

ОЦЕНКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АВТОНОМНЫХ (И БЮДЖЕТНЫХ) УЧРЕЖДЕНИЙ

Д. Жигалов
А. Канивец



ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА



УДК 352.075

ББК 65.05.3

Ж68

Жигалов, Д.В., Канивец А.В.

Ж68 Оценка деятельности автономных (и бюджетных) учреждений / Д. Жигалов, А. Канивец. – Москва : Институт экономики города, 2011. – 24 с.

ISBN 978-5-8130-0160-4

Автономные учреждения – относительно новый тип государственных (муниципальных) учреждений в России, который характеризуется финансово-хозяйственной самостоятельностью и предполагает более открытый формат деятельности.

С принятием Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» в России серьезно меняются правила функционирования бюджетных учреждений, которые по правовому статусу приближаются к автономным учреждениям.

Новый формат деятельности автономных и бюджетных учреждений требует усовершенствования системы отчетности и контроля за их деятельностью. Отчет автономного и бюджетного учреждения должен стать не просто формальным набором количественных данных о финансировании и деятельности учреждения, а показательным и емким документом, понятным для граждан, позволяющим оценивать качество предоставляемых услуг и эффективность управления учреждением, в перспективе – формировать рейтинги учреждений по качеству услуг, безопасности, оборудованности и т.д.

Институт экономики города при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID) разработал систему показателей для оценки деятельности автономных и бюджетных учреждений, которая представлена в настоящей брошюре, адресованной сотрудникам органов государственной власти и местного самоуправления, а также государственных и муниципальных учреждений; специалистам в сфере общественных финансов и всем, кто интересуется данной проблематикой.

УДК 352.075

ББК 65.05.3

ISBN 978-5-8130-0160-4

© Институт экономики города, 2011

ОГЛАВЛЕНИЕ

- 1 Место автономного учреждения в сети государственных и муниципальных учреждений в Российской Федерации__4
- 2 Для чего нужно оценивать деятельность автономных (и бюджетных) учреждений?__5
- 3 Что оценивать в деятельности автономного учреждения?__6
- 4 Предлагаемая система отчетности автономного учреждения__12
- 5 Как оценивать деятельность автономного учреждения?__17

А

автономное учреждение, по законодательству Российской Федерации, – один из возможных типов государственных (муниципальных) учреждений. Это некоммерческая (то есть не ставящая целью извлечение прибыли) организация Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, оказывающая государственные (муниципальные) услуги и выполняющая работы с целью обеспечить исполнение полномочий соответствующего уровня публичной власти в установленных законом сферах деятельности.

Деятельность автономного учреждения, в соответствии с правовым статусом последнего, является наиболее открытой для общественного контроля и участия в управлении. Общественный контроль за деятельностью автономного учреждения осуществляет наблюдательный совет, в который входят представители общественности и который является обязательным органом управления автономным учреждением помимо директора. Перенос акцента в контроле за деятельностью учреждения с ведомственного на общественный обеспечивается возможностью открывать счета в банках, обязательной публикацией ежегодных отчетов о деятельности и об использовании имущества, обязанностью гарантировать открытость и доступность важнейших документов о деятельности автономного учреждения в совокупности с «блочным» характером финансирования выполнения задания учредителя (посредством одной или нескольких субсидий, которыми учреждение распоряжается самостоятельно).

Более открытый формат работы и значительное повышение степени финансово-хозяйственной самостоятельности государственных и муниципальных учреждений автономного типа требует усовершенствования системы отчетности и контроля за их деятельностью. Отчеты автономного учреждения должны стать не просто источником сведений о финансировании, состоянии имущества и объеме услуг учреждения – они должны стать показательными и емкими документами, понятными для граждан, позволяющими оценивать качество управления учреждением, динамику его развития, эффективно осуществлять общественный контроль за работой учреждения.

¹ В соответствии с положениями Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

Институт экономики города при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID) разработал систему показателей для оценки деятельности автономных учреждений. Предлагаемая система показателей может также применяться для оценки деятельности бюджетных учреждений (нового типа¹), поскольку правовое положение «новых» бюджетных учреждений и автономных учреждений во многом похоже•

1 МЕСТО АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ В СЕТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Предпосылкой для появления автономного типа государственных и муниципальных учреждений стал разработанный Минфином России в 2003 г. концептуальный документ по реформированию сети государственных и муниципальных учреждений – «Принципы реструктуризации бюджетного сектора в 2003–2004 гг. и на период до 2006 г.»¹. Указанными «Принципами...» предусматривались «преобразования, направленные на уточнение правоспособности и (или) проведение реорганизации бюджетных учреждений как основной предпосылки для внедрения новых форм бюджетного финансирования и повышения качества и доступности предоставляемых бюджетных услуг».

В целях реализации обозначенных мер были приняты федеральные законы от 3 ноября 2006 г.: № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» и № 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». Данными законами был создан новый тип государственных и муниципальных учреждений – автономные учреждения. До этого в правовой системе Российской Федерации учреждения подразделялись на государственные и муниципальные (в Бюджетном кодексе РФ также использовалось понятие «бюджетное учреждение») и «иные» учреждения.

Автономные учреждения стали появляться в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях примерно с середины 2007 г., когда на федеральном уровне была полностью сформирована необходимая для этого нормативная правовая база. По состоянию на 1 ноября 2010 г., по данным Минфина России², в стране действовали порядка 4,5 тыс. автономных учреждений, созданных на всех уровнях публичной власти.

Однако с появлением автономных учреждений изменения в сети государственных и муниципальных учреждений не закончились. 8 мая 2010 г. был принят Федеральный закон № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Феде-

рации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее – Закон № 83-ФЗ). В соответствии с ним система государственных (муниципальных) учреждений в Российской Федерации начиная с 2011 г. включает три типа учреждений: бюджетные, казенные и автономные.

Законом № 83-ФЗ введены новые правила функционирования для бюджетных учреждений, а также новый тип государственных и муниципальных учреждений в Российской Федерации – казенные учреждения. При этом бюджетные учреждения, которые меняют тип, становясь казенными, фактически остаются в прежнем статусе. Бюджетные учреждения (нового типа) по своему правовому статусу в значительной степени сближаются с автономными учреждениями.

Автономные учреждения, как и «новые» бюджетные учреждения, в обязательном порядке получают от учредителя государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) и бюджетное финансирование выполнения этого задания с учетом расходов на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества и прочих необходимых расходов, определенных законодательством. Помимо выполнения задания учредителя автономные и бюджетные учреждения могут оказывать платные услуги, которые должны соответствовать основным видам деятельности, предусмотренным в уставе учреждения.

Автономное учреждение самостоятельно распоряжается как доходами от оказания платных услуг, так и средствами бюджетного финансирования – в соответствии с п. 8 ст. 2 Закона об автономных учреждениях («доходы автономного учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение»³). При этом автономное учреждение обязано выполнить задание учредителя, определяющее объем, качество и порядок оказания услуг (выполнения работ). Аналогичные нормы предусмотрены в законодательстве Российской Федерации (с учетом изменений, внесенных Законом № 83-ФЗ) для бюджетных учреждений*

СИСТЕМА УЧРЕЖДЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С 2011 г.

УЧРЕЖДЕНИЯ

ЧАСТНЫЕ

(СОЗДАНЫ ГРАЖДАНИНОМ ИЛИ ЮРИДИЧЕСКИМ ЛИЦОМ)

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ, МУНИЦИПАЛЬНЫЕ

АВТОНОМНЫЕ, БЮДЖЕТНЫЕ, КАЗЕННЫЕ

¹ С «Принципами...» можно ознакомиться в правовых системах «Гарант», «Консультант Плюс» или на сайте Института экономики города www.urbanesopmics.ru (Раздел «Библиотека» > Законодательство и мониторинг реформ > Реформирование жилищного и коммунального комплексов).

² См. презентацию М.И. Котюкова «Реализация федеральными органами исполнительной власти Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ» на семинаре Минфина России 17 декабря 2010 г. URL: <http://www1.minfin.ru/ru/budget/83-fz/discussions/>

³ С учетом ограничений на самостоятельное распоряжение финансовыми средствами автономных учреждений, установленными Федеральным законом от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ, – по крупным сделкам и сделкам с заинтересованностью, по зарплате руководителя автономного учреждения.

2 ДЛ Я ЧЕГО НУЖНО ОЦЕНИВАТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ АВТОНОМНЫХ (И БЮДЖЕТНЫХ) УЧРЕЖДЕНИЙ?

При изменении типа учреждения с государственного (муниципального) на автономное (или бюджетное) прежде всего меняется характер взаимоотношений учреждения с учредившим его органом государственной власти (органом местного самоуправления). Если казенное учреждение учредитель обязан содержать, финансируя его деятельность за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы в соответствии со ст. 161 Бюджетного кодекса РФ, то автономное, бюджетное, учреждение взаимодействует с учредителем по принципу нерыночного заказа. Это означает, что учредитель обязан «заказать» автономному, бюджетному, учреждению определенный объем услуг (работ) через механизм государственного (муниципального) задания и профинансировать расходы учреждения, связанные с оказанием этих услуг (выполнением работ), включая «накладные» расходы на содержание имущества и пр. Казенное учреждение полностью управляется и контролируется учредителем, который несет субсидиарную ответственность по обязательствам казенного учреждения, тогда как автономное и бюджетное учреждения в своей деятельности обладают определенной автономией (в определенных законом рамках) и самостоятельно отвечают по взятым на себя обязательствам.

Таким образом, если говорить о контроле за деятельностью автономных и бюджетных учреждений, то акцент с контроля за использованием бюджетных средств, направленных на финансирование учреждения, переносится на контроль за результатами деятельности учреждения. Следствием такого переноса являются два принципиальных соображения.

Во-первых, как известно, контролировать можно только то, что мы в состоянии измерить, поэтому необходима система показателей для оценки деятельности автономных и бюджетных учреждений, не связанная с показателями контроля за расходованием бюджетных средств (которые, повторим, уже не являются главным объектом оценки).

Во-вторых, контроль за результатами деятельности автономных и бюджетных учреждений предполагает использование различных форм общественного контроля и оценку уровня удовлетворенности потребителей услуг учреждений. Поскольку автономные и бюджетные учреждения создаются в конечном счете для оказания услуг (выполнения работ) установленного объема и уровня качества и обладают значительной самостоятельностью при выполнении задания учредителя, в оценке их работы должны непосредственно участвовать те, на кого направлена деятельность учреждений, а именно потребители оказываемых ими услуг.

Таким образом, для того чтобы можно было контролировать деятельность автономных и бюджетных учреждений, необходимо разработать систему показателей для ее оценки, включающую показатели удо-

автономное учреждение характеризуется большей степенью открытости и публичности своей деятельности, чем бюджетное и казенное учреждения.

Закон № 83-ФЗ повышает уровень открытости деятельности государственных и муниципальных учреждений независимо от их типа. С 2012 г., согласно пп. 3.3–3.5 ст. 32 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», государственные и муниципальные учреждения должны будут предоставлять документы о своей деятельности в соответствии с установленным перечнем в Федеральное казначейство Российской Федерации для размещения на официальном сайте Казначейства (<http://roskazna.ru/>).

Однако формат деятельности автономных учреждений является наиболее открытым для общественного контроля. В автономном учреждении в обязательном порядке создается специальный институт общественного управления – наблюдательный совет, в который должны входить представители учредителя, органа, осуществляющего управление государственным (муниципальным) имуществом, и общественности. В отличие от бюджетного и казенного учреждений для автономного учреждения законодательно установлено требование об обязательной публикации отчетов о деятельности и об использовании имущества.

влетворенности потребителей качеством предоставленных им услуг. Лучше всего, если указанная система показателей будет привязана к законодательно закрепленной системе документов планирования и отчетности автономных и бюджетных учреждений, то есть будет базироваться на данных из планов и отчетов, которые учреждения и так должны готовить в силу требований законов и нормативных правовых актов.

При этом система показателей для оценки деятельности автономных и бюджетных учреждений должна быть более широкой, чем установленная отраслевая система отчетности, поскольку отраслевые показатели собираются и оцениваются по всем государственным и муниципальным учреждениям соответствующей отрасли независимо от их типа и представляют собой обособленные системы данных по отдельным отраслям, которые нельзя адекватно сопоставить. Предлагаемая система показателей для оценки деятельности автономных и бюджетных учреждений должна давать возможность сравнивать учреждения по качеству предоставления аналогичных услуг, а также проводить межотраслевые сравнения эффективности управления имуществом, бюджетными ресурсами и по другим параметрам*

3 ЧТО ОЦЕНИВАТЬ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ?

Деятельность автономных учреждений в соответствии с их правовым статусом и возможностями по использованию предоставленной им автономии должна оцениваться по двум ключевым направлениям – это параметры оказания услуг и качество менеджмента в учреждении.

При оценке параметров оказания услуг используется информация об объемах, структуре, динамике предоставляемых учреждением услуг, а также данные о востребованности, уровне качества услуг и удовлетворенности потребителей качеством предоставленных им услуг.

Качество менеджмента в учреждении оценивается по параметрам управления тремя основными составляющими «ресурсов» учреждения: финансами (бюд-

жетными и «внебюджетными» доходами), имуществом и персоналом.

Оценка параметров оказания услуг и качества менеджмента направлена на обеспечение самого учреждения, его учредителя и орган государственной власти или местного самоуправления, управляющий имуществом, полной, объективной и показательной информацией обо всех аспектах деятельности учреждения. На основе этой информации как самим учреждением, так и органами государственной власти или местного самоуправления, осуществляющими управление и контроль за деятельностью учреждения, должны приниматься соответствующие управленческие решения (табл. 1).

Таблица 1. Примеры возможных решений на основе оценки деятельности автономного учреждения

Что оценивается?	КАКИЕ РЕШЕНИЯ МОГУТ БЫТЬ ПРИНЯТЫ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ОЦЕНКИ?
Параметры оказания услуг	
Структура и динамика объемов предоставляемых бесплатных, частично и полностью платных услуг, потребность в услугах, предоставляемых учреждением, на среднесрочный период	Объем оказания каких услуг следует изменить (увеличить, уменьшить, отказаться от предоставления данных услуг)
Востребованность услуг, в том числе потребность в новых (или дополнительных) услугах	Какие новые (или дополнительные) услуги следует ввести, сделав их платными, частично платными или бесплатными для потребителей
Качество услуг и удовлетворенность потребителей качеством и результатами услуг	Что необходимо изменить в порядке оказания услуг, стандарте качества услуг для того, чтобы повысить уровень удовлетворенности потребителей качеством и результатами услуг
Качество менеджмента в учреждении	
Качество управления финансами	Следует ли изменить направления расходования и пропорции распределения «заработанных» учреждением доходов и т.д.
Качество управления имуществом	Какие помещения (здания, объекты) требуется отремонтировать (заменить), необходимо ли расширять площади для оказания услуг и т.д.
Качество управления персоналом	Требуется ли привлекать новый и (или) более квалифицированный персонал; следует ли изменить соотношение работников, непосредственно оказывающих услуги, и административно-управленческого и вспомогательного персонала и т.д.



Информационной базой для оценки деятельности автономных учреждений, как было отмечено выше, должна служить система документов планирования и отчетности учреждения. В соответствии с действующим федеральным законодательством и нормативной правовой базой к числу обязательных документов относятся:

- государственное (муниципальное) задание и отчет о его исполнении;
- отчет о деятельности учреждения;
- отчет об использовании имущества учреждения;
- план финансово-хозяйственной деятельности и отчет о его исполнении.

Однако в существующей системе документов планирования и отчетности не учитывается информация о потребности в услугах учреждения на среднесрочный период. Поэтому представляется необходимым дополнить указанную систему документом, в котором перспективы развития учреждения увязаны с прогнозной потребностью в его услугах, – с планом перспективного развития автономного учреждения.

Далее приводится характеристика вышеперечисленных документов планирования и отчетности автономного (и бюджетного) учреждения с точки зрения требований федеральных нормативных правовых актов к их содержанию, порядку составления и утверждения•

3.1. ГОСУДАРСТВЕННОЕ (МУНИЦИПАЛЬНОЕ) ЗАДАНИЕ И ОТЧЕТ О ЕГО ИСПОЛНЕНИИ

Государственное (муниципальное) задание – основной документ, определяющий параметры деятельности государственного (муниципального) учреждения (независимо от его типа) в той части, в какой эта деятельность осуществляется за счет бюджетных средств. Для бюджетных и автономных учреждений задание должно устанавливаться в обязательном порядке, для казенных – по решению главного распорядителя бюджетных средств, которому подведомственно соответствующее казенное учреждение.

Согласно определению ст. 6 Бюджетного кодекса РФ государственное (муниципальное) задание – это документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ).

Бюджетный кодекс РФ (п. 2 ст. 69.2) установил обязательность использования государственных (муниципальных) заданий при составлении проектов бюджетов для планирования бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) путем составления бюджетной сметы казенного учреждения, а также определения объема субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания бюджетным или автономным учреждением.

Таким образом, государственное (муниципальное) задание используется, с одной стороны, как инструмент планирования бюджетных ассигнований при составлении проекта бюджета, с другой – как инструмент ориентации поставщиков услуг (работ) на достижение установленных количественных и качественных результатов предоставления услуг (выполнения работ). Кроме того, поскольку задание является публичным документом, оно также выполняет функцию информирования потенциальных и фактических потребителей услуг автономного учреждения о том, услуги какого

объема и качества и в каком порядке должны быть им оказаны на бесплатной основе за счет средств соответствующего бюджета, а также на платной основе – по ценам (тарифам), указанным в задании.

Согласно п. 2 ст. 4 Закона об автономных учреждениях учредитель устанавливает задания для автономного учреждения в соответствии с предусмотренной уставом последней основной деятельностью. Автономное учреждение осуществляет в соответствии с заданиями учредителя и обязательствами перед страховщиком по обязательному социальному страхованию деятельность, связанную с выполнением работ, оказанием услуг. Таким образом, задание учредителя в отношении автономного учреждения включает в себя все виды услуг и работ, которые автономное учреждение оказывает полностью или частично за счет средств бюджета в рамках своей уставной деятельности.

Требования к составу задания зависят исключительно от того, на какой вид деятельности устанавливается задание – на оказание государственных (муниципальных) услуг или на выполнение работ. При этом неважно, какое именно учреждение оказывает услуги (выполняет работы) – бюджетное, автономное, казенное или иной негосударственный и немunicipальный поставщик.

Требования к содержанию государственных (муниципальных) заданий на оказание услуг (выполнение работ) определены в ст. 69.2 Бюджетного кодекса РФ. В соответствии с положениями п. 1 указанной статьи *задание на выполнение работ* должно содержать:

- показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) выполняемых работ;
- порядок контроля за исполнением государственно-муниципального задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения;
- требования к отчетности об исполнении государственного (муниципального) задания.

Задание на оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам должно, помимо вышеперечисленных требований, содержать также следующие параметры:

- определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг;
- порядок оказания соответствующих услуг;
- предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг физическими или юридическими лицами в случаях, если законодательством Российской Федерации предусмотрено их оказание на платной основе, либо порядок установления указанных цен (тарифов) в случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

Согласно п. 5 ст. 2 Закона об автономных учреждениях каждое публично-правовое образование (Российская Федерация, субъект РФ и муниципалитет) должно своим нормативным правовым актом определить условия и порядок формирования государственного (муниципального) задания и порядок финансового обеспечения выполнения этого задания в отношении своих автономных учреждений. Указанный нормативный правовой акт принимается:

- 1) Правительством РФ – в отношении федеральных автономных учреждений;
- 2) высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ – в отношении региональных автономных учреждений;
- 3) местной администрацией – в отношении муниципальных автономных учреждений.

Порядок формирования и финансового обеспечения заданий учредителя для федеральных *автономных* учреждений установлен Постановлением Правительства РФ от 18 марта 2008 г. № 182 «Об условиях и порядке формирования государственного задания в отношении автономного учреждения, созданного на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, и порядке финансового обеспечения выполнения государственного задания»; для федеральных *бюджетных* и *казенных* учреждений – Постановлением Правительства РФ от 2 сентября 2010 г. № 671 «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания».

Охарактеризуем наиболее важные требования, установленные на федеральном уровне в части *формирования государственных заданий для федеральных автономных учреждений*.

Государственное задание федеральному автономному учреждению составляется в соответствии с основными видами деятельности последнего, предусмотренными в уставе, по форме, предусмотренной Постановлением Правительства РФ № 182.

Установлено, что государственное задание федеральному автономному учреждению формируется по разделам на каждый вид услуг (работ), которые предусматриваются заданием (один вид услуг/работ – один раздел задания).

Государственное задание составляется на этапе формирования федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период. Задание утверждается в срок не позднее одного месяца после официального опубликования федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период федеральными органами исполнительной власти (государственными органами), осуществляющими функции и полномочия учредителя в отношении федеральных автономных учреждений.

Форма задания для федеральных бюджетных и казенных учреждений определена Постановлением Правительства РФ № 671. Субъектам РФ и муниципальным образованиям необязательно использовать федеральную форму для составления заданий своим учреждениям – они вправе разработать собственную форму государственного (муниципального) задания с учетом требований федеральных законов и нормативных правовых актов.

Нормативным правовым актом субъекта РФ (муниципального образования) по формированию и финансовому обеспечению заданий для государственных (муниципальных) учреждений должно быть установлено, кто готовит проекты заданий учреждениям. Представляется целесообразным порядок, в соответствии с которым задания региональным государственным (муниципальным) учреждениям формируются органами государственной власти (органами местного самоуправления), осуществляющими функции и полномочия их учредителей, при участии самих учреждений.

Как и для федеральных государственных учреждений, задание региональным и муниципальным учреждениям рекомендуется формировать по *разделам* – предусматривая отдельный раздел на каждый вид услуг (работ). В случае установления задания на услуги и работы одновременно задание должно состоять из двух частей: первая часть включает требования к услугам, вторая – требования к работам.

Отчет о выполнении государственного (муниципального) задания формируется учреждением в порядке и в соответствии с требованиями, установленными в задании, а также зачастую в нормативном правовом акте о порядке формирования и финансового обеспечения государственного (муниципального) задания для государственных (муниципальных) учреждений.

В содержании отчета о выполнении государственно-го (муниципального) задания ключевой является оценка соответствия фактических показателей выполнения задания тем, что установлены в задании, с указанием причин возникших отклонений.



Таким образом, отчет о выполнении государственного (муниципального) задания автономным учреждением должен состоять из следующих разделов.

1. Сведения о фактических объемах выполнения задания. В данном разделе указывается информация по каждому виду услуги о плановом и фактическом объеме оказания услуг / выполнения работ за отчетный период в натуральном и стоимостном выражении. При расхождении запланированных и фактических показателей должны указываться его причины (факторы).

2. Потребители услуг. В разделе содержится характеристика фактического и запланированного количества потребителей каждой услуги, а также средняя стоимость услуги, если она оказывается на платной или частично платной основе.

3. Сведения о качестве оказываемых услуг (в случае установления в задании показателей качества оказываемых услуг). Здесь приводится информация о значениях показателей качества по каждой услуге и характеризуются отклонения фактических значений соответствующих показателей от плановых.

4. Наличие жалоб потребителей на качество услуг. В данном разделе содержатся жалобы на предо-

ставляемые автономным учреждением услуги с указанием лица, подавшего жалобу. По каждой обоснованной жалобе учреждение должно принять соответствующие меры с целью повышения качества предоставляемых услуг. Если учреждение не предпринимает необходимых мер, жалоба может быть подана в адрес учредителя учреждения.

Сроки и периодичность предоставления отчетов о выполнении задания устанавливаются в государственном (муниципальном) задании.

Порядок контроля за оказанием учреждением услуг в соответствии с государственным (муниципальным) заданием определяет орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя государственного (муниципального) учреждения. Контроль оказания муниципальных услуг должен быть основан на использовании формализованной процедуры сбора и обработки информации и может осуществляться в форме выездной проверки в соответствии с планом-графиком проведения выездных проверок, но не реже одного раза в два года либо в форме проверки отчетности учреждения – по мере поступления отчетности о выполнении задания.

3.2. ОТЧЕТЫ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ОБ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ИМУЩЕСТВА

Приказом Министерства финансов РФ от 30 сентября 2010 г. № 114н, принятым в соответствии с Законом № 83-ФЗ, утверждены общие требования к порядку составления и утверждения отчетов о результатах деятельности государственных (муниципальных) учреждений и об использовании закрепленного за ними государственного (муниципального) имущества.

Требование об обязательности подготовки отчетов автономного учреждения установлено Законом об автономных учреждениях. В соответствии с ч. 10 ст. 2 данного Закона автономные учреждения обязаны ежегодно публиковать отчеты о своей деятельности и об использовании закрепленного за ними имущества в определенных учредителем средствах массовой информации.

Конкретные формы отчетов, предоставляемых и в обязательном порядке публикуемых автономными учреждениями, утверждаются:

- для федеральных автономных учреждений – федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими полномочия учредителей автономных учреждений;
- для автономных учреждений субъектов РФ – уполномоченными органами государственной власти субъектов РФ;
- для муниципальных автономных учреждений – органами местного самоуправления.

Постановлением Правительства РФ от 18 октября 2007 г. № 684 определен порядок опубликования от-

четов автономного учреждения и перечень сведений, которые должны в этих отчетах содержаться. Отчеты автономного учреждения должны быть в обязательном порядке опубликованы не позднее 1 июня года, следующего за отчетным, в средствах массовой информации, определенных учредителем автономного учреждения и доступных для потребителей услуг автономного учреждения.

По решению автономного учреждения или его учредителя отчет о деятельности и отчет об использовании имущества автономного учреждения могут включать также иные сведения. Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, утверждая формы отчетов автономных учреждений, вправе включить в них дополнительные сведения помимо тех, что перечислены далее, в разделе 4 нашей брошюры. Однако анализ опыта субъектов РФ и муниципальных образований по разработке и утверждению форм отчетности автономных учреждений показывает, что большинство регионов и муниципалитетов придерживаются набора показателей отчетности автономных учреждений, приведенных в Правилах опубликования отчетов о деятельности автономного учреждения и об использовании закрепленного за ним имущества, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 18 октября 2007 г. № 684.

В целом применяемая в Российской Федерации на всех уровнях система показателей отчетов о деятельности и об использовании имущества автономного



учреждения включает показатели состояния финансов, ресурсов, балансовой стоимости имущества и пр. – и ни одного показателя, позволяющего оценивать обеспеченность деятельности автономного учреждения ресурсами и имуществом и принимать на основе этой оценки соответствующие управленческие решения.

В разделе 4 настоящей брошюры приведены показатели, которыми мы предлагаем дополнить отчеты о деятельности и об использовании имущества автономных и бюджетных учреждений в целях последующей оценки их деятельности•

3.3. ПЛАН ФИНАНСОВО-ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ОТЧЕТ О ЕГО ВЫПОЛНЕНИИ

План финансово-хозяйственной деятельности (далее также план ФХД) является одним из тех обязательных документов, которые должны быть разработаны и утверждены автономным и бюджетным учреждением в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации. По своей сути план финансово-хозяйственной деятельности для автономного и бюджетного учреждений является основным документом финансового планирования, аналогичным бюджетной смете, составляемой для казенных учреждений.

Однако функции плана ФХД бюджетного и автономного учреждений значительно шире, чем функции бюджетной сметы казенного учреждения. Смета содержит лишь жестко заданные, определенные кодами классификации операций сектора государственного управления направления расходования средств казенным учреждением. План финансово-хозяйственной деятельности должен характеризовать всю финансовую и экономическую деятельность бюджетного или автономного учреждения в целом, сообщая об источниках доходов и направлениях расходования средств, которые поступают в распоряжение учреждения, о том, как используется имущество и какую деятельность осуществляет и планирует осуществлять учреждение. Также план ФХД является инструментом учета и управления целевыми субсидиями, предоставляемыми бюджетным и автономным учреждениям в соответствии с абзацем вторым п. 1 ст. 78.1 Бюджетного кодекса РФ и бюджетными инвестициями.

Основной целью формирования плана ФХД является получение максимально полной и достоверной информации, объективно характеризующей деятельность и финансовое положение автономного учреждения на предстоящий год, а также оценка перспектив развития учреждения на предстоящий год (или, при утверждении трехлетнего бюджета, на очередной финансовый год и плановый период). План ФХД можно рассматривать в качестве информационной базы для отчетности и выработки стратегии развития автономного учреждения. Ключевой задачей составления плана финансово-хозяйственной деятельности является снижение уровня неопределенности, связанной с принятием управленческих решений о деятельности и развитии автономного учреждения в будущем.

Можно утверждать, что план ФХД содержит целевые ориентиры для публикуемой впоследствии в установ-

ленном порядке отчетности о деятельности и об использовании имущества автономного учреждения. Отчет о выполнении плана ФХД, соответственно, должен составляться одновременно с отчетами о деятельности и об использовании имущества автономного учреждения, и фактически достигнутые значения показателей плана должны включаться в соответствующие отчеты.

В соответствии с Законом № 83-ФЗ Министерством финансов РФ утвержден приказ от 28 июля 2010 г. № 81н «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения». Данный приказ вступает в силу с 1 января 2012 г. и применяется к бюджетным и автономным учреждениям.

Порядок разработки плана ФХД в отношении осуществляющих учреждений утверждается органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя. Учредитель вправе установить особенности составления и утверждения плана для отдельных учреждений.

В соответствии с утвержденным приказом Минфина России требованиями план финансово-хозяйственной деятельности должен состоять из трех частей: заголовочной, содержательной и оформляющей – с информацией о целях и видах деятельности учреждения, перечнем услуг (работ), сведениями о балансовой стоимости имущества, показателями финансового состояния, поступлений и выплат учреждения.

Согласно приказу Минфина план ФХД бюджетного или автономного учреждения составляется на один год в случае, если закон (решение) о бюджете утверждается на финансовый год, и на три года в случае, если закон (решение) о бюджете утверждается на очередной финансовый год и плановый период.

Отметим, что утвержденными приказом Минфина России требованиями к плану ФХД не предусмотрено приведение в плане ФХД показателей *хозяйственной* деятельности учреждения – там должны содержаться исключительно общие сведения об учреждении и финансовые показатели его деятельности. Далее, в разделе 4, перечислены показатели, которые характеризуют хозяйственную деятельность автономных и бюджетных учреждений и которые мы предлагаем включить в форму плана ФХД.

Проект плана финансово-хозяйственной деятельности учреждения формируется исходя из планируемых показателей деятельности учреждения на предстоя-



щий год. Показатели плана должны быть согласованы с показателями государственного (муниципального) задания, установленного для автономного учреждения учредителем. В этой связи план ФХД учреждения разрабатывается одновременно с формированием бюджета соответствующего уровня на очередной финансовый год (или на очередной финансовый год и плановый период).

Проект плана уточняется и формируется в окончательной редакции после утверждения соответствующего бюджета, установления государственного (муниципального) задания для учреждения приказом его учредителя и доведения лимитов бюджетных ассигнований на оказание учреждением государственных (муниципальных) услуг и выполнение работ. После этого проект плана ФХД выносится на рассмотрение наблюдательного совета автономного учреждения или учредителя бюджетного учреждения.

Решение об утверждении плана финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения принимается руководителем последнего – после рассмотрения им заключения наблюдательного совета (п. 3 ст. 11 Закона об автономных учреждениях). Как следует из п. 6 указанной статьи, заключение по проекту плана финансово-хозяйственной деятельности

автономного учреждения дается большинством голосов от общего числа голосов членов наблюдательного совета.

Для бюджетных учреждений порядок утверждения плана ФХД должен быть определен учредителем. Решение о том, кто утверждает план финансово-хозяйственной деятельности – сам учредитель или учреждение по согласованию с учредителем, определяет степень самостоятельности, которую учредитель оставляет бюджетному учреждению в его финансово-хозяйственной деятельности. Если учредитель сам утверждает план ФХД, он может жестко определить в нем направления расходования учреждением как бюджетных средств, так и самостоятельно «заработанных».

Отчет об исполнении плана финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения утверждается наблюдательным советом по представлению руководителя автономного учреждения, а в бюджетном учреждении – его учредителем.

Отчет о выполнении плана ФХД должен составляться одновременно с отчетами о деятельности и об использовании имущества автономного учреждения, поскольку часть показателей в этих отчетных формах общие•

3.4. ПЛАН ПЕРСПЕКТИВНОГО РАЗВИТИЯ

План перспективного развития автономного учреждения должен формироваться учреждением самостоятельно и добровольно – на основе методических рекомендаций, которые следует утвердить соответствующим нормативным правовым актом субъекта РФ или муниципального образования.

План перспективного развития мы понимаем как публичный документ, в котором автономное учреждение в сжатой форме представляет свое текущее состояние, цели и направления развития на ближайшие три года по трем основным направлениям (разделам).

1. Услуги и работы, оказываемые (выполняемые) учреждением, в том числе на платной для потребителей основе. В данном разделе описывается структура услуг и источников их финансирования, а также предполагаемые изменения этой структуры в ближайшие три года – в связи с изменением потребности населения в услугах, введением новых услуг и т.д.

2. Состояние имущества автономного учреждения. В этом разделе отражается текущее состояние имущества автономного учреждения, приводятся планы по ремонту и модернизации зданий и сооружений, помещений, оборудования на ближайшие три года – с указанием источников финансирования, в том числе привлекаемых средств (спонсорская помощь, банковский кредит и т.п.).

3. Кадровый состав автономного учреждения.

Здесь описываются кадровые ресурсы автономного учреждения (структура работников по уровню образования, опыту работы, возрасту и т.д.), а также предполагаемые изменения в структуре кадров и планы по повышению квалификации сотрудников в ближайшие три года.

Наличие плана перспективного развития позволит автономному и бюджетному учреждению в полной мере реализовать возможности для самостоятельного развития, предоставляемые более широкой финансово-хозяйственной автономией учреждения, в частности:

- следовать выбранной стратегии развития при осуществлении финансово-хозяйственной деятельности;
- повысить степень прозрачности и открытости деятельности за счет публичного предъявления планов развития на среднесрочный период;
- более эффективно привлекать средства спонсоров и частных инвесторов на развитие и т.д.

Органы, осуществляющие функции и полномочия учредителя автономных и бюджетных учреждений, могут учитывать наличие плана перспективного развития при оценке качества менеджмента в автономных и бюджетных учреждениях•

4 ПРЕДЛАГАЕМАЯ СИСТЕМА ОТЧЕТНОСТИ АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

Охарактеризованные нами выше документы планирования и отчетности автономных (и бюджетных) учреждений в своем нынешнем виде (как это предусмотрено федеральными нормативными правовыми актами) не содержат необходимых показателей, по которым можно комплексно оценить их деятельность и принять в случае необходимости соответствующие управленческие решения.

Кроме того, информация в документах планирования и отчетности подается в плохо структурированном виде, и требуется проводить специальную аналитическую работу, чтобы оценить деятельность учреждения на основе данных из отчетов, которые составлены по перечню показателей, предусмотренных федеральными нормативными правовыми актами. Необходимо усовершенствовать форму и структуру представления данных в отчетах и дополнить плановые и отчетные документы автономных (и бюджетных) учреждений показателями для оценки деятельности учреждений по оказанию услуг и управлению различными видами ресурсов, находящимися в распоряжении учреждения, – финансов, имущества, кадров.

При этом документы планирования и отчетности не должны дублировать друг друга в части показателей,

но полностью исключить дублирование невозможно, поскольку некоторые документы в соответствии со своим назначением содержат информацию о деятельности учреждения, имеющую в разных документах общие части. Например, в государственном (муниципальном) задании необходимо привести объем услуг, оказываемых *в рамках задания*, по видам услуг, а в плане финансово-хозяйственной деятельности нужно отразить всю структуру услуг, предоставляемых учреждениям, – как услуг, оказываемых в рамках задания, так и услуг, оказываемых сверх задания на платной основе.

В табл. 2 приведены как показатели, которые уже содержатся в документах планирования и отчетности бюджетных и автономных учреждений, так и показатели, которыми предлагается дополнить указанные документы в разрезе направлений для оценки деятельности учреждений. Расширенная система показателей отчетности и применяемые инструменты оценки деятельности автономного учреждения должна обеспечивать учредителя и учреждение необходимой информацией для принятия взвешенных управленческих решений по ключевым вопросам деятельности и развития учреждения*

Таблица 2. Действующие показатели и показатели, которыми предлагается дополнить документы планирования и отчетности «новых» бюджетных учреждений

Документы планирования и отчетности	Показатели, предусмотренные федеральными нормативными правовыми актами	Показатели, которыми предлагается дополнить документы планирования и отчетности
РЕЗУЛЬТАТЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УСЛУГ		
Объем, структура, динамика и востребованность услуг		
Отчет о деятельности автономного учреждения	Показатели за последние два года (включая отчетный год): <ul style="list-style-type: none"> • число потребителей бесплатных, частично и полностью платных услуг по видам услуг; • средняя цена за частично и полностью платные услуги (работы) по видам услуг (работ) 	<ul style="list-style-type: none"> • Полная стоимость оказания услуг (выполнения работ) учреждением по видам услуг (работ), включая частично и полностью платные услуги (работы), – с указанием доли бюджетного финансирования и доли финансирования за счет платы потребителей услуг. • Востребованность услуг (соотношение между числом заявок на получение услуги и фактическим числом потребителей услуги)*. • Количество потребителей услуг в расчете на одного работника, непосредственно занятого в процессе оказания услуг, по видам услуг**.
		<p>* Оценивается только по услугам, предоставляемым на добровольной заявительной основе.</p> <p>** Рассчитывается по отдельным услугам при необходимости дополнительно оценить их загрузку.</p>



Документы планирования и отчетности	Показатели, предусмотренные федеральными нормативными правовыми актами	Показатели, которыми предлагается дополнить документы планирования и отчетности
Государственное (муниципальное) задание и отчет о его выполнении	<ul style="list-style-type: none"> • Плановый и фактический объем оказания услуг (выполнения работ) по видам услуг (работ) в натуральном и стоимостном выражении. • Плановое и фактическое количество потребителей по видам услуг. • Средняя стоимость каждого вида услуг (работ), оказываемых (выполняемых) на платной или частично платной основе 	–
План финансово-хозяйственной деятельности и отчет о его исполнении	–	<ul style="list-style-type: none"> • Плановый и фактический объем оказания бесплатных, частично и полностью платных услуг (выполнения работ) по видам услуг (работ) в соответствии с заданием учредителя и сверх задания
План перспективного развития автономного учреждения	–	<ul style="list-style-type: none"> • Оценка потребности в бесплатных, частично и полностью платных услугах на среднесрочный период по видам услуг, предоставляемых учреждением. • Сведения о планируемых видах и объемах предоставления учреждением новых бесплатных, частично и полностью платных услуг (работ)
Уровень качества и результаты оказания услуг		
Государственное (муниципальное) задание и отчет о его выполнении	<ul style="list-style-type: none"> • Значения показателей качества по каждой услуге и характеристика отклонений фактических значений показателей от плановых значений. • Количество жалоб по предоставляемым услугам 	<ul style="list-style-type: none"> • Соответствие параметров предоставленной услуги стандарту качества услуги. • Уровень удовлетворенности потребителей качеством предоставленных услуг (по результатам сплошного или выборочного анкетирования, проводимого независимой организацией)
КАЧЕСТВО МЕНЕДЖМЕНТА В УЧРЕЖДЕНИИ		
Управление финансами		
Отчет о деятельности учреждения	<p>Показатели за последние два года (включая отчетный год):</p> <ul style="list-style-type: none"> • объем финансового обеспечения развития автономного учреждения; • объем финансового обеспечения задания учредителя; • объем финансового обеспечения деятельности, связанной с оказанием услуг или выполнением работ, в соответствии с обязательствами 	<ul style="list-style-type: none"> • Объем (доля) доходов от приносящей доход деятельности, направленных на оплату труда работников учреждения. • Обязательства по кредитам, в том числе по привлечению и погашению кредитов. • Кредиторская задолженность, в том числе просроченная. • Дебиторская задолженность



Документы планирования и отчетности	Показатели, предусмотренные федеральными нормативными правовыми актами	Показатели, которыми предлагается дополнить документы планирования и отчетности
	<ul style="list-style-type: none"> • перед страховщиком по обязательному социальному страхованию; • общие суммы прибыли автономного учреждения после налогообложения в отчетном периоде, образовавшейся в связи с оказанием автономным учреждением частично платных и полностью платных услуг (выполнением работ) 	
Отчет об использовании имущества	–	<ul style="list-style-type: none"> • Объем (доля) доходов от приносящей доход деятельности, направленных на содержание (капитализацию) имущества учреждения. • Доходы, полученные от сдачи в аренду имущества. • Стоимость аренды 1 м² площади учреждения (по фактически заключенным договорам аренды)
План финансово-хозяйственной деятельности и отчет о его исполнении	<p>Плановые и фактические значения показателей:</p> <ul style="list-style-type: none"> • финансовые активы учреждения; • дебиторская задолженность; • кредиторская задолженность; • остаток средств на счетах учреждения на начало и конец периода; • объем субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания; • объем целевых субсидий; • объем бюджетных инвестиций; • объем доходов от приносящей доход деятельности; • объем поступлений от реализации ценных бумаг; • суммы публичных обязательств перед физическим лицом, подлежащих исполнению в денежной форме, полномочия по исполнению которых переданы в установленном порядке учреждению; • выплаты (расходы) учреждения в аналитической разбивке по основным кодам операций сектора государственного управления (КОСГУ) 	<ul style="list-style-type: none"> • Дебиторская задолженность по доходам и по выданным авансам – за счет бюджетных средств и за счет доходов от приносящей доход деятельности. • там с поставщиками и подрядчиками за счет бюджетных средств и за счет доходов от приносящей доход деятельности, в том числе просроченная. • Обязательства по кредитам. • Доходы от приносящей доход деятельности в разрезе источников доходов: от оказания услуг (выполнения работ) на платной и частично платной основе, от аренды имущества и пр. • Выплаты (расходы) учреждения в аналитической разбивке по КОСГУ в разрезе источников доходов*. <p>* В плане финансово-хозяйственной деятельности необходимо отражать показатели по выплатам (расходам) учреждения в разрезе источников доходов в связи с тем, что по разным источникам доходов законодательством установлены различные правила осуществления расходов: это касается санкционирования расходов, отражения на лицевых счетах, субъекта исполнения обязательств (от чьего имени осуществляются расходы) и т.п.</p>



Документы планирования и отчетности	Показатели, предусмотренные федеральными нормативными правовыми актами	Показатели, которыми предлагается дополнить документы планирования и отчетности
<p>Управление имуществом</p> <p>Отчет об использовании имущества автономного учреждения</p>	<p>Показатели на начало и конец отчетного периода:</p> <ul style="list-style-type: none"> • общая балансовая стоимость имущества автономного учреждения, в том числе балансовая стоимость закрепленного за автономным учреждением имущества, включая стоимость недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества; • количество объектов недвижимого имущества, закрепленных за учреждением (зданий, строений, помещений); • общая площадь объектов недвижимого имущества, закрепленная за автономным учреждением, на начало и конец отчетного периода, в том числе площадь недвижимого имущества, переданного в аренду 	<ul style="list-style-type: none"> • Балансовая стоимость имущества, приобретенного учреждением за счет бюджетных средств, выделенных на приобретение имущества, и доходов от приносящей доходы деятельности. • Общая площадь помещений учреждения, включая основную и вспомогательную площадь (в разрезе объектов недвижимого имущества, закрепленных за учреждением). • Сведения об объектах имущества, переданных учреждением в аренду, в безвозмездное пользование (площадь, реквизиты договоров и пр.). • Сведения о количестве лет, прошедших с момента проведения ремонта объектов недвижимого имущества, закрепленных за учреждением (зданий, строений, помещений), и о потребности в проведении ремонта имущества. • Сведения о потребности в проведении ремонта движимого имущества учреждения балансовой стоимостью свыше 200 тыс. руб. • Сведения о соответствии учреждения санитарно-эпидемиологическим нормам, нормам противопожарной безопасности и иным обязательным нормам (реквизиты заключений и (или) справок соответствующих инстанций)
<p>План финансово-хозяйственной деятельности</p>	<p>Плановые и фактические значения показателей:</p> <ul style="list-style-type: none"> • общая балансовая стоимость недвижимого имущества (в разрезе стоимости имущества, закрепленного собственником имущества за учреждением на праве оперативного управления; приобретенного учреждением (подразделением) за счет выделенных собственником имущества учреждения средств; приобретенного учреждением (подразделением) за счет доходов, полученных от иной приносящей доход деятельности); • общая балансовая стоимость движимого имущества, в том числе балансовая стоимость особо ценного движимого имущества; 	<ul style="list-style-type: none"> • Общая площадь помещений учреждения, включая основную и вспомогательную площадь (в разрезе объектов недвижимого имущества, закрепленных за учреждением). • Количество помещений для оказания услуг, в том числе отремонтированных за последние 5 лет. • Количество помещений, в которых запланирован ремонт, и помещений, в которых был проведен ремонт в отчетном году. • Количество и площадь помещений, сданных в аренду, переданных в безвозмездное пользование



Документы планирования и отчетности	Показатели, предусмотренные федеральными нормативными правовыми актами	Показатели, которыми предлагается дополнить документы планирования и отчетности
	<ul style="list-style-type: none"> • нефинансовые активы учреждения; • остаточная стоимость недвижимого имущества; • остаточная стоимость особо ценного движимого имущества 	
Управление персоналом		
Отчет о деятельности автономного учреждения	Показатели за последние два года (включая отчетный год): <ul style="list-style-type: none"> • среднегодовая численность работников учреждения; • средняя заработная плата работников учреждения 	<ul style="list-style-type: none"> • Штатная численность работников учреждения. • Среднегодовая численность работающих в учреждении по гражданско-правовым договорам. • Средняя заработная плата работников учреждения, в том числе за счет бюджетных средств и за счет доходов от приносящей доходы деятельности. • Доля административного персонала в среднегодовой численности всех работников учреждения

С учетом дополнительных показателей, которые предлагается включить в документы планирования и отчетности автономного учреждения, Институт экономики города разработал *модельные муниципальные нормативные правовые акты*, содержащие формы и порядок составления и утверждения соответствующих документов:

- проект постановления администрации муниципального образования «Об утверждении форм отчетов о деятельности и об использовании имущества автономного учреждения»;
- проект приказа органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя бюджетных и автономных учреждений «Об утверждении формы и порядка составления плана финансово-хозяйственной деятельности бюджетного и автономного учреждения и подготовки отчета о выполнении плана финансово-хозяйственной деятельности»;
- проект постановления администрации муниципального образования «Об утверждении методических рекомендаций по составлению плана перспективного развития автономного учреждения».

Предлагаемые Институтом экономики города формы планов и отчетов для автономных учреждений включают все обязательные – в соответствии с нормативными правовыми актами федерального уровня – показатели, которые приведены в усовершенствованной структуре, наиболее удобной для оценки деятельности автономных учреждений по различным аспектам. Отметим, что эти формы могут использоваться также применительно к бюджетным учреждениям•

С разработанными ИЭГ модельными нормативными правовыми актами по составлению документов планирования и отчетности автономных учреждений можно ознакомиться на сайте [Института экономики города](http://www.urbanecomomics.ru)
www.urbanecomomics.ru
 Алгоритм поиска: Муниципальные финансы и межбюджетные отношения / Текущие проекты / Разработка показателей для оценки деятельности автономных учреждений.

5 КАК ОЦЕНИВАТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ?

Как уже отмечалось, в деятельности автономного учреждения четко выделяются два аспекта, по которым следует проводить оценку, – внутренний и внешний.

Внешний аспект связан с оказанием услуг потребителям, которые и могут наилучшим образом оценить эту деятельность. Однако организовать объективную и проверяемую оценку услуг потребителями трудно, и это заставляет применять различные опосредованные способы оценки.

Внутренний аспект деятельности учреждения касается управления различными видами ресурсов, в распоряжении которыми автономное (равно как и бюджетное) учреждение обладает значительной самостоятельностью. Оценка внутреннего аспекта работы учреждения подразумевает характеристику качества управления имуществом и финансовыми средствами, которые поступают в распоряжение учреждения•

5.1. ОЦЕНКА КАЧЕСТВА И РЕЗУЛЬТАТОВ ОКАЗАНИЯ УЧРЕЖДЕНИЕМ УСЛУГ

Для того чтобы оценить качество и результаты оказания учреждением услуг, в существующей системе планирования и контроля деятельности учреждений предлагается использовать *показатели качества услуг*.

В соответствии с п. 6 Постановления Правительства РФ от 2 сентября 2010 г. № 671 «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» федеральные органы исполнительной власти, в ведении которых находятся федеральные бюджетные и автономные, а также казенные учреждения, вправе утвердить перечни показателей качества оказываемых соответствующими учреждениями государственных услуг. В связи со сложностью разработки адекватных, проверяемых и объективных показателей, комплексно характеризующих качество услуг, необходимость утверждать показатели качества услуг подведомственных учреждений для федеральных органов власти является *опциональной* – возможной, но не обязательной.

В разделе 3 совместного Приказа Минфина России и Минэкономразвития России от 29 октября 2010 г. № 136н/526 «Об утверждении методических рекомендаций по формированию государственных заданий федеральным государственным учреждениям и контролю за их выполнением» в качестве примеров показателей качества для государственных услуг приводятся:

1) показатели качества, характеризующие *качество результата* предоставления государственной услуги, например:

- для государственной услуги «комплектование и хранение библиотечного фонда» – доля удовлетворенных запросов читателей (по категориям запросов);
- для государственной услуги «демонстрация музейной коллекции» – процент ежегодно экспонируемых музейных предметов и музейных коллекций;
- для государственной услуги «подготовка спортсменов к участию в соревнованиях» – количество призеров соревнований различного уровня;
- для всех государственных услуг – доля потребителей, удовлетворенных качеством оказания го-

сударственной услуги, определяемая на основе опросов потребителей государственной услуги;

2) показатели качества, характеризующие *процесс оказания и условия оказания* государственной услуги, например:

- для государственной услуги «оказание стационарной медицинской помощи» – требования к мерам профилактики внутрибольничных инфекций (требования к регулярности дезинфекции и кварцевания помещений, влажной уборке, средствам дезинфекции);
- для государственной услуги «оказание амбулаторно-поликлинической медицинской помощи» – среднее время ожидания приема врача;
- для государственной услуги «оказание скорой медицинской помощи» – среднее время ожидания бригады скорой медицинской помощи;
- для государственной услуги «пополнение и хранение музейного фонда» – процент музейных предметов, внесенных в электронный каталог;
- для государственных услуг, оказываемых по заявкам (обращениям) потребителей, – среднее время ожидания оказания услуги с момента поступления заявки (обращения) потребителя.

Однако очевидно, что приведенные в качестве примера показатели качества характеризуют оказываемые государственные услуги лишь с какой-то одной стороны, являются довольно субъективными и не позволяют однозначно ответить на вопрос, устраивает ли потребителя порядок получения и качество получаемой им услуги.

Рабочая комиссия Правительства РФ по реализации Закона № 83-ФЗ рекомендовала сделать обязательным утверждение главными распорядителями средств федерального бюджета перечней показателей качества услуг, оказываемых государственными учреждениями, находящимися в их ведении. Несмотря на данное поручение и работы, проводящиеся федеральными министерствами в этом направлении, имеющийся опыт разработки показателей качества услуг и применения их для оценки работы учреждений позволяет утверждать, что разработанные показатели не отвечают в полной



мере поставленной задаче – оценить качество и результаты предоставления услуг государственным (муниципальным) учреждением.

Другим способом оценки качества услуг учреждений, который применяется в рамках использования механизма государственных (муниципальных) заданий, является подсчет *количества жалоб* потребителей услуг. Однако по числу и характеру жалоб можно оценивать исключительно негативные аспекты услуг и процесса их оказания, а отсутствие жалоб необязательно свидетельствует о том, что услуга качественная и во всем устраивает получившего ее потребителя.

Решать задачу *количественной* оценки качества и результатов предоставляемых учреждениями услуг позволяют разработанные и утвержденные стандарты качества государственных (муниципальных) услуг, включающие полную количественную характеристику всех параметров условий оказания и содержания гарантированных потребителям услуг (будем называть их *счетными стандартами*)¹. Оценка осуществляется путем сопоставления со стандартами параметров фактически оказанных услуг.

Стандарты, которые должны либо содержать натуральные нормативы обеспечения услуг необходимыми для оказания последних ресурсами и материалами, либо основываться на таких нормативах, сегодня разработаны применительно лишь к очень небольшому числу государственных и муниципальных услуг. В подавляющем большинстве утвержденных региональных и муниципальных стандартов содержатся только общие, достаточно размытые требования к услугам по соблюдению правил безопасности, корректного обращения с потребителями и т.п. и отсутствуют конкретные количественные параметры, с которыми можно было бы сравнить параметры фактически оказанных услуг. Поэтому использовать подобные стандарты по их прямому назначению не представляется возможным.

«Счетные» стандарты необходимы не только для оценки качества предоставляемых учреждениями услуг. Без них невозможно рассчитать объективные нормативы затрат на предоставление услуг, по которым в перспективе должны определяться размеры субсидий

бюджетным и автономным учреждениям на оказание услуг в рамках выполнения государственных (муниципальных) заданий. В отсутствие «счетных» стандартов нормативные затраты на услуги могут быть только «индивидуальными», то есть привязанными к условиям оказания услуги в конкретном учреждении. Перейти не на бумаге, а на деле от финансирования учреждений к финансированию предоставляемых ими услуг возможно только при условии разработки «счетных» стандартов качества государственных и муниципальных услуг, которые будут полностью определять содержание услуги в количественном выражении – независимо от того, какая организация данную услугу оказывает².

Значимым критерием при оценке качества услуг автономного учреждения является их *востребованность*. Под востребованностью услуги мы в данном случае понимаем соотношение количества желающих получить услугу и количества фактически получающих ее потребителей. Это комплексный показатель, отражающий как потребность в услуге, так и качество работы персонала учреждения, непосредственно участвующего в процессе ее предоставления. Если к определенному педагогу (тренеру, хореографу, руководителю кружка) хотят попасть больше учеников, чем он способен обучить, это свидетельствует о том, что данный специалист предоставляет услугу более высокого качества, чем другие.

Очевидно, что о востребованности может идти речь только применительно к тем услугам, которые предоставляются на заявительной основе, то есть если потребитель выбирает их добровольно. Если же услуга является для потребителя обязательной или необходимой в силу тех или иных внешних обстоятельств (таковы, например, услуги дошкольного и общего образования, медицинские и т.п.), показатель востребованности теряет смысл.

Востребованность «добровольных» услуг может определяться по соотношению количества заявок на получение услуги и количества мест для оказания услуги в текущем году (конкретные значения критериев оценки востребованности могут быть уточнены с учетом отраслевой и иной специфики конкретных учреждений).

Таблица 3. Оценка востребованности услуги

Число заявок на получение услуги, ед.	Число мест для оказания услуги, ед.	Уровень востребованности услуги, %	Результат оценки востребованности услуги
1	2	$3 = (1 / 2) \times 100\%$	Свыше 100% – сверхвостребованная (СВ); 60–100% – востребованная (В); Ниже 60% – невостребованная (НВ)

¹ Подробнее о разработке «счетных» стандартов, содержащих количественные параметры услуг и позволяющих рассчитать стоимость оказания услуг, соответствующих требованиям стандарта, см.: Чагин К.Г. Разработка и применение региональных стандартов социального обслуживания // Социальная защита. 2010. № 12; Он же. Изменения в жизни бюджетных учреждений: финансирование из бюджета, имущественные отношения и совершение сделок // Руководитель бюджетной организации. 2010. № 12.

² Подробнее о разработке «счетных» стандартов качества государственных и муниципальных услуг рассказано в брошюре Л. Перцова «Разработка и применение стандартов качества государственных (муниципальных) услуг (работ)» (М. : Фонд «Институт экономики города», 2011).



Может рассчитываться также *усредненная востребованность услуг учреждения*. Для этого показатели востребованности конкретных услуг надо умножить на объем предоставления соответствующих услуг, суммировать результаты и разделить на общий объем услуг учреждения. Полученный показатель позволяет сопоставить учреждение, предоставляющие одинаковый набор услуг, по уровню востребованности у потребителей.

На среднесрочный период показателем востребованности услуг служит оценка потребности в услугах, отражающая изменение спроса на услугу в ближайшие три года на основе факторов, влияющих на спрос, – демографических и других тенденций. Оценка потребности в услугах рассчитывается в натуральном и стоимостном выражении и позволяет оценить будущие объемы предоставления услуг как по конкретному учреждению, так и по отрасли в целом.

Как подчеркивалось выше, деятельность автономного (и бюджетного) учреждения по своему характеру является публично ориентированной и поэтому должна оцениваться в первую очередь не учредителем, а потребителями услуг учреждения. Информация об удовлетворенности потребителей предоставляемыми им услугами для учреждения очень важна, поскольку оно заинтересовано в формировании устойчивой клиентской базы в целях сохранения объемов бюджетного финансирования государственного (муниципального) задания и в увеличении доходов от оказания платных услуг.

В этой связи для оценки качества услуг учреждения следует использовать также показатели *удовлетворенности потребителей качеством услуг*, предоставляемых автономным (бюджетным) учреждением по заданию

учредителя. Оценка уровня удовлетворенности клиентов учреждения осуществляется путем сплошного или выборочного анкетирования (опроса), которое во избежание искажения данных должно проводиться независимой организацией. Анкета для оценки уровня удовлетворенности потребителей услуг автономного (бюджетного) учреждения разрабатывается с учетом направленности и специфики деятельности, то есть в привязке к учреждениям конкретного вида и определенной отрасли.

В число показателей для оценки качества услуг автономного (бюджетного) учреждения необходимо включить и весьма существенный показатель *квалифицированности персонала* учреждения, который определяется по числу сотрудников с наиболее высоким уровнем квалификации, непосредственно занятых в процессе оказания услуг, в расчете на одного потребителя услуг.

Показатель квалифицированности персонала учреждения может рассчитываться на основании данных о количестве потребителей услуг в расчете на одного работника, непосредственно занятого в процессе оказания услуг, по видам услуг, которые мы предлагаем включить в отчет о деятельности автономного (бюджетного) учреждения. Для расчета уровня квалифицированности персонала необходимо определить критерии отнесения сотрудников, непосредственно занятых в процессе оказания услуг, к персоналу с наиболее высокой квалификацией. Такими критериями, с учетом отраслевой специфики деятельности учреждения, могут быть наличие высшего профильного образования, определенного стажа работы, профессиональных званий и наград и т.д.

5.2. ОЦЕНКА КАЧЕСТВА УПРАВЛЕНИЯ РЕСУРСАМИ В УЧРЕЖДЕНИИ

Оценка качества управления ресурсами, находящимися в распоряжении автономного (бюджетного) учреждения, включает оценку управления финансами и имуществом.

Наиболее значимым для сравнительной оценки качества управления финансами в учреждении является показатель *полной подушевой стоимости услуг* учреждения (включающей бюджетные расходы на оказание услуги и расходы за счет платы потребителей). Для оценки полной подушевой стоимости услуг должны использоваться данные об объеме бюджетного финансирования текущих расходов (регулярного характера) – в перспективе на обеспечение этих расходов бюджетным учреждениям будет предоставляться субсидия на выполнение задания учредителя (включающая нормативные затраты на услуги и расходы на содержание имущества).

Также важным показателем для оценки качества управления финансами в учреждении являются *цены на платные и частично платные услуги* в сравнении с ценами на аналогичные услуги в других учреждениях и в среднем по аналогичным учреждениям муниципалитета (субъекта РФ).

Финансовые показатели необходимы для оценки *сравнительной финансовой эффективности* оказания услуг в данном учреждении. Подушевая стоимость и цены на платные услуги должны сопоставляться со значениями по другим учреждениям и со средними значениями по учреждениям, оказывающим аналогичные услуги. Сравнительно высокая подушевая стоимость услуг (как и цена на платные услуги) в учреждении должна повлечь за собой анализ факторов, за счет которых стоимость услуг в расчете на одного потребителя здесь выше, чем в других учреждениях или



в среднем по однотипным учреждениям. Аналогичным образом следует поступить и в случае со сравнительно низкой стоимостью (ценой) услуг.

В части управления имуществом для оценки учреждения может служить *обеспеченность потребителей услуг основной площадью* (по учреждениям, в деятельности которых площадь имеет важное значение

при оказании услуг, – медицинским и социальным стационарным учреждениям, образовательным учреждениям и пр.). Величина основной площади на одного потребителя определяется путем деления общего числа квадратных метров основной площади, используемой для оказания услуг, на общее количество потребителей услуг учреждения.

Таблица 4. Оценка основной площади на одного потребителя

Основная площадь учреждения, м ²	Общее число потребителей услуг учреждения, чел.	Основная площадь в среднем на одного потребителя, м ²	Норма / средняя по аналогичным учреждениям основная площадь на одного потребителя, м ²	Результат оценки основной площади на одного потребителя
1	2	$3 = 1 / 2$	4	$3 > 4$ – недостаток площади; $3 \approx 4$ – нормальная обеспеченность площадью; $3 < 4$ – избыток площади

Полученное среднее значение обеспеченности одного потребителя услуг основной площадью сравнивается с нормой обеспеченности потребителей услуг основной площадью (при наличии такой нормы – например, если она закреплена в стандарте качества услуги) либо со средним значением данного показателя по аналогичным учреждениям. Если обеспеченность потребителей услуг учреждения основной площадью сравнительно низкая, значит в учреждении недостаток площадей

для предоставления услуг, если наоборот – площади учреждения недостаточно «загружены».

Аналогичным образом может оцениваться *обеспеченность потребителей услуг учреждения оборудованием*, необходимым для оказания соответствующих услуг. Однако этот показатель должен оцениваться не в среднем по учреждению, а по видам услуг, для предоставления которых требуется определенное оборудование•

5.3. КАРТЫ КОМПЕТЕНЦИЙ И РЕЙТИНГИ УЧРЕЖДЕНИЙ

По результатам оценки деятельности учреждения по перечисленным показателям может быть сформирована *карта компетенций* учреждения.

Таблица 5. Карта компетенций учреждений

Показатель	Значение по учреждению	Среднее значение по аналогичным учреждениям
1. Качество услуг		
Востребованность услуг	Усредненная по учреждению	Усредненная по учреждениям
Удовлетворенность потребителей	Средний уровень по учреждению	Средний уровень по учреждениям
Квалифицированность персонала	По учреждению в целом	По учреждениям
2. Качество менеджмента		
Полная подушевая стоимость услуг	В разрезе услуг	В разрезе услуг
Стоимость платных услуг	В разрезе услуг	В разрезе услуг
Обеспеченность площадью	Средняя по учреждению	По учреждениям
Обеспеченность оборудованием	В разрезе услуг	В разрезе услуг

В перспективе возможно перейти к системе присвоения учреждению (независимо от типа) по каждому из показателей, включенных в карту компетенций, определенного рейтинга среди учреждений и организаций, оказывающих аналогичные услуги. В результате одно

и то же учреждение может получить, например, высокий рейтинг по стоимости платных услуг (означающий наиболее низкую цену) и низкий – по обеспеченности услуг необходимым оборудованием.

Карты компетенций, содержащие информацию о со-



отношении данного учреждения со средним уровнем по аналогичным учреждениям в разрезе показателей для оценки, а также рейтинги учреждений должны быть доступны на сайтах органов публичной власти, ответственных за предоставление соответствующих услуг. Оценка компетенций учреждений и их рейтингов в ряду других аналогичных учреждений вместе с информацией о территориальном расположении учреждения позволит потребителям услуг выбирать наиболее подходящего для них поставщика услуг. Присвоение учреждениям рейтингов по компетенциям будет стимулировать учреждения оптимизировать параметры своей работы, повышать качество и результативность оказываемых ими услуг (при обеспечении одинаковых условий деятельности аналогичных учреждений с точки зрения параметров объема, качества и нормативов бюджетного финансирования предоставляемых ими услуг¹).

Переход к модели «деньги следуют за потребителем» в финансировании сети государственных (муниципальных) учреждений вкпе с составлением рейтингов учреждений по различным параметрам в перспективе позволит выстроить саморегулируемую систему взаимоотношений государственных (муниципальных) учреждений со своими клиентами и поддерживать на стандартно высоком уровне качества оказываемые этими учреждениями услуги•

¹ Обеспечение одинаковых условий деятельности аналогичных учреждений подразумевает утверждение «счетных» стандартов качества государственных (муниципальных) услуг и финансовое обеспечение деятельности учреждений по нормативам, рассчитанным в соответствии с формализованными методиками определения стоимости услуг, предусмотренных стандартами качества.



Дмитрий Владимирович Жигалов занимается государственными и муниципальными финансами более семи лет. В 2005 г. окончил с отличием факультет управления Института экономики и бизнеса Ульяновского государственного университета по специальности «государственное и муниципальное управление»; в 2008 г. окончил аспирантуру Академии народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации по специальности «финансы, денежные отношения и кредит».

В 2003-2005 гг. работал в сводном отделе прогнозирования и анализа бюджета области департамента финансов администрации Ульяновской области в должности ведущего специалиста.

С 2006 г. – сотрудник сектора «Муниципальные финансы и межбюджетные отношения» Института экономики города. С октября 2010 г. – руководитель сектора.

В сфере профессиональных интересов Д.В. Жигалова вопросы реформирования сети государственных и муниципальных учреждений, оценки стоимости и нормативного финансирования государственных и муниципальных услуг.

Д.В. Жигалов является автором более 10 статей и публикаций по вопросам управления государственными и муниципальными финансами, автором книги «Автономные учреждения: актуальные вопросы деятельности» и соавтором книги «Оценка полной стоимости государственных и муниципальных услуг: методология, практический опыт и прикладной инструментарий».



Канивец Александр Владимирович в 2010 г. закончил Российскую экономическую академию им. Г.В. Плеханова по специальности «менеджер», специализация «корпоративный менеджмент». В 2010 г. поступил в аспирантуру Российской экономической академии им. Г.В. Плеханова по специальности «экономика и управление народным хозяйством».

А.В. Канивец имеет трехлетний опыт работы в сфере управления общественными финансами. В 2008-2009 гг. работал в Институте реформирования общественных финансов, с мая 2009 г. работает в Институте экономики города, с октября 2010 г. – эксперт сектора «Муниципальные финансы и межбюджетные отношения».

А.В. Канивец принимал участие в проектах реформирования государственных и муниципальных финансов и создания программ повышения эффективности бюджетных расходов.





ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА

125009, Москва, ул. Тверская, 20/1
(495) 787 45 20, 363 50 47
mailbox@urbaneconomics.ru

Данное издание подготовлено и напечатано при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID)

Точка зрения авторов данного издания может не совпадать с точкой зрения Агентства США по международному развитию (USAID)

Полное или частичное воспроизведение материалов, содержащихся в данном издании, допускается только с письменного согласия издателя. При цитировании ссылка на фонд «Институт экономики города» обязательна

При печати книги использованы экологически чистые краски, не содержащие свинец

