона № 174-ФЗ от 03.11.2006 «Об автономных учреждениях» для государственных некоммерческих организаций была предусмотрена фактически единственная организационно-правовая форма – бюджетные учреждения.

Однако в условиях рыночной экономики предприятия и организации различных организационно-правовых форм и в первую очередь бюджетные учреждения, работающие в таких областях сферы услуг, как наука, образование, здравоохранение, культура, жилищно-коммунальное хозяйство, связь, бытовое обеспечение населения, испытывают определенные трудности, связанные с тем, что они не всегда в состоянии обеспечить необходимый объем предоставляемых населению социально значимых услуг.

Среди трудностей бюджетных учреждений, финансируемых преимущественно или целиком из средств государственного и местного бюджетов, можно указать недостаточность этих средств, ограниченные

бюджетным законодательством возможности в расходовании этих средств, в частности жестко установленный перечень направлений расходов, регулярный контроль за целевым использованием средств.

В условиях дефицита бюджетных средств, изменяющегося и во многом искаженного рынка труда, одним из направлений работы социального сектора является институциональная перестройка, повышение эффективности использования бюджетных средств и привлечение в социальную сферу дополнительных финансовых потоков. Решение данной задачи, на наш взгляд, наиболее адекватным образом возможно с помощью проведения таких инновационных преобразований, нацеленных на результат, как создание автономных учреждений.

Степень разработанности проблемы. Современным исследованиям экономических проблем развития государственного сектора, социальных отраслей сферы услуг посвящены труды Л.И. Абалкина, Б.И. Бояринцева, С.Ю. Глазьева, Р.С. Гринберга, В.В. Ивантера, В.И. Кушлина, Д.С. Львова, И.Н. Молчанова, Л.И. Якобсона и др.

Исследованию взаимодействия образовательной системы и экономики, а также организационным проблемам бюджетных образовательных учреждений посвящены работы многих известных зарубежных ученых и специалистов: Дж. Акерлофа, Г. Беккера, Б. Вейсбора, А. Крюгера, С. Кузнеца, М. Линдала, Дж. Минцера, Дж. Мокира, А. Мэдисона, М. Спенса, М. Фридмана, Х. Хейнс, Т. Шульца и других.

Современный этап изучения данной проблематики характеризуется рассмотрением особенностей становления рыночных отношений в сфере образования. К числу таких исследований относятся работы В.С. Аванесова, Г.А. Ахинова, А.Б. Вифлеемского, А.И. Гретченко, Е.В. Егорова, Е.Н. Жильцова, В.М. Зуева, В.Н. Казакова, Г.С. Ковалевой, Я.И. Кузьмина, В.Н. Турченко, В.П. Щетинина и др.

Проблематика появления автономных учреждений достаточно подробно исследуется как в теоретическом, так и в методическом аспектах, однако

обобщенная характеристика данных исследований свидетельствует о том, что существующие рекомендации по переводу бюджетных организаций в автономные учреждения требуют дальнейшей доработки и корректировки.

Отсутствие системных исследований в области смены организационно-экономических форм хозяйствования в государственном секторе сферы услуг в современных условиях Российской Федерации, необходимость учета влияния факторов внутренней и внешней среды, а также оценки экономического и социального эффекта таких институциональных преобразований предопределили выбор темы диссертационной работы.

Цель диссертационной работы состоит в исследовании организационно-экономических основ функционирования и развития автономных учреждений, включающих в качестве организационной составляющей зарубежный опыт создания и функционирования автономных учреждений и программно-целевое управление, а в качестве экономической составляющей - оценку потребности экономики в создании автономных учреждений в сфере услуг, модель участия субъектов РФ в преобразовании бюджетных организаций в автономные учреждения и оценку эффективности функционирования автономных учреждений.

Достижение выдвинутой цели потребовало решить следующие задачи:

- выявить отрасли сферы услуг, обладающие наибольшим потенциалом для создания и развития автономных учреждений;
- исследовать особенности экономической деятельности бюджетных организаций и автономных учреждений;
- изучить зарубежный опыт создания и функционирования автономных учреждений;
- обосновать потребность экономики в создании автономных учреждений в сфере услуг;
- разработать модель участия субъектов Российской Федерации в реализации программы преобразования бюджетных организаций в автономные учреждения;

- разработать критерии оценки эффективности функционирования автономных учреждений.

Объектом исследования являются автономные учреждения и бюджетные организации, функционирующие в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта.

Предметом исследования является механизм преобразования бюджетных организаций в автономные учреждения, направленный на повышение эффективности работы государственных учреждений в социальной сфере.

Теоретической основой исследования выступили существующие концептуальные подходы к исследованию деятельности автономных учреждений и бюджетных организаций, в частности в системе науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта; труды отечественных и зарубежных ученых, посвященные различным аспектам организации эффективного управления государственными учреждениями.

Методологическую базу исследования составляет применение научных методов исследования, в том числе, классификации, типизации и систематизации, экспертной оценки, анализа и синтеза, индукции и дедукции, абстрактной логики и др., общая экономическая теория, экономический анализ, теория систем и системный анализ, теория организации и управления, теория цепочек ценности М. Портера, классическая теория развития конкуренции. Совокупность элементов используемой методологической базы позволила обеспечить достоверность теоретических положений, принципов и выводов, а также практических результатов исследования.

Информационную базу исследования составляют законодательные и нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность автономных учреждений и бюджетных организаций, инструктивно-методические документы Министерства образования РФ, статистические данные,

монографии; материалы научно-практических конференций, семинаров, публикаций в периодической печати.

Научная новизна исследования состоит в разработке как организационных, так и экономических элементов процесса преобразования бюджетных организаций сферы науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта в автономные учреждения, направленного на повышение эффективности работы государственных учреждений в данных сферах.

Научная новизна подтверждена следующими научными результатами, выносимыми на защиту:

- исследованы особенности экономической деятельности бюджетных организаций и автономных учреждений на основе анализа расходов федерального бюджета на финансирование науки, образования и социально-культурных мероприятий. Выявлено, что эффективность организационно-правовой формы автономных учреждений будет высока для тех организаций социальной сферы, которым свойственны сложившаяся практика получения существенных внебюджетных доходов, активность в привлечении средств из внебюджетных источников и разнообразность этих источников; способность конкурировать за бюджетные и внебюджетные средства; развитые навыки поиска дополнительных финансовых источников; умение нивелировать риски самостоятельной деятельности; способность к существованию в конкурентной среде;

- обоснована потребность экономики в создании автономных учреждений в сфере услуг и выявлено, что в структуре платных услуг населению преобладают транспортные, услуги связи, коммунальные и бытовые; среди областей деятельности, в которых возможен перевод бюджетных организаций в автономные учреждения, предоставление платных услуг наиболее распространено в системе образования, далее следуют медицинские услуги, услуги культуры, услуги физической культуры и спорта;

- разработана модель участия субъектов Российской Федерации в реализации программы преобразования бюджетных организаций в автономные учреждения, позволившая установить, что наибольший процент автономных учреждений будет приходиться на Центральный и Приволжский Федеральные округа; выявлены факторы, препятствующие активизации процесса преобразования бюджетных учреждений в регионах, среди которых наиболее важными являются недостаточность разработанности нормативно-правовой и методической документации;

- модифицированы критерии оценки эффективности функционирования автономных учреждений и сформирована иерархически организованная совокупность показателей, которые позволят сопоставить реальный (фактический или ожидаемый) результат и результат желаемый, целевой; доказано, что наиболее подготовленными к переводу в автономные организации будут бюджетные учреждения, в которых показатели удельного веса профильных и непрофильных внебюджетных доходов будут максимизироваться, при этом показатель удельного веса непрофильных внебюджетных доходов будет характеризовать способность бюджетного учреждения к самостоятельному зарабатыванию денежных средств.

Теоретическое значение результатов исследования. Предложенный автором подход к оценке потребности экономики в создании автономных учреждений в сфере науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта может быть использован при разработке нормативно-законодательных актов, регулирующих вопросы деятельности бюджетных организаций и автономных учреждений в Российской Федерации.

Теоретические положения диссертационной работы могут быть использованы в процессе формирования стратегии социально-экономического развития, а также совершенствования взаимоотношений всех участников рынка услуг в социальной сфере. Содержащиеся в работе концептуальные положения, выводы и рекомендации могут быть использованы при совершенствовании

работы государственных учреждений как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Практическая значимость исследования. Разработанная автором модель участия субъектов Российской Федерации в реализации программы преобразования бюджетных организаций в автономные учреждения, может быть использована при подготовке различных целевых и комплексных программ, стратегических планов, при выработке управленческих решений Администрациями регионов.

Основные предложения автора по оценке эффективности функционирования бюджетных организаций и автономных учреждений позволят инициировать важные организационные меры и преобразования, стимулирующие дальнейший экономический рост.

Результаты диссертационного исследования в части методов преобразования бюджетных организаций в автономные учреждения могут быть внедрены в практическую деятельность российских регионов, тем самым способствуя более рациональному использованию бюджетных средств и имущества.

Апробация результатов исследования. По результатам исследования опубликовано 6 работ общим объемом 3,3 п.л.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, выводов и предложений и списка литературы.

Работа содержит 157 страниц, 27 рисунков и 10 таблиц.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СОЗДАНИЯ АВТОНОМНЫХ УЧРЕЖДЕНИИ В СФЕРЕ УСЛУГ

1.1. Подходы к выявлению отраслей сферы услуг, обладающих наибольшим потенциалом для создания и развития автономных учреждений

1.2. Особенности экономической деятельности бюджетных организаций и автономных учреждений

1.3. Зарубежный опыт создания и функционирования автономных учреждений

ГЛАВА 2. МЕХАНИЗМ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В АВТОНОМНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ КАК НЕОБХОДИМЫЙ ЭЛЕМЕНТ СОВРЕМЕННОЙ ЭКОНОМИКИ

2.1. Оценка потребности экономики в создании автономных учреждений в сфере услуг

2.2. Моделирование участия субъектов РФ в реализации программы преобразования бюджетных организаций в автономные учреждения

2.3. Программно-целевое управление как метод создания автономных учреждений

ГЛАВА 3. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ И АВТОНОМНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

3.1. Показатели эффективности деятельности бюджетных организаций и автономных учреждений

3.2. Концепция сравнительной оценки существующих автономных учреждений с бюджетными организациями традиционного типа

3.3. Направления повышения эффективности деятельности автономных учреждений, преобразованных из бюджетных организаций

ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

ЛИТЕРАТУРА

II. ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. Исследование особенностей экономической деятельности бюджетных организаций и автономных учреждений на основе анализа расходов федерального бюджета на финансирование науки, образования и социально-культурных мероприятий и выявление высокой эффективности организационно-правовой формы автономных учреждений для тех организаций социальной сферы, которым свойственны сложившаяся практика получения существенных внебюджетных доходов, активность в привлечении средств из внебюджетных источников и разнообразность этих источников; способность конкурировать за бюджетные и внебюджетные средства; развитые навыки поиска дополнительных финансовых источников; умение нивелировать риски самостоятельной деятельности; способность к существованию в конкурентной среде.

Принятие закона № 174 ФЗ от 03.11.2006 «Об автономных учреждениях» определило такой тип государственного (муниципального) учреждения, как «автономное учреждение, которое представляет собой некоммерческую организацию, созданную Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта».

Расходы федерального бюджета на финансирование науки и образования приведены на рис. 1. Несмотря на значительное увеличение данных расходов по сравнению с уровнем 2000 года, особенно в области образования, следует отметить, что достаточность этих средств можно поставить под сомнение, кроме того, бюджетным законодательством наложены обременительные ограничения в расходовании этих средств. Отметим также как наиболее вероятную тенденцию к уменьшению этих статей в расходах как федерального, так и консолидированного бюджетов в 2008 и особенно в 2009 году.

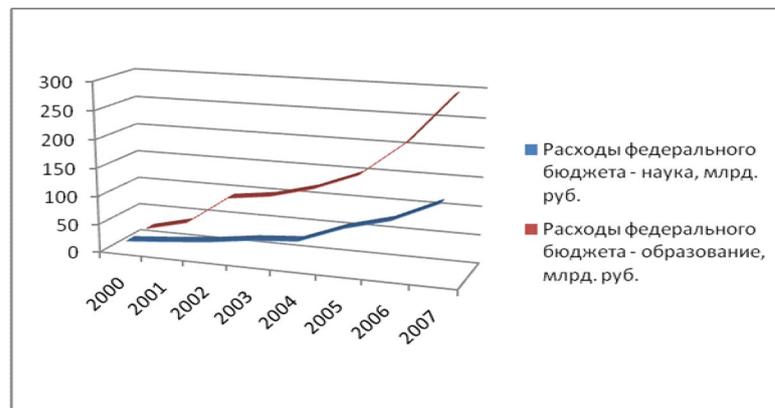


Рис. 1 Расходы федерального бюджета на финансирование науки и образования

Расходы консолидированного бюджета в сфере здравоохранения, спорта, социальной политики и культуры в 2007 году представлены в табл. 1. Как видно из таблицы 1, доля расходов консолидированного федерального бюджета в ВВП страны на социально-культурные мероприятия невысока, при этом наибольший удельный вес такие расходы имеют в сфере социальной политики

– 8,6%, а наименьший в сфере культуры, кинематографии и средств массовой информации – 0,7%.

Таблица 1

Расходы консолидированного бюджета РФ на социально-культурные мероприятия в 2007 году¹

	Культура, кинематография и средства массовой информации	Здравоохранение и спорт	Социальная политика
Консолидированный бюджет, млрд. руб., в т.ч.	246,2	1381,5	2851,6
федеральный бюджет	71,0	196,5	214,0
консолидированные бюджеты субъектов РФ	175,2	755,0	568,2
Консолидированный бюджет, в % к ВВП, в т.ч.	0,7	4,3	8,6
федеральный бюджет	0,2	0,6	0,6
консолидированные бюджеты субъектов РФ	0,5	2,3	1,7

При этом расходы федерального бюджета на эти области деятельности не превышают 0,6%. Однако следует принимать во внимание тот факт, что организации культуры обеспечивают достижение социально значимых целей, эффекты и результаты которых не могут измеряться только экономической эффективностью, а выражаются в развитии культуры и общества, творческого потенциала, гарантиях социальной защиты и социальной справедливости, то есть измеряются показателями социальной и народнохозяйственной эффективности.

Решение проблем дефицита финансирования в условиях мирового финансового кризиса наиболее адекватным образом может быть получено с помощью внедрения новых организационно-правовых форм государственных (муниципальных) некоммерческих организаций, позволяющих оптимизировать действующую сеть получателей бюджетных средств, уточнить их правовой

¹ Социальное положение и уровень жизни населения России - 2008г. Стат.сб./Росстат. - М., 2008.

статус, перейти к новым формам финансирования бюджетных услуг. Такая организационно-правовая форма как автономные учреждения позволяет внедрить в рассмотренных областях деятельности механизмы рыночной экономики при сохранении элементов государственного управления экономикой, которое должно иметь четко обозначенные и законодательно закреплённые формы и методы, позволяющие регулировать основные процессы как в период экономических преобразований, так и во время кризисных ситуаций, наблюдаемых в настоящее время.

Целевая миссия автономных учреждений в различных предметных областях будет иметь свои особенности, определяемые внутренними и внешними факторами, действующими на отрасль, степенью развития отрасли, основными выполняемыми задачами, расстановкой государственных приоритетов направления финансовых средств.

В соответствии с действующим законодательством, основными целями преобразования образовательных бюджетных организаций в автономные учреждения можно считать следующие.

1. Создание условий для повышения эффективности использования кадровых, материально-технических и финансовых ресурсов.
2. Привлечение инвестиций и расширение источников финансирования текущей деятельности образовательных учреждений.
3. Формирование системы четкого разграничения функций и полномочий между заказчиком, производителем и потребителями образовательных услуг.

Среди основных целей преобразования научных бюджетных учреждений в автономные организации как наиболее важные выделяются такие, как:

1. Сохранение уникальных научных объектов в составе государственного сектора науки.
2. Возможность бюджетного финансирования эффективных научных организаций в сочетании с повышением их самостоятельности.

3. Сокращение числа учреждений, финансируемых по смете, повышение эффективности государственного сектора.

Изменение организационно-правой формы научного учреждения с бюджетного на автономное позволит использовать разнообразные источники привлечения финансовых средств в отраслевую науку, что становится необходимым условием выживания организаций этой сферы.

Сфера *культуры* включает большое количество учреждений, которые имеют на своем балансе значительный объем движимого и недвижимого имущества, часть которого выведена из гражданского оборота или имеет ограничения по гражданскому обороту (например, памятники, библиотечные, архивные и др. фонды, музейные коллекции и т. п.). По своему «коммерческому потенциалу», то есть возможности существовать в рыночных условиях, организации культуры чрезвычайно неоднородны. Динамика числа учреждений культуры за 2002-2007 гг. свидетельствует о том, что за рассматриваемый период количество различных видов учреждений культуры либо демонстрировало незначительный рост – число музеев увеличилось на 12,8%, театров на 4%, цирков на 6,3%, либо незначительным образом уменьшилось – число общедоступных библиотек сократилось на 6,9%, учреждений культурно-досугового типа на 8,7%. В зарубежной практике обычно финансирование сферы культуры базируется на сочетании принципов бюджетного и внебюджетного финансирования, поскольку выполнение некоторых функций, закрепленных за организациями культуры собственником, не может быть организовано на рыночных принципах и не зависит от спроса или востребованности населением.

Соответственно, процессы преобразования бюджетных учреждений в автономные организации в сфере культуры должны учитывать указанные особенности. Аналогичным образом выглядит ситуация с бюджетными учреждениями физической культуры и спорта.

Неоднозначен вопрос о переводе бюджетных учреждений *здравоохранения* в автономные организации, поскольку действующие

организации в сфере здравоохранения пока выведены из-под действия закона № 174 ФЗ от 03.11.2006 «Об автономных учреждениях», однако право на изменение типа организационно-правовой формы представляется вновь создаваемым медицинским учреждениям.

Процесс преобразования бюджетных организаций в автономные учреждения или создание автономных учреждений «с нуля» пока недостаточно изучен в связи с тем, что его реализация началась относительно недавно, существуют множественные пробелы, связанные с механизмом реализации этих процессов, несовершенством действующего законодательства, отсутствием подобной практики у руководства действующих или вновь создаваемых учреждений.

Исследование особенностей экономической деятельности бюджетных организаций и автономных учреждений показывает, что автономное учреждение хоть и имеет большую самостоятельность по сравнению с бюджетным учреждением, все же не является полностью независимым и самоуправляемым.

Автономное учреждение представляет собой модернизированную версию бюджетного учреждения. Несмотря на ряд заметных и важных отличий в правилах функционирования, основные принципы и факторы, определяющие сущностные моменты жизни автономных учреждений, остаются такими же, как у бюджетных учреждений.

Переход бюджетных учреждений в автономные характеризуется следующими особенностями:

- свобода в управлении ресурсами (самостоятельное распределение АУ всех доходов);
- отсутствие контроля за расходованием средств со стороны казначейства (счета АУ в кредитных организациях);
- снижение ответственности по обязательствам ГУ в связи с коммерческой деятельностью;
- повышение качества услуг и расширение их ассортимента;

- отсутствие необходимости использовать 94-ФЗ;
- возможность осуществлять заимствования;
- разделение ответственности руководителя с наблюдательным советом;
- возможность «вернуться» в форму бюджетного учреждения без реорганизации разрешительных документов.

В диссертации доказано, что эффективность организационно-правовой формы автономных учреждений будет высока для предприятий, обладающих следующими свойствами:

- активность в привлечении средств из внебюджетных источников;
- разнообразие внебюджетных источников финансирования;
- готовность к модернизации образовательного процесса и выходу на рынок образовательных услуг, в т. ч. и с инновационными программами (для образовательных учреждений);
- способность конкурировать за бюджетные и внебюджетные средства;
- развитые навыки поиска дополнительных финансовых источников;
- сложившаяся практика получения существенных внебюджетных доходов;
- умение нивелировать риски самостоятельной деятельности;
- способность к существованию в конкурентной среде.

Организации, которые не обладают указанными свойствами, будут вести более эффективную деятельность в статусе бюджетных, которые являются традиционными, более привычными для российской экономики.

2. Обоснование потребности экономики в создании автономных учреждений в сфере услуг и выявление того, что в структуре платных услуг населению преобладают транспортные, услуги связи, коммунальные и бытовые; среди областей деятельности, в которых возможен перевод бюджетных организаций в автономные учреждения, предоставление платных услуг наиболее распространено в системе образования, далее

следуют медицинские услуги, услуги культуры, услуги физической культуры и спорта.

Целесообразность перевода бюджетной организации в автономное учреждение в значительной мере определяется возможностью предприятия работать в рыночных условиях и привлекать дополнительные финансовые ресурсы, в том числе путем оказания платных услуг.

По данным Федеральной службы государственной статистики объем платных услуг населению за период с 1992 по 2008 год демонстрировал постоянный существенный рост, однако в процентном соотношении к предыдущему году отмечается снижение данного показателя на 3% в 2008 году, что до известной степени можно объяснить влиянием финансового кризиса на платежную способность населения.

Структура платных услуг населению представлена в таблице 2.

Таблица 2

Структура платных услуг населению (в процентах к итогу)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Все оказанные услуги							
в том числе:							
бытовые	11,7	10,7	10,5	10,1	9,9	9,6	10,1
транспортные	24,2	22,9	22,2	21,5	21,2	21	21,6
услуги связи	14,8	16,7	17,6	18,5	18,6	19,8	19,6
жилищные	4,3	4,5	4,8	5,3	5,6	5,4	5
коммунальные	16,1	17,3	17,4	18,3	18	17,5	17,3
услуги гостиниц и других средств размещения	3	2,9	2,9	2,6	2,7	2,7	2,6
услуги культуры	2	2,3	2,5	2,3	2,2	1,7	1,9
туристские	1,4	1,3	1,3	1,5	1,6	1,6	1,7
услуги физической культуры и спорта	0,4	0,4	0,5	0,7	0,6	0,6	0,6
медицинские	4,9	4,8	4,9	4,8	4,9	5	5,1
санаторно-оздоровительные	2,1	1,8	1,7	1,6	1,5	1,4	1,4
ветеринарные	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
услуги правового характера	3,9	3,2	2,7	2,3	2,5	2,6	2,8
услуги системы образования	6,7	6,7	6,8	6,7	6,9	7	6,9
прочие платные услуги	4,2	4,2	4	3,6	3,6	3,9	3,2

Анализ таблицы 2 показывает, что в структуре платных услуг населению преобладают транспортные, услуги связи, коммунальные и бытовые. Среди областей деятельности, в которых возможен перевод бюджетных организаций в автономные учреждения, предоставление платных услуг наиболее распространено в системе образования – средний показатель за рассматриваемый период – 6,8%, далее следуют медицинские услуги – средний показатель – 4,9%, услуги культуры – 2,1%, услуги физической культуры и спорта – 0,5%.

Индексы физического объема платных услуг населению в сопоставимых ценах, в процентах к предыдущему году, приведенные на рис. 2, свидетельствуют, что услуги системы образования и медицинские услуги остаются стабильными на протяжении всего рассматриваемого периода, за исключением 2008 года, когда наблюдалось их снижение на 6,9 и 4,5% соответственно. Индексы физического объема платных услуг населению в сфере физической культуры и спорта подвергались значительным колебаниям, при этом максимум достигался в 2005 году, минимум в 2006 году. Платные услуги в сфере культуры имеют стабильную тенденцию к снижению, минимальные значения достигались в 2007 и в 2008 гг.



Рис. 2. Индексы физического объема платных услуг населению в сопоставимых ценах; в процентах к предыдущему году

Таким образом, наиболее развитой является практика оказания платных услуг в сфере образования, и именно эта сфера является наиболее

подготовленной к переводу бюджетных учреждений в автономные, однако наибольшее количество опасений по поводу реализации законопроекта «О создании автономных учреждений» также сосредоточено в этой сфере.

3. Разработка модели участия субъектов Российской Федерации в реализации программы преобразования бюджетных организаций в автономные учреждения, позволившей установить, что наибольший процент автономных учреждений будет приходиться на Центральный и Приволжский Федеральные округа; выявление факторов, препятствующих активизации процесса преобразования бюджетных учреждений в регионах, среди которых наиболее важными являются недостаточность разработанности нормативно-правовой и методической документации.

Моделирование участия субъектов РФ в реализации программы преобразования бюджетных организаций в автономные учреждения позволит выявить в каждом субъекте объективные возможности для использования организационно-правовой формы «автономные учреждения» и количество учреждений, рекомендуемых к переходу на такую форму. В общем виде модель перевода бюджетной организации в автономную приведена на рис. 3.

Для построения модели была проведена аналитическая характеристика современного состояния бюджетных учреждений в субъектах РФ. В 2007 году наибольшее число дошкольных образовательных учреждений было сосредоточено в Приволжском Федеральном округе (11388) и в Центральном Федеральном округе (10565), что составляет 24,9% и 23,1% соответственно. Далее следуют Сибирский (6713) и Южный Федеральный округ (5958) – 14,68% и 13,03%. Менее 10% приходится на Северо-западный (4370), Уральский (4292) и Дальневосточный Федеральный округ (2444) – 9,56%, 9,39% и 5,34%. Наибольшее число средних специальных государственных и муниципальных учебных заведений в 2007/08 году было сосредоточено в Центральном Федеральном округе (715) и Приволжском Федеральном округе (635), что составляет 27,86% и 24,75% соответственно.

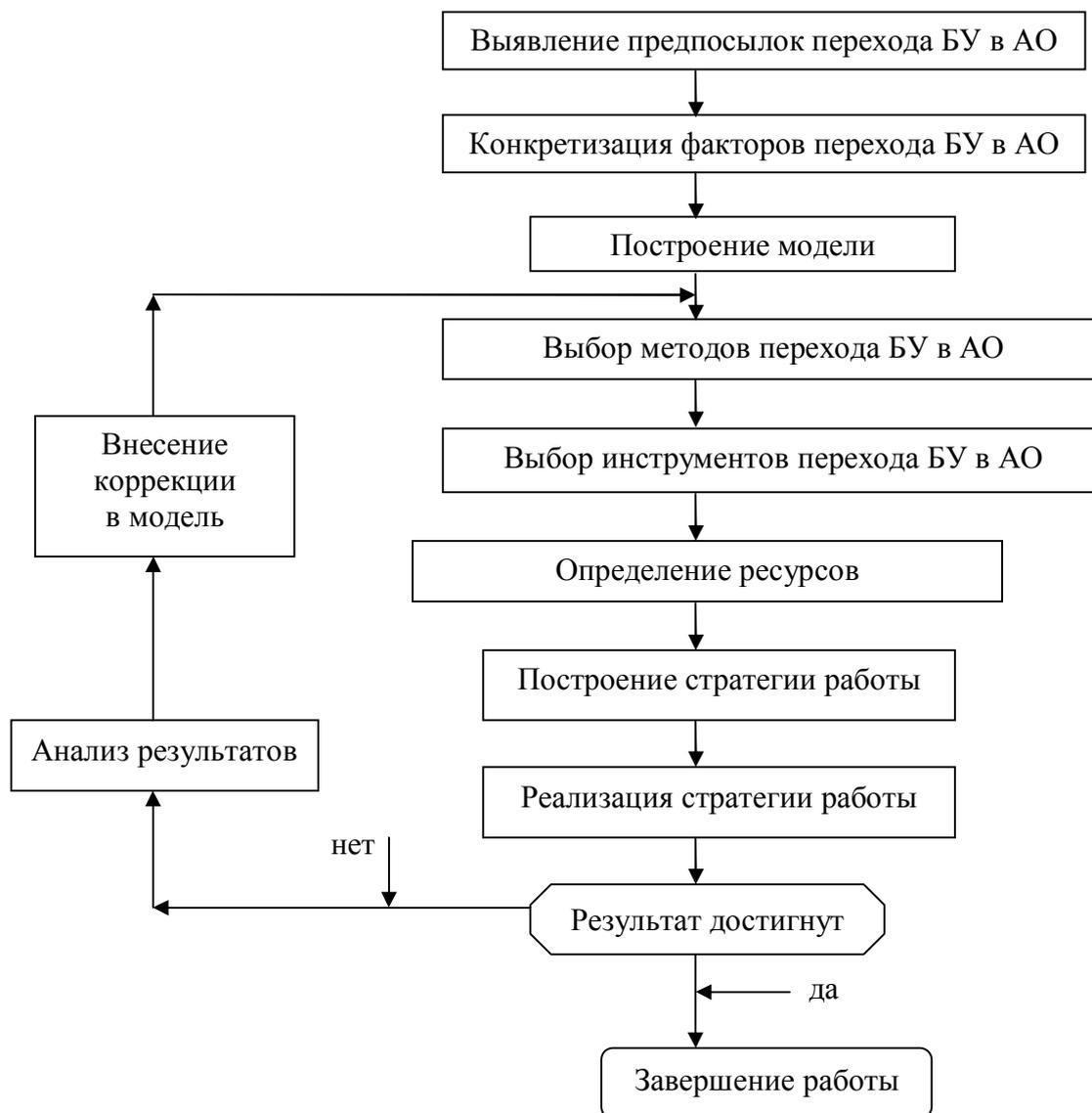


Рис. 3. Модель перехода БУ в АО

Далее следуют Сибирский (366) и Южный Федеральный округ (279) – 14,26% и 10,87%. Менее 10% приходится на Северо-западный (228), Уральский (225) и Дальневосточный Федеральный округ (118) – 8,89%, 8,77% и 4,6%.

Наибольшее число высших государственных и муниципальных учебных заведений 2007/08 году было сосредоточено в Центральном Федеральном округе (209), что составляет 31,76%. Далее со значительным отставанием следует Приволжский Федеральный округ (120), что составляет 18,24%. Далее следуют Сибирский (84), Северо-западный (77) и Южный Федеральный округ (77) – 12,77%, 11,7%. Менее 10% приходится на Уральский (53) и Дальневосточный Федеральный округ (38) – 8,05% и 5,78%.

Таким образом, анализируя распределение всех видов образовательных учреждений по федеральным округам можно сказать, что наибольший процент автономных учреждений будет приходиться на Центральный и Приволжский Федеральные округа.

Количество бюджетных организаций, выполнявших научные исследования и разработки в субъектах Российской Федерации в период с 1999 по 2007 годы свидетельствует о том, что Центральный Федеральный округ также является лидирующим по данному показателю – 38,82% всех организаций приходится на его долю, что составляет 1536 организаций. Второе место занимает Северо-западный федеральный округ – несмотря на низкую долю образовательных учреждений, количество научных организаций составляет 15,31% или 606 единиц в количественном выражении. На долю Приволжского и Сибирского Федерального округа приходится 14,78% и 11,73% (585 и 463). Менее 10% приходится на Южный (355), Уральский (233) и Дальневосточный Федеральный округ (178) – 8,97%, 5,89% и 4,5%.

На рис. 4 и 5 представлены данные о бюджетных образовательных учреждениях, которые предполагается перевести в автономные учреждения по субъектам Российской Федерации.

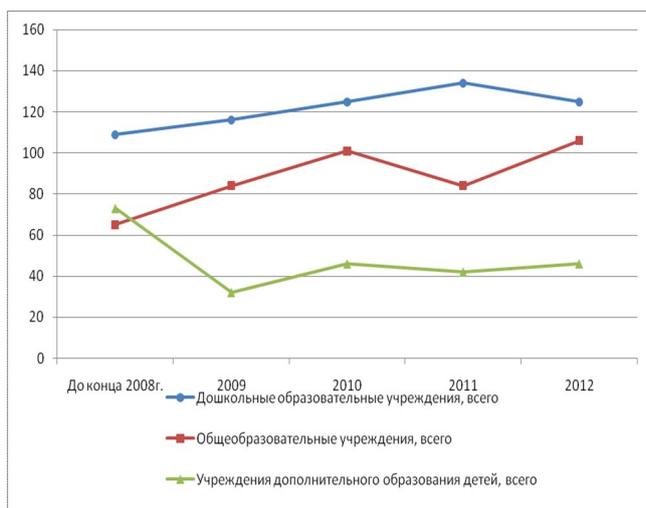


Рис. 4. Данные об образовательных учреждениях детей, которые предполагается перевести в автономные учреждения

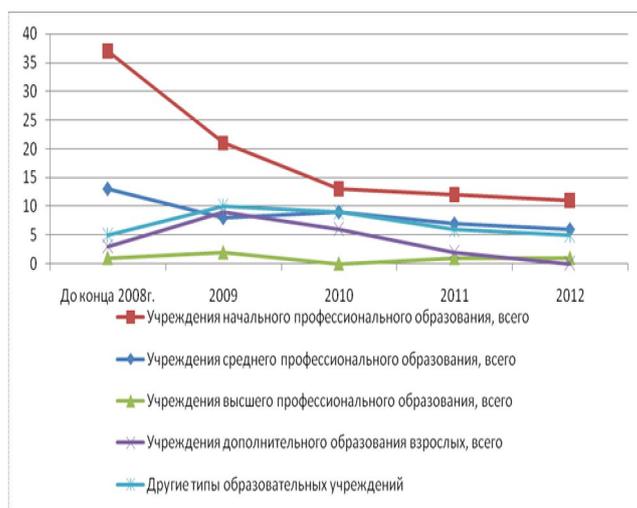


Рис. 5. Данные об учреждениях профессионального и дополнительного образования, которые предполагается перевести в автономные учреждения

Как видно из рис. 4 и 5, в основном в автономные планируется перевести дошкольные учреждения и учреждения дополнительного образования детей, эта тенденция сохранится и к 2012 году, к прогнозируемому периоду активизируется перевод в АОУ общеобразовательных учреждений (35,7%). Практически не затрагивает этот процесс учреждения ВПО, органы управления образованием планируют перевести в АОУ 5 вузов за этот период.

В значительной степени процесс перехода образовательных учреждений в АОУ замедлен из-за недостаточной разработанности нормативно-правовой и методической документации по данному направлению.

Наибольшие трудности у субъектов Российской Федерации при разработке нормативных правовых актов связаны с разработкой:

- форм отчетов о деятельности государственного (муниципального) автономного учреждения и об использовании закрепленного за ним имущества;
- условий и порядка формирования задания учредителя государственному (муниципальному) автономному учреждению и порядка финансового обеспечения выполнения задания;
- перечня государственных (муниципальных) учреждений, тип которых не подлежит изменению.

4. Модификация критериев оценки эффективности функционирования бюджетных организаций и автономных учреждений и формирование иерархически организованной совокупности показателей, которые позволят сопоставить реальный результат и результат желаемый, целевой; доказательство того, что наиболее подготовленными к переводу в автономные организации будут бюджетные учреждения, в которых показатели удельного веса профильных и непрофильных внебюджетных доходов будут максимизироваться, при этом показатель удельного веса непрофильных внебюджетных доходов будет характеризовать способность бюджетного учреждения к самостоятельному зарабатыванию денежных средств.

Следует отметить, что на сегодняшний день механизмы, методы и критерии оценки деятельности бюджетных учреждений находятся на стадии разработки и пока законодательно не утверждены.

В Концепции сравнительной оценки существующих автономных учреждений с бюджетными организациями традиционного типа, помимо прочего, должны быть параметры, отражающие как существующий, так и прогнозируемый (хотя бы на 3 года) спрос населения и бизнеса на услуги этих учреждений.

В соответствии с рассмотренной методикой для принятия решения о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего бюджетного учреждения применяются показатель удельного веса профильных внебюджетных доходов бюджетного учреждения и показатель удельного веса непрофильных внебюджетных доходов бюджетного учреждения. Если данные показатели имеют положительные значения, это может являться одним из оснований для создания автономного учреждения путем изменения типа существующего бюджетного учреждения.

Однако на наш взгляд, наиболее подготовленными к переводу в автономные организации будут бюджетные учреждения, в которых показатели удельного веса профильных и непрофильных внебюджетных доходов будут максимизироваться. При этом показатель удельного веса непрофильных внебюджетных доходов будет характеризовать способность бюджетного учреждения к самостоятельному зарабатыванию денежных средств.

Для автономных организаций данные показатели могут быть модифицированы следующим образом:

1. Показатель рыночной эффективности автономного учреждения.
2. Удельный вес бюджетных доходов в рамках госзадания.
3. Удельный вес профильных внебюджетных доходов.
4. Удельный вес непрофильных внебюджетных доходов.
5. Соотношение бюджетных и внебюджетных доходов.
6. Коэффициент востребованности автономной организации.

В диссертации был использован метод факторного анализа, при этом в качестве анализируемой совокупности были рассмотрены основные критерии для оценки целесообразности перевода бюджетных организаций в автономные учреждения, каждому из которых был присвоен порядковый номер. Результаты факторного анализа позволили сократить количество критериев до 10, то есть в два раза.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах:

В журналах рекомендованных ВАК Минобрнауки России

1. **Гудак С.Н. Институциональные изменения образовательных учреждений // Регион: экономика и социология. - 2010. - № 1 - 0.4 п.л.**
2. **Гудак С.Н. Новые условия российского образования // ЭКО (экономика и организация промышленного производства). – 2009. - № 2. – 0,7 п.л.**
3. **Гудак С.Н. Моделирование участия субъектов РФ в реализации программы преобразования бюджетных организаций в автономные учреждения // Вестник экономической интеграции - 2009. - №9. - 0.4 п.л.**
4. **Гудак С.Н. Перевод бюджетных учреждений в автономные: преимущества и риски // ЭКО (экономика и организация промышленного производства). – 2008. - № 10. – 1 п.л.**
5. **Гудак С.Н. Зарубежный опыт создания и функционирования автономных учреждений // Налоговый вестник. – 2009. - № 8. - 0,4 п.л.**
6. **Гудак С.Н. Оценка эффективности функционирования бюджетных организаций и автономных учреждений // Материалы III Всероссийской научной конференции «Национальная идентичность России и демографический кризис» (Казань, 13-14 ноября 2008г.) – 0,4 п.л.**