

## КРУГЛЫЙ СТОЛ

### «РЕФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЫ: ПРОБЛЕМЫ, ДОСТИЖЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ»

2 февраля 2022 г. состоялся круглый стол журнала «Вопросы государственного и муниципального управления», посвященный проблемам реформирования бюджетной сферы. В нем приняли участие: **Абанкина Ирина Всеволодовна** (кандидат экономических наук, директор Института развития образования, НИУ ВШЭ); **Абанкина Татьяна Всеволодовна** (кандидат экономических наук, директор Центра креативной экономики Факультета городского и регионального развития НИУ ВШЭ); **Зяббарова Елена Юрьевна** (министр Правительства Москвы, руководитель Департамента финансов города Москвы); **Климанов Владимир Викторович** (доктор экономических наук, директор Центра региональной политики РАНХиГС); **Клячко Татьяна Львовна** (доктор экономических наук, научный руководитель Центра компетенций руководителей и сотрудников международных служб образовательных организаций РАНХиГС); **Лавров Алексей Михайлович** (заместитель Министра финансов Российской Федерации, профессор, заведующий кафедрой финансового менеджмента в государственном секторе Департамента политики и управления, Факультет социальных наук, НИУ ВШЭ); **Назаров Владимир Станиславович** (кандидат экономических наук, директор федерального государственного бюджетного учреждения «Научно-исследовательский финансовый институт»); **Рубинштейн Александр Яковлевич** (доктор философских наук, заместитель директора Российского научно-исследовательского института искусствоведения (РНИИ Искусствоведения)); заместитель директора Института экономики Российской академии наук (ИЭ РАН)); **Тополева-Солдунова Елена Андреевна** (директор АНО «Агентство социальной информации»; председатель Комиссии по развитию некоммерческого сектора и поддержке социально ориентированных НКО Общественной па-

Материал подготовила *И. А. Зверева* – кандидат философских наук, заместитель главного редактора журнала «Вопросы государственного и муниципального управления. Public Administration Issues».

латы Российской Федерации); **Шишкин Сергей Владимирович** (доктор экономических наук, профессор, директор Центра политики в сфере здравоохранения, НИУ ВШЭ); **Ястребова Ольга Константиновна** (кандидат экономических наук, генеральный директор ООО «ЭККОНИС»); **Якобсон Лев Ильич** (вице-президент НИУ ВШЭ, главный редактор журнала «Вопросы государственного и муниципального управления»).

Со вступительным словом к собравшимся обратился главный редактор журнала Л. И. Якобсон.

**Л. И. Якобсон:** сегодняшний круглый стол – первый среди тех, которые пройдут на площадке нашего журнала в год тридцатилетия Высшей школы экономики. Они будут посвящены темам, по которым Вышка (позволю себе использовать уже привычное название) была и остается одним из ключевых участников разработки значимых изменений в широко понимаемом государственном управлении.

В качестве темы первого круглого стола выбрано реформирование бюджетной сферы. Мы обратились к данной теме около четверти века назад. К этому в немалой мере подталкивали практические нужды молодого в ту пору вуза. Очень хотелось построить конкурентоспособный по мировым меркам вуз при финансировании, которое, по тем же меркам, было весьма скучным. Надо было действовать максимально эффективно и инициативно, но этому, мягко говоря, не благоприятствовала нормативная база, в рамках которой приходилось жить. Задумавшись о том, как изменить ситуацию в высшем образовании, мы довольно быстро поняли, что это невозможно вне более широкой повестки, относящейся ко всей бюджетной сфере.

Не стану, предваряя дискуссию, говорить о том, что, на мой взгляд, получилось, а что не получилось. Буду благодарен, если свои суждения на этот счет выскажут все участники, причем сделают это без обиняков. Суждения наверняка окажутся разными, и многие из них – критическими. Приурочив серию круглых столов к юбилею Вышки, мы отнюдь не ожидаем высказываний торжественно-мемориального характера. Это о покойниках «либо хорошо, либо ничего», а Вышка жива, и процесс изменений в бюджетной сфере жив и актуален, в чем, несомненно, убеждатся читатели журнала. Давайте попытаемся без восхвалений, даже заслуженных, отрефлексировать пройденный путь, оценить достигнутое, показать читателям, да и самим себе, как менялась повестка реформирования и какой она предстает сегодня.

Все же скажу, что, критически относясь к нынешнему положению вещей, не стоит забывать о том, от какого наследства мы постепенно отказываемся. В советский период нормативная база бюджетной сферы строилась исходя из идеи, что учреждение – «руки» государства без собственной «головы». Экономическую деятельность учреждений стремились свести к механическому выполнению однозначно прописанных алгоритмов. Чем дальше, тем это получалось хуже, но именно такой подход был унаследован в России 1990-х гг. Он оказался нежизнеспособным не только в связи с возникновением рыночного окружения учреждений, но прежде всего в силу крайнего недофинансирования большой их части.

Было бы неправильно занимать сейчас время погружением в детали тогдашней ситуации, поэтому скажу коротко, хотя и отчасти утрированно, что жизнь стала подталкивать учреждения к действиям по принципу «голь на выдумку хитра», а их учредителей и контролирующие органы – к согласию с тем, чтобы «строгость законов смягчалась необязательностью их исполнения». Однако ближе к концу 1990-х гг. и, тем более, с начала 2000-х гг. безальтернативной стала обязательность выполнения норм, что соответствовало общей тенденции к консолидации государства. К чему это могло привести, если бы сами нормы оставались сугубо архаичными, по сути, исключающими любые не санкционированные сверху усилия по повышению эффективности и качества работы?

Повторю, можно и нужно критически относиться к нынешней ситуации. Нужно для того, чтобы ее улучшать. Но то, что имеет место сегодня, бесспорно лучше того, с чем сталкивались бы при отсутствии реформирования, конечно, несовершенного, но позволившего двигаться вперед.

И еще одно, о чем считаю необходимым сказать. Те, кто будут сейчас высказываться, – не сторонние наблюдатели реформирования, а его активные участники либо не менее активные и компетентные оппоненты. Поэтому не стоит ждать от сегодняшнего разговора лишенных эмоций объективистских суждений. К сожалению, собрать удалось не всех, кого хотелось бы видеть за этим круглым столом. Назову только двух авторов очень важных идей. Это Ярослав Иванович Кузьминов, которому помешал участвовать насыщенный график, и Борис Львович Рудник, который безвременно ушел из жизни.

Ну а теперь перейдем к дискуссии. Предлагаю начать Алексею Михайловичу Лаврову, который все эти годы уникальным образом сочетал и сочетает сегодня роли выдающегося эксперта, разработчика изменений и куратора их реализации.

**А. М. Лавров:** коллеги, добрый вечер. В качестве основной цели реформы бюджетной сети, о которой мы сегодня говорим, провозглашалось повышение качества и доступности государственных услуг, обеспечение эффективности функционирования государственных учреждений за счет изменения условий и принципов их деятельности, модернизации управлеченских механизмов, повышения ответственности руководства и сотрудников учреждений за результаты работы. Реформа была направлена на решение задач, которые не удалось решить в рамках проводившихся ранее преобразований государственных и муниципальных учреждений.

Российская Федерация унаследовала громоздкую и трудноуправляемую сеть учреждений, не имеющих достаточных стимулов для повышения доступности и качества государственных и муниципальных услуг, эффективного использования бюджетных средств. Первые предложения по реформированию системы оказания государственных услуг были сформулированы в 2003 г. в проекте Концепции реформирования бюджетного сектора, предлагавшем преобразовать основную часть государственных и муниципальных учреждений в юридические лица отдельных организационно-правовых форм: государственные и муниципальные автономные не-

коммерческие организации и специализированные государственные и муниципальные учреждения.

Идеи Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг.<sup>1</sup> были частично реализованы в принятом в 2006 г. Федеральном законе «Об автономных учреждениях» и в соответствующих поправках к Гражданскому кодексу Российской Федерации. В соответствии с ними впервые в составе одной организационно-правовой формы государственных и муниципальных учреждений были выделены два типа – автономные и бюджетные учреждения. Для автономных учреждений были законодательно введены такие инструменты, как государственные (муниципальные) задания и субсидии на их выполнение, определены права по использованию имущества.

Опыт регионов, в которых было создано достаточно большое число автономных организаций (в Республике Татарстан, Тюменской области), показал, что, несмотря на четкую финансово-правовую конструкцию автономных организаций, сама процедура преобразования учреждений в автономные оказалась слишком сложной. Общее же число таких автономных учреждений было незначительным в большинстве регионов Российской Федерации и на федеральном уровне. Таким образом, реформа бюджетной сети на этом этапе была признана неудачной.

Опираясь на положительный в целом опыт функционирования первых автономных учреждений, в 2010 г. с принятием Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» от 08.05.2010 N 83-ФЗ (далее – Закон 83-ФЗ) осуществлен иной подход к реализации реформы. Был изменен сам статус бюджетного учреждения, получившего гораздо более широкие финансово-экономические полномочия, приблизившие его по статусу к автономным. «По умолчанию» и в силу закона все бюджетные учреждения фактически переводились в новый тип государственных и муниципальных учреждений. Для сохранения возможности функционирования по традиционной схеме, более предпочтительной для выполнения учреждениями ряда государственных функций, был введен новый тип государственных и муниципальных учреждений – казенное учреждение, финансируемое по смете.

В результате большинство государственных и муниципальных учреждений стали «новыми» бюджетными учреждениями. Так, в 2012 г. по завершении переходного периода, предусмотренного Законом 83-ФЗ, из 190 тыс. государственных и муниципальных учреждений 120 тыс. имели статус бюджетных учреждений, 57 тыс. – казенных и 13 тыс. – автономных учреждений.

Для достижения сформулированных выше целей по повышению качества и доступности государственных услуг, обеспечению эффективной дея-

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. N 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».

тельности государственных и муниципальных учреждений Законом 83-ФЗ ставились следующие взаимосвязанные задачи:

- переход от управления затратами к управлению результатами деятельности учреждений;
- расширение финансово-экономической самостоятельности учреждений;
- повышение объективности и прозрачности бюджетного планирования и результатов деятельности учреждений.

Для решения указанных задач было обеспечено использование государственного (муниципального) задания. Оно содержит показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) оказываемых учреждениями государственных (муниципальных) услуг (выполняемых работ), в качестве ключевого управленческого инструмента органа власти, осуществляющего функции и полномочия учредителя, и основы для финансового обеспечения деятельности учреждений. Так, использование показателей государственного задания при бюджетном планировании позволило увязать объем финансового обеспечения деятельности учреждения по оказанию данных услуг (выполнению работ) с объемом оказываемых учреждением государственных (муниципальных) услуг (выполненных работ), с соблюдением установленных стандартов и показателей качества.

Кроме того, был внедрен новый механизм финансового обеспечения учреждений – предоставление субсидии на выполнение государственного задания, сменивший традиционное финансирование деятельности учреждения по смете и содержание учреждений независимо от результатов их работы и качества оказываемых услуг.

Для расчета объективной стоимости государственных (муниципальных) услуг при определении размера субсидии на государственное (муниципальное) задание была внедрена система нормативного финансирования государственных (муниципальных) услуг и работ. Ее основной подход – нормирование в расчете на единицу услуги (работы), а не на одно учреждение, определение стоимости единицы результата деятельности учреждений – отвечает главному принципу бюджетной реформы: бюджетированию, ориентированному на результаты. Нормативное финансирование устанавливает равное финансовое обеспечение одинаковых услуг и работ (при прочих равных условиях их оказания (выполнения), например, территориальных) и его дифференциацию для различных услуг и работ. Введение нормативного финансирования выступает финансовой предпосылкой для получения потребителем доступных и качественных государственных услуг и работ независимо от места их оказания и организационно-правовой формы организации, их предоставляющей.

Для эффективного решения задач по переходу к управлению результатами на основе государственного задания и нормативного финансирования, обеспечению объективности и прозрачности бюджетного планирования требовалось упорядочить однотипные государственные услуги и работы. В практической плоскости это означало выработку учредителями государственных учреждений единой позиции по таким вопросам,

как наименование, содержание, определение единиц измерения объема, показателей качества для однотипных государственных услуг и работ.

С 2010 г. началась масштабная работа по идентификации и упорядочению государственных услуг и работ, формированию базовых (отраслевых) и ведомственных перечней. Работа по формированию единых перечней велась вначале на федеральном уровне. Регионы могли составлять свои перечни, в результате чего наименования, содержание и требования к качеству аналогичных услуг существенно различались на федеральном уровне, в субъектах Российской Федерации и муниципалитетах. Это вводило в заблуждение потребителей услуг, поскольку услуги одного названия могли включать различное содержание.

В этой связи в 2014 г. были унифицированы требования к формированию, ведению и утверждению перечней услуг и работ на всех уровнях исполнительной власти, а также детализированы требования к характеристикам услуг и работ. К первоначально введенным в 2010 г. характеристикам, использовавшимся для описания государственной услуги – единице измерения показателя объема (содержания) государственной услуги, показателям, характеризующим ее качество, – введены дополнительные характеристики. Они позволяют установить для каждой услуги или работы ее принадлежность виду деятельности, ведомству и учреждению; идентификация каждой государственной услуги и работы в базовом (отраслевом) перечне осуществляется соответствующей реестровой записью и присвоением ей уникального кода.

Важным шагом, выводящим работу по формированию государственных заданий на качественно новый уровень, стало введение с 2015 г. электронного формата перечней государственных услуг и работ.

Итогом проведенных мероприятий стало упорядочивание работы учредителей по формированию государственных заданий и расчету нормативных затрат, а для самих учреждений, оказывающих государственные услуги и работы, – упрощение деятельности по их планированию, контролю за выполнением и отчетностью.

Также значительный объем работ, проводимых в рамках реформы, был нацелен на расширение финансово-экономической самостоятельности учреждений. Для этого был внедрен план финансово-хозяйственной деятельности (ПФХД) как основной инструмент планирования деятельности и отчетности учреждений, а также предоставлены большие права в распоряжении доходами, в том числе от приносящей доход деятельности.

Если говорить о том, были ли достигнуты заявленные цели, мое мнение таково: результаты непосредственные достигнуты, а конечные, если и достигнуты, то лишь частично. В начале 2000-х гг. мы говорили о том, что хорошо бы дать основной части тогда еще единых государственных и муниципальных учреждений больше самостоятельности, свободы, убрать лишние препоны при использовании бюджетных средств. На самом деле все это в той или иной степени и было сделано. Достигнута ли была большая свобода и самостоятельность и, самое главное, как мы говорили тогда – появилась ли конкуренция в борьбе за потребителя, в борьбе за качество? Нет.

Нормативы планово-финансовой и хозяйственной деятельности, нормативы оказания услуг просто наложились на прежние сметы, за 10 лет приспособились, и уже никто не жалуется, что ему не хватает денег. О чем это говорит? О том, что у кого было излишнее имущество, оно так в эти нормативы и попало, а у кого его не было, так оно и не появилось.

Вот этот нормативный подход, с одной стороны, конечно, позволил сделать все более прозрачным: мы теперь можем объяснить, как и почему считается, и это неплохо, потому что раньше сметы составлялись практически без каких-либо правил. С другой стороны, реальность такова, что эти правила можно с легкостью, соблюдая практически все, что там написано, подстроить под любые необходимые потребности. Поэтому нет и никакой борьбы за потребителя и нет оптимизации. Мы рассчитывали, что с рынка, квази-рынка начнут постепенно вымываться неэффективные учреждения, присоединяться к более эффективным. Однако эти процессы запущены не были. Хорошо это или плохо? В чем причины?

Мы не смогли сделать самого главного, на мой взгляд. Возьмите обычного чиновника, который отвечает за отрасль даже не на федеральном уровне, а регионального, или даже лучше муниципального. Ему приходится отвечать одновременно за качество и доступность услуг как организатору оказания услуг и за состояние сети как собственнику этих же учреждений. И вот такая двойственность, воспроизводящаяся на всех уровнях, в конечном счете привела к тому, что формально все выполнено. Я бы сказал, что бюджетные учреждения стали чувствовать себя в целом лучше, чем 20 или 10 лет назад. Теперь практически на любую претензию (почему что-то можно или нельзя сделать) можно ответить: «это можно сделать, если разрешит ваш учредитель, потому что ему это делать позволено», в отличие от предыдущей ситуации, когда просто нельзя ничего было делать. Начали расти и управленцы, появились основы финансового менеджмента и т.д. Сегодня уже видны ростки следующего этапа. В конечном счете нужно отделить имущество собственника учреждения от функций организации этих услуг, т. е. двигаться дальше в направлении социального заказа. Тогда мы будем не за содержание сети отвечать, а выпускать социальные сертификаты или проводить совместные конкурсы, допуская к оказанию услуг государственные и негосударственные организации.

А в еще большей степени вся эта система начала бы работать, когда бы мы вновь взяли на вооружение намного более радикальную, чем сейчас это может представляться, идею разгосударствления (но не «приватизации»), создание контролируемых государством на принципах соучредительства государственных, муниципальных автономных некоммерческих организаций в тех или иных форматах. Главное, чтобы имущество у них не находилось на оперативном управлении, чтобы они не были в секторе государственного управления, а все-таки были бы ближе гораздо к негосударственным поставщикам услуг. Тогда все те принципы, которые мы заладывали в начале реформы, могли бы работать в большей степени.

Это не произойдет одномоментно: ни в региональном (муниципальном) разрезе, ни по секторам, но надо начинать работать в этом направле-

нии, что сейчас и делается в рамках pilotной апробации Закона о государственном и муниципальном социальном заказе<sup>2</sup>, который стал логичным продолжением реформы.

Указанный закон декларирует равный доступ организаций всех форм собственности к оказанию государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере, а также единые для всех условия взаимодействия с государством, в том числе в вопросах оплаты, что должно стимулировать развитие конкуренции на рынке государственных услуг и, как следствие, повышать доступность и качество таких услуг для граждан.

Закон базируется на существующей правоприменительной практике и обеспечивает восполнение имеющихся пробелов в законодательстве Российской Федерации, регламентирующем вопросы организации оказания государственных услуг, и создание единого правового поля для взаимодействия всех субъектов отношений, связанных с оказанием государственных услуг: органов исполнительной власти, организаций, оказывающих услуги, и потребителей услуг.

В целом вводятся следующие новации:

1. Законодательно закрепленная обязанность органов исполнительной власти, отвечающих за организацию оказания той или иной услуги в социальной сфере, определять государственный (муниципальный) социальный заказ – объем и качество конкретной социальной услуги, которая должна быть оказана гражданам бесплатно за счет средств соответствующих бюджетов. Это впервые делает возможной аккумуляцию данных об объеме государственных (муниципальных) услуг, финансируемых за счет бюджетных средств.
2. Возможность применения новых способов организации оказания государственных (муниципальных) услуг (при сохранении государственного (муниципального) задания): социальных сертификатов и конкурсов. Использование новых способов организации оказания услуг не является обязательным для публично-правового образования: оно вправе принять решение об использовании только действующего способа – государственного задания. Вместе с тем указанное решение должно быть публичным. Использование новых способов возможно в тех сферах, где не удовлетворен спрос потребителей на государственные услуги (т.е. существует недостаток бюджетной сети, в том числе с учетом прогнозов развития).
3. Единые подходы к финансовому обеспечению деятельности вне зависимости от организационно-правовой формы исполнителя с введением нормативных затрат, которые в настоящее время используются для расчета госзадания.
4. Ответственность за неоказание (ненадлежащее оказание) услуг их потребителю. В частности, законодательно закреплена возможность получателя услуг обратиться в орган власти, ответственный за оказание

<sup>2</sup> Федеральный закон «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» от 13.07.2020 N 189-ФЗ.

услуг, и обязанность такого органа – провести проверку исполнителя услуг с принятием решений вплоть до замены исполнителя, запрета для исполнителя на оказание государственных (муниципальных) услуг. Кроме того, усиливаются механизмы общественного контроля за деятельностью исполнителей услуг: общественные объединения вправе проводить независимый мониторинг качества и условий оказания социальных услуг, а также обращаться в контрольные органы с заявлением о проведении мероприятий по контролю. Решен также вопрос возмещения вреда, причиненного жизни и здоровью получателя услуг: обязанность возместить нанесенный ущерб закрепляется за публично-правовым образованием с дальнейшими регрессными требованиями к исполнителю услуг.

Закон реализуется в режиме апробации: мы начинали работу в 2020 г. с 16 регионами по шести направлениям деятельности, сейчас таких субъектов Российской Федерации уже 34. Есть планы и по расширению сферы применения апробации, подготовлен соответствующий законопроект. Если удастся поэтапно расширять количество направлений деятельности, по которым могут использоваться механизмы социального заказа, например, в дополнительном образовании, то, отладив эти механизмы, можно было бы думать об их применении в более серьезных масштабах.

В высшем образовании и нынешняя схема организации оказания услуг не мешает тому, чтобы переходить к более конкурентным способам их оказания. На мой взгляд, взяв одну отрасль на федеральном уровне – высшее образование – и продолжив реализацию pilotного проекта в 30 субъектах по шести направлениям, мы смогли бы подготовить почву для того, чтобы в 2024–2025 гг. сформировать концепцию дальнейшего развития реформ в этой сфере.

**Л. И. Якобсон:** спасибо большое, Алексей Михайлович. Пожалуйста, Татьяна Львовна.

**Т. Л. Клячко:** я бы начала с Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» от 08.05.2010 N 83-ФЗ. Он сегодня благополучно забыт, хотя по нему было проведено столько общественных обсуждений и приходилось объяснять, что закон вовсе не означает введение платности в социальной сфере и проч.: с его помощью предполагали ввести большую автономию учреждений.

Что касается сферы образования, автономия по сравнению с теми автономными учреждениями, о которых говорил тоже забытый Федеральный закон «Об автономных учреждениях» от 03.11.2006 N 174-ФЗ (далее – 174-ФЗ), не увеличилась, а уменьшилась, несмотря на все задумки. Согласно концепции 174-ФЗ, автономные учреждения должны были стать значительно более независимыми, самостоятельными в плане финансово-экономической деятельности, чем те новые бюджетные учреждения, которые были созданы в рамках Закона 83-ФЗ. Вместе с тем вполне естественно, что подавляющее большинство общеобразовательных учреждений стали новыми бюджетны-

ми. В высшем образовании автономных учреждений относительно больше, чем в общем образовании, но все равно их мало.

Тогда очень важным представлялось, что снимается субсидиарная ответственность государства, а учреждениям дается большая свобода. Это было логично: «вы (более) свободны в принятии финансовых решений, но тогда за ваши ошибки платите сами». Однако субсидиарную ответственность сняли, а большей свободы, точнее, большей финансово-экономической самостоятельности, не появилось. Как показывают наши исследования по общему образованию, даже если она где-то получилась, то крайне ограниченная. О чем это говорит? Я считаю, что это проблема несогласованности действий, несвязанности самых разных реформ. Спрашиваешь директора школы: «У вас прибавилось возможностей?». Он сначала говорит, что прибавилось, а потом уточняет, что школе надо было бы самостоятельно закупать продукты в столовую, а она не может, потому что все идет по госзакупкам. Эти госзакупки регулируют муниципальные власти, и по госзакупкам школа получает совсем не то, что нужно, потом дети приготовленную пищу не едят, и все страдают от этого. Вот, скажем, пример того, что закон о госзакупках или муниципальных закупках очень сильно ограничивает возможности школы быть более экономически самостоятельной, особенно на селе и в малых городах. В крупных городах ситуация более оптимистичная.

Я бы сказала, что автономия сохранилась или прибавилась там, где она защищена персоналией директора. Там, где этот человек имеет возможность отстоять автономию своей организации, она живет. Примерно то же самое мы видим в системе среднего профессионального образования. В тех регионах, где экономика стабильнее, ресурсов побольше, там и с самостоятельностью директоров школ и учреждений СПО дело тоже обстоит не так плохо. В вузах тоже ситуация оптимистичней: там ресурсов больше и люди более мотивированы и финансово более грамотны.

И дело, конечно же, не только в автономии как таковой. Некоторая организационно-экономическая свобода учреждению (организации) нужна, чтобы не было жесткой привязки к смете, чтобы в зависимости от условий учреждение (организация) могло более или менее свободно распоряжаться своими финансами. Очень важно оперативно реагировать на меняющуюся ситуацию. Прежний механизм этого делать не позволял. И задача была, в том числе, повысить оперативность в реакции на изменения, а следовательно, эффективность.

Я перехожу к тому, почему не очень получилось. Я наблюдаю стремление государства все контролировать. Причина в том, о чем сказал Алексей Михайлович: чиновник должен обеспечить «всеобщее счастье» и при этом сделать так, чтобы не было недовольных. Отсюда и желание чиновника все, что только можно, контролировать. И еще одна вещь, принципиально важная для нашей страны: убеждение, что у нас все воруют – оно тяжелым грузом лежит на социальной сфере. Считается (пусть неявно), что если дать больше свободы, то обязательно будут воровать. Необходимо от этого представления в обществе избавляться.

Если говорить о положительных вещах, то наши исследования в сфере образования показывают: если в учреждении есть автономия, то, как правило, образовательные результаты выше.

Еще я бы хотела обратить внимание на факт, что со временем ресурсов на социальную сферу стало выделяться больше, даже несмотря на то что после 2015 г. произошло определенное сокращение бюджетного финансирования. Поэтому многие проблемы, которые раньше мы пытались решить за счет реформы, решаются за счет увеличения ресурсного обеспечения. И Москва это очень хорошо показывает: есть ресурсы, и можно ими свободнее распоряжаться. Другое дело, когда ресурсов мало – как ими эффективно распоряжаться? А ведь довольно долго мы считали, что именно если ресурсов мало, то фактор свободного распоряжения ими будет способствовать их более эффективному использованию. Видимо, это не всегда так. В нашем случае – объем поступающих в систему образования ресурсов имеет очень большое значение. И к нему надо добавить качество управления этими ресурсами.

Я хочу подчеркнуть, что мы столкнулись с региональным неравенством при реализации реформ и видим расхождение регионов по достигнутому уровню социальных услуг, в частности в сфере образования. Там, где ресурсов не хватает, конечно, сохраняется достаточно серьезная дифференциация и по качеству, и по доступности социальных услуг. Поэтому теперь появилось стремление к унификации – к выравниванию качества услуг.

К сожалению, не было и до сих пор нет увязки разных реформ: они часто противоречат друг другу, и это подрывает доверие и снижает эффективность – еще одна причина, которая ведет к росту контроля. У нас вообще существует опасная тенденция: любые проблемы решать не за счет расширения возможностей, а за счет ужесточения контроля. Реформа была направлена на расширение возможностей, а вот ужесточение контроля снижает и вариативность образовательных программ, и эффективность деятельности системы образования.

Что касается недофинансирования в образовании. Мы провели исследование в 2017–2018 гг. и оценили недофинансирование примерно в 1% ВВП. Это к вопросу о полном тарифе и финансовом наполнении нормативов подушевого финансирования. Заработная плата по вузам сейчас забирает от 75 до 90% норматива. И это привело к тому, что так называемые коэффициенты эффективности, которые, на мой взгляд, были весьма существенны, поскольку вуз получал большее финансирование за улучшение эффективности деятельности, были просто ликвидированы, потому что денег уже не остается.

И последний барьер, о наличии которого свидетельствует постоянно проводимый нами мониторинг, это снижение инициативы управляемцев. Наверное, это связано с пандемией, но инициативность управляемцев в последние два года падает, хотя именно в шоковой ситуации нужно быстро решать вопросы. Точнее, в сильных вузах, организациях среднего профессионального образования и школах она растет, а вот на уровне «обычных» учебных заведений она падает. И это не может не тревожить, поскольку оз-

начает, что эффект реформы, направленной на расширение возможностей управленцев быть более мобильными и самостоятельными в принятии решений, сходит на нет. Ждут указаний, боятся сделать что-то, что не будет одобрено. Хотя наверху постоянно говорится о том, что действовать надо с учетом местной ситуации.

**А. Я. Рубинштейн:** я хотел бы поддержать Татьяну Львовну по поводу того, что мы наблюдаем на протяжении почти всех 30 лет эскалацию вмешательства государства во все сферы человеческой деятельности. А в качестве примера приведу письмо министра культуры, в котором предлагается ввести контроль со стороны государства за результатами и качеством деятельности театров и других учреждений культуры, если они получают дотацию – там это сказано напрямую.

**Л. И. Якобсон:** то, что в самом начале нашего обсуждения возникла тема автономии учреждений, не случайно. Однако хотел бы напомнить, что реформа затевалась не ради автономии как таковой. Цель состояла в повышении качества услуг и эффективности использования ресурсов бюджетной сферы. Ключевая идея реформы состояла в том, чтобы ради достижения этой цели использовать потенциал автономии и конкуренции. С моей точки зрения, имеет смысл обсуждать не столько меру автономии как таковую, сколько адекватность и результативность реализации ее потенциала в интересах удовлетворения потребностей наших граждан.

**Е. Ю. Зяббарова:** добный вечер, уважаемые коллеги. Я с позиции регионального финансиста скажу, что, безусловно, реформа бюджетного сектора была крайне необходимой и долгожданной. Мы уже просто задыхались от несвободы и зарегулированности деятельности учреждений, с одной стороны, и от сложившегося затратного механизма финансирования, когда отрасли требовали с каждым годом все больше и больше ресурсов, а отдачи в виде роста объемов и повышения качества услуг не наблюдалось, – с другой стороны. В Москве к 2010 г., несмотря на уже четырехлетнее действие к тому времени закона об автономных учреждениях, не было создано ни одного автономного учреждения.

Практика применения нормативного финансирования и привлечения негосударственных организаций к предоставлению услуг носила индивидуальный и крайне ограниченный характер. Например, в сфере образования в Москве функционировало огромное количество юридических лиц – порядка 4 тыс., школ было 1,5 тыс. А финансирование в расчете на одного ученика в школах различалось до пяти раз. Действовал непрозрачный механизм распределения ресурсов между школами, одним из факторов при этом был негласный статус учреждения. В системе кадров наблюдался колossalный перекос в сторону административно-управленческого персонала. В 2010 г. доля педагогов в общей численности работников городской системы образования составляла 41%, а в фонде оплаты труда – 45%, т.е. менее половины штатной численности и ресурсов приходилось на работников, непосредственно осуществляющих учебно-воспитательный процесс. Была серьезная дифференциация и в качестве услуг. При наличии элитных школ, выпускники которых всегда демонстрировали высокие академические ре-

зультаты, средний уровень не соответствовал ни финансовым вложениям из городского бюджета, ни потребностям населения города – 65% выпускников в 2010 г. в Москве не набрали и 190 баллов по трем предметам ЕГЭ. Поэтому в конце года, когда в город пришла новая управленческая команда, все федеральные новации (а к тому времени уже был принят Закон о совершенствовании правового положения государственных учреждений) оказались очень и очень востребованными.

Мы активно, на полную мощность стали использовать возможности, предоставленные законодательством. На первом этапе реформы определились с типом учреждений и оставили в статусе казенных на сметном финансировании минимальное их число, перешли преимущественно на нормативно-подушевое финансирование. В упомянутой сфере образования главным стал ученик, и школы начали конкурировать за этого ученика. Бюджет учреждения стал зависеть от числа учащихся и успешности самой организации.

Справедливости ради замечу, что на первом этапе реформы нам не удалось отказаться от индивидуальных коэффициентов к подушевым нормативам. В течение трех лет порядка 15% ресурсов распределяли с помощью этих индивидуальных корректирующих коэффициентов. А вот на следующем этапе реформы в период с 2013 по 2017 гг. мы решали задачу перехода на единые нормативы. И могу сказать, что это стало катализатором проведения системных преобразований и реформирования сети, объединения учреждений и сокращения количества юридических лиц. Например, в сфере образования оно у нас уменьшилось в шесть раз. При этом количество зданий, в которых располагались школы, детские сады, не уменьшилось, а ежегодно только прирастало в связи с активным строительством социальных объектов за счет средств городского бюджета и частных инвесторов. Сократился административно-управленческий персонал, а доля педагогов в общей численности работников и в фонде оплаты труда возросла и на сегодняшний день составляет около 60%. Заметно выросла заработная плата учителей в Москве.

На третьем этапе реформы с 2017 г. для финансового обеспечения деятельности учреждений мы стали внедрять полные нормативы затрат (*прим. нормативы, учитывающие все статьи затрат, связанных с оказанием услуг или выполнением работ*) там, где это оправдано и целесообразно, и, что еще очень важно, стали выравнивать условия финансирования государственных и негосударственных поставщиков услуг. К примеру, в образовании у нас сейчас норматив настолько полный, что в его состав даже включены затраты на бесплатное питание льготных категорий учащихся. Казалось бы, это уже совершенно другие расходы – расходы на социальную поддержку, но мы их тоже увязали с контингентом. Также в полный норматив включили затраты на дополнительное образование детей после школьных уроков, приобретение расходных материалов, учебников и учебных пособий, мероприятия по обеспечению безопасности детей (посты охраны, зарядка огнетушителей, обслуживание систем пожаротушения), дополнительное профессиональное образование педагогов, проведение медицинских осмотров работников, коммунальные услуги, текущий ремонт.

Первоначально мы применяли полные нормативы для финансирования городских государственных учреждений, а с 2019 г. стали финансировать получение услуг в частных школах и частных детских садах на тех же условиях, т.е. со всеми названными мной элементами затрат.

По полному нормативу мы сейчас оплачиваем и получение услуги общего образования с дополнительным изучением профильных для вузов предметов еще у одной новой для нас категории поставщиков – федеральных вузов. Кстати, замечу, что Высшая школа экономики тоже является участником этого городского проекта «Предуниверсарий». Мы видим, что финансирование на основе единых полных нормативов создает здоровую конкуренцию, способствует развитию рынка услуг и повышению их качества. Серьезно возросли самостоятельность учреждений и одновременно ответственность за принимаемые решения. Бюджеты многих государственных учреждений Москвы сегодня сопоставимы с бюджетами крупных корпораций.

Хочу отметить еще один важный, на мой взгляд, аспект реформы. Гибкость правового регулирования, сформированного в результате ее внедрения, позволяет использовать различные механизмы финансирования и учитывать специфику отраслей. Например, в сфере культуры на начальном этапе мы тоже устанавливали государственные задания всем учреждениям, однако прекрасно понимали и осознавали, что они формируются нередко формально, путем использования предельно общих наименований работ или услуг, в частности для театров – «работы по организации показа спектаклей». Но система государственных заданий не обеспечивала эффективного взаимодействия с городскими театрами. Необходимость ориентироваться на количественные показатели в госзадании (число показов, заполняемость зала), требования по предоставлению большого объема отчетной документации стимулировали театры переходить к прокату постановок, ориентированных на массового зрителя, уходу от «глубоких» спектаклей, удешевлению билетов. Это негативно влияло на творческую составляющую и препятствовало художественному поиску, вызывало возражение и даже отторжение у творческих деятелей. Необходимо было дать большую свободу учреждениям и снизить административный барьер, поэтому театрам Москвы с 1 января 2018 г. стали предоставлять гранты из городского бюджета на мероприятия по развитию и поддержке театрального искусства именно для качественного развития искусства, а не достижения исключительно количественных показателей. У театров появилась возможность осуществлять свою деятельность с учетом вос требованности и популярности у зрителей, создавать и внедрять инновационные постановки с ведущими режиссерами. Сегодня снижен уровень административного контроля, создана понятная и универсальная система определения грантов в зависимости от жанровой принадлежности театра, нормативного количества спектаклей, коммерческой вместимости и нормы заполняемости зрительного зала. Методика расчета гранта formalизована, утверждена приказом Департамента культуры Москвы. Для театров, переведенных на грантовый механизм финансирования, сохраняется и государственное задание на выполнение работ по организа-

ции и проведению культурно-массовых мероприятий (например: День города, 9 мая, Ночь в театре), а также на содержание имущества.

Грантовый механизм мы используем и в системе образования для стимулирования повышения качества образования, дополнительной поддержки тех учреждений, которые обеспечивают достижение высоких результатов, для распространения положительного опыта. По итогам каждого учебного года лучшим образовательным организациям предоставляем такие гранты, причем не только городским, но и частным, и федеральным. Кстати, по итогам прошедшего учебного года такие гранты получили лицей Высшей школы экономики и школа-интернат им. Колмогорова Московского государственного университета.

Не могу не сказать, что в период проведения реформ мы сталкивались с рядом сложностей. В определенные моменты возникала опасность, я бы даже сказала, угроза излишней унификации на федеральном уровне в сфере правового регулирования бюджетной сферы. Создавались реальные предпосылки для сокращения возможностей, ранее предоставленных реформами регионам, ограничения самостоятельности в вопросах организации оказания услуг.

В качестве примера я приведу введение в 2016 г. общероссийских перечней государственных услуг и работ. Первоначально предусматривалось, что государственные задания всем учреждениям в стране будут устанавливаться исключительно по услугам, включенным в общероссийские перечни. И здесь Москва оказывалась в очень сложной ситуации. Так, в федеральном перечне в сфере жилищно-коммунального хозяйства имелась одна работа: «содержание объектов дорожного хозяйства», а у нас в Москве аналогичный вид деятельности раскрывается через 50 работ. Если бы Москва воспользовалась одной работой из федерального перечня, то это привело бы к разрушению системы управления городским хозяйством. Кроме того, у нас присутствуют многочисленные виды услуг и работ, которых просто нет в федеральных перечнях.

В результате совместной работы, и за это я благодарна Алексею Михайловичу Лаврову, нам удалось оптимально распределить полномочия между федеральным центром и регионами. У субъектов Российской Федерации появились права по формированию региональных компонентов перечней работ и услуг для учета своих особенностей.

Завершая свое выступление, скажу, что, на мой взгляд, главная польза, главный результат реформы – это возможности, которые она предоставила и учреждениям, и потребителям услуг, и органам государственного управления. И еще очень важный, ценный результат заключается в том, что в отраслях удалось не только сохранить, но и привлечь новых высококвалифицированных специалистов, эффективных менеджеров – профессионалов, заинтересованных в результате.

Я думаю, что успешными реформы стали там, где наряду с применением финансовых и организационных механизмов были твердая политическая воля и искренняя заинтересованность в проведении не формальных, а качественных преобразований.

**Л. И. Якобсон:** большое спасибо. Не могу не присоединиться к прозвучавшим оценкам.

**В. С. Назаров:** действительно, показаны результаты реформы, а они и видны как раз на местах. И все же, если мы говорим о сфере государственного управления, то это огромное количество отраслей, это федерация и регионы, это муниципалитеты, и везде будет различная ситуация, везде будет совершенно иной результат. Одна и та же реформа абсолютно по-разному шла в разных регионах и даже в разное время. Были регионы, которые начинали очень активно проводить реформу, добивались хороших результатов, но сменялся губернатор, и они возвращались обратно на исходные позиции.

Но бывало и наоборот. Вот в Москве после прихода новой команды начались радикальные, быстрые движения. До этого об успехах Москвы никто не знал: строительный комплекс работал, все работало, но о значимых изменениях в системе управления мы не слышали. Поэтому, действительно, сложно дать какую-то общую оценку, ведь по каждому элементу, который мы возьмем, должен быть единый норматив (например, нормативы финансирования). Смысл в том, что всех надо поставить в одинаковые условия, чтобы конкурировали и давали лучшее качество.

В московских школах И. И. Калина выровнял эти нормативы, не сразу – поэтапно. Это была действительно очень жесткая реформа. А в здравоохранении как была смета, так и осталась. Наверняка в Москве происходит то же, что и во всей России: в ручном режиме распределяются объемы и определяются тарифы, а потом они могут подгоняться к необходимому результату. Почему? Потому что есть учредитель, который одновременно является учредителем всех этих учреждений и, соответственно, должен обеспечить две средних заработных платы и т.д. В результате частника онпустит только туда, куда сочтет нужным, а куда не сочтет – у него есть все инструменты его не пустить. И никакой конкуренции не будет. Все это очень похоже на классическую плановую экономику в системе здравоохранения и совсем не похоже на страховую модель.

Москва пошла своим путем, она провела действительно радикальную оптимизацию. Можно прийти к нормативу, как Москва, объединив практически всех. Если все учреждения объединить, то легко сделать единый норматив, ничем не рискуя, который будет и норматив, и смета.

Существуют большие различия в степени свободы, полноте тарифа по регионам и по отраслям.

Прибыль тоже не может формироваться. Более того, до недавнего времени (я не знаю, коллеги поправили или нет) даже тариф был жестко фиксирован – определялись доли: столько-то процентов на ЖКХ, столько-то – на зарплату и так далее. Во многих регионах проверяли, реально ли учреждение столько тратит, и если эта процентовка нарушалась, то учреждение серьезно наказывали. Поэтому о какой можно говорить свободе, если все так жестко прописано?

В том же здравоохранении федеральными нормами установлено 100 тыс. руб. на оборудование. Остальное надо просить. Частнику же никто не даст и этих денег.

Например, в нашем учреждении: есть госзадание, мы можем чуть больше на ЖКХ потратить или чуть меньше – есть возможность для маневра. Хотя федеральный закон не ограничивает меня в части закупки оборудования, есть приказ Минфина, где говорится: на особо ценное – 200 тыс. Поэтому если нужно приобрести что-то, что стоит дороже 200 тыс., то приходится идти в Минфин и просить субсидию, несмотря на то что в госзадании вполне могут быть источники для финансирования.

Вначале мы ставили себе действительно четкие цели: что мы хотим лучшего качества для потребителя, а для этого нам нужна конкуренция, хотим привлечь участников – и поэтому мы разворачиваем всю эту систему. А потом как-то все элементы этой системы пошли своим путем. И 44-ФЗ<sup>3</sup> тоже идет своим путем. Очевидно, что все время что-то меняется, совершенствуется, но важно понимать, куда мы идем, какова конечная цель. Нам надо вспомнить, ради чего все начиналось, надо посмотреть на все элементы нашей системы, где у нас какие нестыковки.

Что действительно у нас ухудшилось за последние периоды, так это отчетность. За все 10 лет, что я руковожу организацией, не было года, когда бы отчетность стала легче. Когда я приходил, у меня была мечта, что я весь административно-управленческий персонал выведу на аутсорсинг и не будет ни одного человека в обслуживающем персонале: будут профессиональные кадры всем заниматься – и это будет эффективная модель. Это не работает, потому что отчетности становится так много, что только люди, каждый день работающие именно с определенным типом документов, который адресован именно моей организации, могут за исторически обозримый период в них разобраться. Человеку с улицы с этим не разобраться. И как было по дублирующему человеку на позиции – два бухгалтера, два кадровика, два закупщика – так они и остались. Только их нагрузка увеличилась.

В общем, отчетности становится только больше. У нас все-таки цифровизация идет, тотальная прозрачность, в принципе, Федеральное казначейство знает про меня почти все. Зачем тогда мы эти отчеты пишем, причем, на бумаге?!

Ладно, я директор, разберусь, один раз понял, как делать, и буду продолжать так же. Но когда этим занимаются учителя, врачи – это же дикость, это не их профиль, не этим они должны заниматься. Поэтому с отчетностью нам что-то надо решать: ее надо сокращать на порядки, автоматизировать.

Менеджмент уже свыкся со своей судьбой, но необходимо, чтобы люди, которые оказывают услуги населению, были бы от этой отчетности избавлены. Надо, чтобы они видели только свой конечный показатель, например, KPI по удовлетворенности пациентами.

Конечно, прав Алексей Михайлович, я с ним согласен, можно еще долго выражать недовольство. Нужны несколько федеральных проектов, и инструмент ГИФО (государственные именные финансовые обязательства) или образовательные ваучеры могут оказаться одними из самых любопытных.

<sup>3</sup> Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N 44-ФЗ.

Основное опасение, связанное с внедрением ГИФО в систему высшего образования, состояло в том, что все рухнет – все уйдут в Высшую школу экономики, а региональные вузы останутся без студентов.

Наш институт разработал модель, позволяющую очень плавно внедрять этот инструмент, с помощью которого постепенно, в управляемом режиме – и по регионам, и по специальностям – все-таки рынок труда вводился бы, и мы ушли бы от контрольных цифр приема, которые в ручном режиме распределяются по вузам – всем понятно, как это делается.

Я сторонник страховой модели здравоохранения. Надо хотя бы запустить pilotные проекты в нескольких регионах. Вспомнить, что коллеги из Вышки предлагали в 1990-х, и хотя бы в трех регионах попробовать это сделать. Очень аккуратно сделать. Но если мы увидим, что денег потрачено больше, а люди недовольны, то прекратить и сделать как Москва, объединив всех со всеми, и жить в административной системе. Тогда эту модель распространим на всю страну и не будем называть ее почему-то страховой.

Конечно, Алексей Михайлович сказал про сертификаты. Это тоже pilot, и мы активно стараемся продвигать его в регионах. Отрасли все разные, и регионы все разные, но видны успехи и неудачи, и что особенно важно – видны причины этих успехов и неудач. Практически каждый год добавляются новые регионы, работающие с государственным и муниципальным социальным заказом. Мне кажется, что это очень полезная и правильная идея. Она на практике возвращает нас к изначальной логике реформы, когда мы в отдельном регионе берем конкретную услугу – по обслуживанию пенсионеров, по спорту для детей, по дополнительному образованию – добавляем альтернативу с сертификатом и видим: это работает или не работает. Ведь если с федерального уровня по всей стране спускаются какие-то универсальные идеи, то скорее всего в каких-то регионах или сферах они приживутся, давая стократные плоды, а где-то, очевидно, они будут встребованы намного меньше.

Спасибо за внимание.

**Е. А. Тополева-Солдунова:** я со своей колокольни смотрю на тему, которую мы сегодня обсуждаем – это доступ негосударственных поставщиков к оказанию бюджетных услуг, причем не просто для того, чтобы дать им возможность тоже оказывать услуги и получать возмещение из бюджета (некоторые из них уже научились это делать хорошо и качественно). Мы все еще верим, что это в конце концов ведет к развитию конкуренции, к повышению качества услуг и появлению реальной возможности выбирать услугу у того поставщика, который удовлетворяет запросам.

Мы уже много лет в Общественной палате и в нашем Центре исследований гражданского общества и некоммерческого сектора в Высшей школе экономики этим занимаемся и наблюдаем за ситуацией. Могу сказать, что, безусловно, изменения есть серьезные, и, наверное, уже практически в любом регионе можно найти негосударственных поставщиков, хотя разница и между регионами, и между сферами, в которых они работают, колоссальная. Таких поставщиков можно найти даже в области социального обслуживания, которая изначально была самая «огосударствленная» – в ней было 99%

бюджетных поставщиков, бюджетных организаций. Сейчас в этой сложной сфере (все-таки это не здравоохранение и не образование, где уже и тогда работал активно частный сектор) задействовано как минимум 10–15%, а где-то даже 20% и более негосударственных поставщиков.

Слушая коллег, я думала: почему все же, несмотря на разные трудности и препятствия, есть прогресс? Общее видение предстоящих реформ, очевидно, было сформировано довольно давно. Был достигнут консенсус в понимании главного вектора движения – нужно развивать конкуренцию, предоставить возможность выбора получателю услуг. И для этого предлагались разные механизмы. Но, кроме того, была неоднократно с самого верхнего уровня власти продемонстрирована политическая воля по отношению к подобным переменам. Президент говорил об этом в целом ряде своих посланий Федеральному Собранию. Например, в 2015 г. было сказано о необходимости привлечения на рынок социальных услуг негосударственных поставщиков. Появился даже количественный показатель: «И, наконец, считаю правильным поэтапно направлять некоммерческим организациям до 10% средств региональных и муниципальных программ, чтобы НКО могли участвовать в оказании социальных услуг, которые финансируются за счет бюджетов» (Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 03.12.2015). О том, как правильно рассчитать эти 10%, в регионах спорят до сих пор, но факт остается фактом: это высказывание стало мощным стимулом для движения в направлении разгосударствления сферы социальных услуг. Ведь в его развитие появились соответствующие поручения.

Потом эта цифра стала встречаться в нормативных документах. И сейчас в федеральном проекте «Модернизация сферы социального обслуживания и развитие сектора негосударственных организаций в сфере оказания социальных услуг» записано, что уже к 2022 г. «удельный вес учреждений социального обслуживания, основанных на иных формах собственности, в общем количестве учреждений социального обслуживания всех форм собственности» должен достичь 20,3%.

Другим важным нормативным документом в данной области является «Комплекс мер по обеспечению поэтапного доступа негосударственных организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, на 2021–2024 годы» (утв. Правительством РФ 11.12.2020 N 11826п-П44). Первая версия этого плана появилась как раз во исполнение поручений Президента.

Значимым этапом нашей работы стало обсуждение законопроекта о социальном заказе. Были влиятельные противники (представители различных органов власти) того, чтобы закон в конце концов принял. Тем не менее сам дискуссионный процесс был не бесполезен и позволил проработать законопроект очень детально и глубоко.

В итоге, правда, окно возможностей, которое нам открылось после принятия закона, оказалось довольно узким – его распространили на начальном этапе лишь на небольшой спектр услуг. То, что сейчас он pilotируется уже в 30 субъектах, безусловно является позитивным фактором. При этом, как

уже отмечали коллеги, существуют огромные различия как в услугах, так и в ситуации в регионах. Есть регионы, где работают лишь одна-две негосударственные организации в сфере социального обслуживания, и те бывшие бюджетные учреждения, которые просто «перелицованны» в негосударственные. Полагаю, такие перелицованные организации отчасти все равно продолжают работать под контролем, причем очень бдительным, органов власти, но при этом по факту являются уже негосударственными, автономными некоммерческими организациями. И тут, конечно, было бы очень интересно проанализировать их деятельность в продолжительный период времени. Приобретают ли они черты негосударственных, работающих с ориентацией на общественно значимую миссию, применяя ценностный подход, или же с изменением организационно-правовой формы дух и стилистика их работы не меняются?

Когда первым модель «перекрашивания» применил Башкортостан, его многие критиковали, но с тех пор прошло уже много лет, подобные подходы применялись и в других регионах, и было бы очень интересно изучить их опыт.

Лестер Саламон в свое время успокаивал меня, когда я делилась с ним своими опасениями по этому поводу. Он говорил: «А ничего страшного. Давайте просто подождем и посмотрим, как это сработает в перспективе».

Я согласна с уже прозвучавшим мнением, что сегодня нет целостного подхода ко всему процессу. Насколько по-разному все происходит в разных сферах услуг! А если мы сравним разные документы по данной теме, например, Стандарт развития конкуренции и Комплекс мер по обеспечению доступа негосударственных организаций на рынок социальных услуг, различные отраслевые законы, то увидим, что они не очень стыкуются друг с другом, хотя, казалось бы, являются руководящими для одних и тех же процессов. Прав Владимир Назаров – действительно нет никакого целостного видения развития этой системы, анализа, где мы сейчас, куда нам надо двигаться, где мы преуспели, где мы отстали, где есть проблемы, а где они уже решены и т.д.

**Л. И. Якобсон:** Елена Андреевна, может быть, вы про полный тариф скажете?

**Е. А. Тополева-Солдунова:** что касается проблем с тарифами и нормативами, то я просто не понимаю, почему она оказалась столь неразрешимой. Едва ли вспомню еще тему, по которой было бы дано столько различных поручений и Президентом, и вице-премьерами, и министрами как-то разобраться и выработать новую прозрачную систему определения этих тарифов и нормативов на услуги. Но ничего не получается. Я не могу ответить на вопрос: «Почему?».

Проблема тарифов сегодня остается главным барьером для негосударственных поставщиков. Многие из них говорят: «Зачем нам связываться с бюджетными услугами? Ведь нам это абсолютно не выгодно. Тарифы настолько низкие, что они даже близко не покрывают непосредственных затрат на оказание услуги, а уж тем более не позволяют покрывать затраты на содержание помещений, оплату коммунальных услуг, эксплуатацию обо-

рудования». А ведь полный тариф, в нашем представлении, такие необходимые затраты тоже должен включать. Проблема эта, к сожалению, сохраняется. Плюс у нас возникла теперь новая проблема, которая все время воспроизводится в разных регионах: появляются негосударственные поставщики, уже успешно работающие, например, в сфере социального обслуживания по 442-ФЗ<sup>4</sup>, которые не относятся к сфере действия 189-ФЗ<sup>5</sup> и не могут получать авансирование своих затрат. Эти организации оказывают услуги, готовят отчеты, и потом им органы власти говорят: «У нас нет в бюджете столько денег, чтобы возместить все ваши расходы на оказание услуги». И начинается тяжба с поставщиком, в которую вмешиваются и общественные советы, и федеральные ведомства, и мы как Общественная палата... Однако не всегда получается помочь.

Если органы власти так и не изыскивают средства для расчета с поставщиками, они начинают по ходу дела менять правила игры и говорят: «Мы пересмотрели правила, и теперь вы этим правилам не соответствуете, вы отчитались неправильно, поэтому мы вам ничего возместить не можем». В лучшем случае они соглашаются возместить понесенные затраты лишь частично.

Также до сих пор нет решения по поводу пересмотра региональных перечней услуг. Вот буквально сегодня получила запрос от одного региона: «Пусть нам федеральный Минтруд разъяснит, как мы должны обновлять перечни услуг, потому что наш Минфин отказывается согласовывать внесение изменений в этот перечень. Из-за этого мы не можем вносить туда какие-то новые востребованные услуги, которые предлагают негосударственные поставщики».

Во многих регионах мне часто говорят, что нужен новый посып с самого верха, чтобы развивалась конкуренция и давали возможность негосударственным поставщикам работать на рынке бюджетных услуг. Какие-то передовые региональные органы власти двигаются вперед и без сигналов, но остальным не хватает команды, мотивации сверху. Спасибо.

**В. В. Климанов:** будучи участником и, как минимум, активным наблюдателем этой реформы, хочу представить личное видение ее отдельных уровней, выводов и результатов.

Первое. Важный общий вопрос – удалась реформа или нет, как ее оценить. Реформа бюджетных учреждений происходила в процессе бюджетных реформ, и ей предшествовали перестроение межбюджетных отношений и реформа бюджетного процесса. Изменялась работа органов Федерального казначейства. Параллельно шел процесс становления новых форм поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций и многое другое. Нельзя забывать и про преобразования в управлении отдельными отраслями: в здравоохранении корректировались каналы финансирования, в образовании получил распространение нормативно-подушевой принцип и т.п.

<sup>4</sup> Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» от 28.12.2013 N 442-ФЗ.

<sup>5</sup> «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» от 13.07.2020 N 189-ФЗ.

Поэтому оценивать успех или неудачу той или иной реформы в отрыве от других будет некорректно. В экспертном сообществе встречаются разные оценки того, насколько эффективной является, например, сложившаяся система межбюджетных отношений. Многие критикуют то, как осуществляются закупки продукции для государственных нужд. До конца не понятно, достигли ли мы желаемых результатов в отдельных отраслях социальной сферы. Оценки реформы бюджетных учреждений в этой связи также неоднозначны.

Второе. Реформа оказалась сложной для российской действительности. Разработчикам столь масштабных изменений нужно изначально понимать, что она затронет не только какое-то экспертное сообщество, не только федеральные органы государственной власти с их мощной правоведческой составляющей и консультативной поддержкой, с большими финансовыми ресурсами для возможных маневров, но и в том числе муниципальные учреждения в удаленной сельской местности. Многие участники реформы оказались не готовыми к такому валу юридически значимых действий, подготовке документов из-за недостаточной квалификации. Им пришлось иметь дело с ворохом юридической лексики, трудности представляли новая система бюджетного учета, которая сложнее стандартного бухгалтерского учета, сама система государственных и муниципальных заданий и все, что с этим связано. Во многих случаях даже поддержки со стороны представителей регионального уровня не хватало.

Третье. Понятно, когда мы говорим о том, что конечные цели не достигнуты, то «за кадром» остается вопрос: а хотело ли высшее руководство, чтобы эта реформа привела к заявленным результатам? Нужна ли на настоящем этапе загаданная в рамках реформы децентрализация в части повышения самостоятельности оказания этих самых государственных услуг? Мы видим, что сейчас все инициативы федерального центра, напротив, сводятся к централизации многочисленных социальных услуг, которые, исходя из теоретических построений, должны быть максимально приближены к потребителям. Об этом свидетельствуют действия, связанные первоначально со школьным, а потом и дошкольным образованием. Не готова была система управления в нашей стране идти по пути децентрализации.

Не вписываются в сконструированную модель государственных учреждений или, точнее, получателей бюджетных средств и автономные некоммерческие организации, которые являются во многом формой ухода от использования инструментов финансирования государственных услуг, предложенных реформой.

Готова ли была в целом система, построенная на отраслевых принципах управления с жестким ведомственным сепаратизмом, идти по пути создания многопрофильных учреждений? Нет. Этим, наверное, и можно объяснить недостижение конечных целей реформы бюджетных учреждений.

Четвертое. Под реформу активно и вынужденно подстраивалось и иное законодательство. Реформа вызвала подстройку «смежных» законодательных сфер, которые мы тоже должны оценивать вместе с этой реформой. Например, было внесено немало поправок в Бюджетный кодекс в части его осуществления – в части введения новой системы бюджетного учета и отчетности.

Пятое. Детализация полномочий. В середине 2000-х гг., когда была запущена реформа бюджетных учреждений, стало понятно, что нужно четко детализировать полномочия, в том числе для регионов и муниципалитетов. Этот процесс происходит до сих пор. Недавно принятый Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. N 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», вступающий в действие с 2023 г., довел перечень региональных полномочий до 170 пунктов, в то время как первоначально принятая в 2003 г. редакция аналогичных положений ныне действующего закона (п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ) включала 41 пункт полномочий регионов. То есть вместе с реформой бюджетных учреждений шло увеличение количества, а в некоторых случаях – детализация полномочий самих регионов. Аналогично и с муниципалитетами. Здесь бок о бок шли разные реформы. Мне кажется, что когда мы стали конкретизировать деятельность учреждений, то вынужденно пошли и по пути избыточной детализации в части полномочий.

Шестое. Унификация разного рода перечней услуг. Это проблема отсутствия отраслевых реестров и классификации государственных и муниципальных услуг. Вопрос остался открытым. Нужно ли создавать единый федеральный классификатор с региональными особенностями? Этот вопрос был изначально поставлен как достаточно жесткий в части продвижения самой реформы. Однако в последующих действиях и позициях не был четко обозначен. Как же все-таки эта конструкция должна выглядеть?

Седьмое. Отчетность и оценки эффективности услуг, оказываемых на основе отчетности. Отнюдь не все результаты проведенных преобразований можно выявить. Например, из-за того, что государственное задание доводится в учреждения с общей суммой на его выполнение, мы не имеем финансовой отчетности по общему объему заработной платы в учреждениях. Непонятно, например, как она меняется в целом в бюджетном секторе. А это значит, что возникают сложности с оценкой эффективности действий, которые связаны с данной реформой. Реформе явно не хватает более развернутой системы отчетности.

Восьмое. Очевидным вызовом для бюджетного сектора в целом стала цифровизация. Цифровизация, пожалуй, позволила бы и без реформы быстро перейти к оптимизации бюджетной сети. Если бы кто-то 15 лет назад знал, что без многочисленных отделов кадров, бухгалтерии, юридических служб и иных сопутствующих структур в каждом мелком учреждении сверхизбыточный в начале реформы административно-управленческий персонал рухнет самостоятельно, то тогда и политически сложные мероприятия, сопутствующие запуску реформы, проводить было бы легче. Причина успешности, высокой результативности реформы в этом вопросе может быть не в тех действиях, которые были в ней заложены, а в том, что цифровизация предоставляла такие технологические возможности.

Девятое. Переходный период в реструктуризации бюджетных учреждений. Закончился ли он? Или реформа у нас бесконечная? Иногда, когда мы запускаем какие-то преобразования, в том числе в данном случае с уч-

реждениями, мы должны понимать, что работа происходит не в чистом поле, путем создания новых «правильных» учреждений с нуля, а идет переход к новому там, где уже существуют сложившиеся сети, кадры и их взаимоотношения. Схемы, отражающие направления преобразования, во многом это не учитывали. Переходный период важен в осуществлении реформ, и понимание его законченности тоже необходимо.

И десятое, последнее. Хочу предложить провокационный вопрос-утверждение. Было бы хорошо, если при оценке реформ использовался бы также принцип оценки эффективности как соотношение объемов затрат на эти преобразования и полученного результата. Стоит ли результат предпринятых усилий?

У меня нет понимания объема затрат и действованных ресурсов на проведенные мероприятия. Да, бюджетный сектор стал более эффективным. В Москве, например, однозначно так. Система заработала лучше, чем она действовала раньше, в разных отраслях, в различных секторах. Но чего стоил сам переход?

Нужны ли были такие преобразования в регионах страны? Речь о небольшом муниципальном учреждении, оказывающем публичные услуги на локальных рынках.

Давайте попробуем вместе оценить, во что эта реформа бюджетных учреждений обошлась стране, в какой процент от годового ВВП и какие эффекты для такой-то части населения страны были получены. Было бы здорово получить такие результаты. Не знаю, как эту задачу решить, поэтому оставляю это в качестве вопроса для будущих продуктивных экспертных обсуждений итогов реформы бюджетных учреждений.

**Л. И. Якобсон:** спасибо большое. На мой взгляд, заключительные слова Владимира Викторовича уместно вспомнить, обсуждая и другие реформы. То же относится и к акцентированной Владимиром Викторовичем проблеме неравномерной готовности к реформированию на местах. Когда инициируем перемены, важно задумываться, насколько люди к ним готовы. Задумываться не для того, чтобы отказываться от насущных изменений, а чтобы сделать подготовку к ним, в том числе даже психологическую, неотъемлемой составной частью проектов реформирования.

**И. В. Абанкина:** я считаю, что одно из самых главных направлений трансформации и социальной сферы, и бюджетного регулирования связано с очень глубоким и серьезным изменениемправленческого мышления.

В целом, реформа была затянута так, чтобы управленческое стратегическое мышление привнести в административную систему, как и понимание того, что надо ключевым образом менять стратегии, создавать новые технологии управления. Такое понимание необходимости стратегических изменений созрело практически во всех отраслях социальной сферы и на уровне государства, но пути того, в какую сторону двигаться и какого типа мышление надо формировать, были совершенно не ясны. Соглашусь, следует оценивать готовность или неготовность к реформам бюджетного сектора. Мы не можем сбрасывать со счетов имевшееся сопротивление реформам. И это сопротивление присутствовало во всех отраслях соци-

альной сферы и на разных уровнях государственной власти и управления. Оно было связано не только с неготовностью, но и с консервативностью очень многих руководителей, с наработанными принципами их деятельности, в первую очередь, в управлении. Поэтому в процессе трансформации происходила смена управленческого мышления, переход на принципы ответственного финансового менеджмента – вот это мне бы хотелось подчеркнуть.

До этого реформы не базировались на ресурсной сообразности. То, что удалось сделать, начиная с 2000 гг., параллельно ведя реформы по нескольким ключевым направлениям, – все это глубочайшие системные изменения. Лев Ильич и Татьяна Львовна прекрасно помнят, что наша концепция модернизации российского образования 2001–2010 гг. шла параллельно с реформой бюджетного сектора, новой концепцией межбюджетного регулирования 2001–2005 гг. (и Алексей Михайлович здесь в лидерах был, и Владимир Викторович). Одновременно шла реформа местного самоуправления, устанавливалось новое распределение полномочий между уровнями государственной власти и местного самоуправления. Поэтому такая государственная политика, направленная на системность изменений по ключевым направлениям, не могла не вызвать сопротивления со стороны многих руководителей. Я подчеркну – осмысленного сопротивления из-за опасений и рисков, что руководители не найдут своего места в этом процессе, и просто из-за низкого уровня профессионализма и невозможности быстро мобилизовать именно управленческие кадры на всех уровнях – муниципальном, региональном и федеральном.

Поэтому с позиции изменения стратегического управленческого мышления я оцениваю прошедшие 20 лет как очень серьезную, успешную трансформацию. У нас в стране сложился новый класс управленцев, утвердились новые принципы управления. Мы можем сетовать на его огосударствление, но, если сравнивать с тем, от чего мы уходили, это принципиально иная система государственного и муниципального управления. И проявляется она в первую очередь в мышлении, воплощенном в деятельности и практике технологических управленческих решений. Я отношу это к очень серьезным успехам реформ, несмотря на продолжающееся сопротивление.

Совершенно согласна, что имеет место нестыковка, даже противоречивость многих документов (Елена Андреевна об этом говорила), о большинстве из которых мы готовы сказать, что это не «дитя мира», а «дитя войны». И вот окруженные этими противоречивыми документами (фактически «детьми войны»), очень низкой культурой договороспособности, тем не менее мы можем сегодня утверждать, что вовлеченные в реформы руководители образовательных учреждений, учреждений культуры, спорта, социального обеспечения, организаций некоммерческого сектора, принимая стратегические и тактические решения, делают это с учетом ресурсного обеспечения и достижимости изменений, с учетом результата. Ориентир на результативность – это вектор, он абсолютно соответствует международной тенденции в управлении, концепции new public management, и мне кажется, в современной России он существует.

Мне представляется очень важным подчеркнуть: да, мы говорим, что у нас разные результаты. Те регионы, муниципалитеты и организации, которые сумели сделать свои, а не навязанные сверху по бумажке планы стратегического развития, вот там мы действительно видим успехи, видим результаты, видим изменения в деятельности. И сегодня, как мне кажется, один из главных результатов реформ в том, что мы отказались от финансирования через ассигнование сети учреждений, образно говоря от «поддержки кирпичей». Сегодня финансируется деятельность людей, использующих новые механизмы стратегического управления. Это я отношу к очень серьезным системным стратегическим достижениям. Да, порой это очень болезненно, противоречиво, с откатом назад, с непониманием, потерей смыслов по ходу движения. Но очень важно, что в когорте руководителей организаций любого размера вызрели технологии управления, основанные на достижении реального результата, на диалоге с человеком, с социальными группами – с теми, кому оказываются эти услуги. Раньше такого не было. Все-таки на предыдущем этапе доминировало административное управление, при котором не ставилась задача выбора ресурсно сбалансированных решений.

Что, мне кажется, совсем не удалось, – это решить вопросы имущества, имущественных отношений, имущественного комплекса.

Вопрос, к которому подступали много раз и пока не достигли успеха, – это качество профессионального труда, качество деятельности педагога, театрального работника, творческого работника, спортивного тренера, социального работника. Мы не сумели его мотивировать на понимание новых профессиональных ориентиров. Потеря ориентиров – тоже очень серьезный антитезис для реформ. Существо труда, часто рутинного, сейчас меняется почти во всех сферах на творческий труд, и это чрезвычайно важно.

И последнее. Этим очень много занимались коллеги, и Александр Яковлевич будет выступать по этой теме: это передача права распоряжения общественными ресурсами от органов власти непосредственно самим потребителям. Неважно, делается ли это через систему сертификатов, грантов физическим лицам, через институт бюджетных назначений или с использованием еще каких-то механизмов, но вот это соучастие в управлении – мы к нему пока не подступились. Мы много раз ставили эту задачу, мы экспериментировали, но продвинуться к предоставлению права реального участия в распоряжении общественными ресурсами не смогли. Здесь я возвращаюсь к тому, о чем говорила Татьяна Львовна, – у нас кризис доверия: мы не сумели наладить новую систему доверия в структуре органов власти с людьми, с разными социальными группами. Соответственно, мы не доверяем им это участие в праве распоряжения общественными ресурсами ради эффективности и качества, но и они в ответ тоже не доверяют. Мне кажется, это вопросы на будущее, это вопросы имущественных отношений, это право распоряжения общественными ресурсами не только органов власти и чиновников, но и самих людей, и профессиональные ориентиры в деятельности самих работников учреждений. Спасибо за внимание.

**А. Я. Рубинштейн:** начну с того, что я не согласен с Алексеем Михайловичем и совсем по-другому оцениваю как деятельность Министерства фи-

нансов, так и результаты реформирования бюджетной сферы. Я буду критиковать, причем в двух аспектах: во-первых, с позиций близкой для меня сферы культуры, во-вторых, исходя из сопоставления реальных потребностей культуры с целями бюджетной реформы, неважно, в какой мере ее удалось реализовать. При этом я постараюсь опираться на результаты научных исследований Вышки и Государственного института искусствознания.

Последнее десятилетие отмечено рядом *абсолютно недружественных* по отношению к культуре проектов финансового ведомства. Наверное, со своей колокольни Минфин видит только «пожирателей» финансовых ресурсов и не осознает истинную роль культуры, без которой любое общество, любое государство обречено на одичание. Я могу допустить, что ведомственные заботы по сохранению «государева кошелька» превращают чиновников в «близоруких бюрократов», которые реально не понимают, для чего вообще нужна культура и почему нужно тратить государственные средства на театры, концертные организации или музеи. Чтобы снизить уровень своей профессиональной слепоты, чиновникам, по-видимому, надо больше доверять рекомендациям ученых и прислушиваться к мнению ведущих деятелей искусства и культуры, которыми страна справедливо гордится. И главное, нельзя забывать, что бюджетные средства – это совсем не собственность Минфина!

При этом я никак не намерен любые интенции реформаторов, выступающих против свободы творчества, относить на счет Минфина. Есть и другие герои наших дней, узурпирующие право оценивать результаты творческой деятельности. Не могу в связи с этим пройти мимо недавнего совершенно возмутительного выступления в Общественной палате РФ бывшего первого заместителя министра культуры господина Аристархова:

«... право на свободу творчества никак не предполагает обязанности государства финансировать все подряд и давать деньги на все то, что Калягин, его коллеги или кто-то еще объявит «искусством» ... группе театральных деятелей удается в течение многих лет кормиться на бюджетные деньги, за счет российского общества – и одновременно разлагать это общество, подрывая ценности, на которых оно основывается».

Да, это уже очень знакомая по советскому прошлому «цензурная колокольня». И лишь однозначная реакция творческой интеллигенции позволила защитить культуру от очередного удара Аристархова.

Приведу теперь ряд других примеров реформаторских интенций, но уже непосредственно финансового ведомства. Речь идет о стремлении Минфина к унификации нормативно-правовой базы без учета специфики и особенностей творческого труда, о попытках распространить на культуру и искусство нормы социальной сферы и даже государственных услуг. Замечу, если и удавалось иногда остановить реализацию этих бюрократических шедевров, то лишь при очень больших усилиях общественности – Союза театральных деятелей и депутатов Государственной Думы. Такие столкновения господин Лавров, наверное, хорошо помнит: мы часто сталкивались с Алексеем Михайловичем в довольно жестких спорах. Но о них имеет смысл сказать более подробно.

Сюжет первый. В соответствии с идеологией реформы, предложенной, как известно, финансовым ведомством, организации культуры и образования, учредителем которых выступает государство или муниципалитеты, должны относиться к организациям, оказывающим государственные услуги. С такой позицией, которую Минфин длительное время упорно отстаивал, согласиться в принципе невозможно, ибо организации культуры ни в какой мере не являются органами исполнительной власти, которые, согласно законодательству, только и могут оказывать услуги подобного рода (Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»). Неправомерность и даже некорректность попыток такой унификации очевидна. Подчеркну, создаваемые организациями культуры и искусства товары и услуги – культурные блага – являются результатом деятельности самостоятельных творческих коллективов. И хотя при очень большом сопротивлении Минфина удалось все же вывести культуру из-под закона «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» от 13.07.2020 N 189-ФЗ, его применение в сфере образования также следует считать абсолютным провалом бюджетной методологии финансового ведомства, которая продолжает затруднять работу большинства организаций гуманитарного сектора экономики.

Сюжет второй. Следует специально подчеркнуть, что организации культуры не имеют отношения к социальной сфере – функционирование которой, как известно, направлено на жизнеобеспечение людей, их здоровья, работоспособности, долголетия, помочь неимущим. Что же касается организаций культуры и искусства, то они не предоставляют и социальных услуг, но в соответствии со своей миссией создают культурные ценности, удовлетворяют культурные потребности населения и общества, участвуют в формировании человеческого капитала. Особенностью культурной деятельности является отложенный во времени экстернальный эффект, проявляющийся, главным образом, в повышении уровня гражданской культуры и доверия в обществе, его сбалансированности и устойчивости, в инновационном векторе развития экономики. Все это относится и к образованию, функция которого (не надо забывать об этом) состоит в воспроизведении знания, формировании человеческого капитала, что опять-таки не связано с социальной сферой. Полагаю, что экономическая наука не дает никаких оснований для трактовки взаимоотношений государства и искусства в виде социального заказа и не допускает описание бюджетного финансирования культурной деятельности в таких терминах.

Сюжет третий. Разработанный в Минфине «Порядок формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» (Постановление Правительства РФ N 640 от 26 июня 2015 г.) сыграл еще худшую роль и породил для организаций культуры, а пожалуй, и для всего гуманитарного сектора значительные трудности. Фактически это сохранение сметного подхода, который адаптировали к установленным нормам.

На мой взгляд, если и можно было бы говорить о нормативных затратах, то лишь о затратах бюджета (в виде определенной доли расходов на культуру), как это было сделано в основах законодательства в 1992 г. Но Минфин решил ограничить деятельность организаций культуры. Сегодня уже рассказывают анекдоты о том, как Министерство культуры с подачи Минфина установило (на 18 страницах!) нормативы расходов театров. А в тот период это была настоящая беда. К примеру, театрам были установлены нормы затрат человека/часов при создании декораций одного метра грозового неба и другие нормативы для одного метра солнечного неба. И опять лишь в результате значительных усилий театрального сообщества удалось остановить это совершенно дикое постановление, которое было все же отменено. Вот здесь и задумашься о целях финансового ведомства. Какие задачи ставит Минфин, погружая культуру в недружественную экономическую среду?

Сюжет четвертый. Принципиальное возражение вызывает и продвигаемое финансовым ведомством положение о том, что бюджетные средства должны распределяться на конкурсной основе между государственными (муниципальными) учреждениями и некоммерческими организациями (НКО). Дело в том, что, создавая государственные (муниципальные) учреждения для выполнения определенной миссии, зафиксированной в соответствующих уставах и отражающей государственную культурную политику, учредитель берет на себя соответствующие *бюджетные обязательства по финансированию их деятельности, которые не допускают конкурсные процедуры.*

Совершенно другое положение характерно для НКО, учредителем которых государство не является и потому не несет перед ними никаких бюджетных обязательств. Действуя на свой страх и риск, НКО не имеют, по сути, и никаких ограничений в своей деятельности. Любые попытки «стирания» границ между бюджетными обязательствами учредителей и факультативным финансированием проектов направлены, собственно, на сокращение бюджетного финансирования государственных и муниципальных учреждений культуры, порождая бюрократический произвол в комбинации с коррупционным потенциалом.

Я многие годы выступаю за приватизацию или хотя бы разгосударствление учреждений культуры, но совершенно с других позиций, нежели господин Лавров. Для меня это обусловлено желанием сделать организации культуры по-настоящему самостоятельными и свободными от гнета бюрократов. В свое время экспертная группа СТД совместно с учеными Института искусствознания предлагали способ решения данной проблемы. Речь шла о долговременном контракте государства (муниципалитета) с каждым конкретным театром, в котором предусматривались бюджетная квота, гарантирующая финансирование, и передача в его полное хозяйственное ведение того имущества, включая здания, которое было в распоряжении театра.

Сюжет пятый. Теперь о рекомендациях науки и несостоявшихся реформах. Развитие рыночных отношений создает широкие возможности для привлечения дополнительных финансовых ресурсов в сферу культуры. Од-

ной из самых распространенных мировых практик является институт «маркированных налогов», реализующий политику «производитель продуктов с негативными эффектами – участвует в финансировании социально полезных благ». Речь идет о специальных налогах, предусматривающих прямое направление в сферу культуры доходов от конкретных видов налогов и сборов. Их перечень устанавливается налоговым законодательством или иными нормативными актами. В качестве таких налогов, поступления от которых направляются непосредственно в сферу культуры, могут использоваться акцизные сборы на табак и алкоголь, а также налоги от доходов тотализаторов, букмекерских контор и т.д.

Сюжет шестой. К числу важнейших новаций, предложенных наукой, следует отнести «Институт индивидуальных бюджетных назначений», который предусматривает возможность свободного выбора приоритетных направлений расходования небольшой части (в пределах 1–2%) уплачиваемого налога, реализующего право налогоплательщиков самостоятельно решать, какие виды культурной деятельности имеют для них наибольшее значение. Содержательной доминантой этого института является прямое участие граждан в распределении бюджетных средств, их превращение в субъектов культурной политики. В основе этого механизма лежит успешная практика ряда европейских стран, в соответствии с которой небольшие отчисления от подоходного налога направляются на культурные нужды. Следует подчеркнуть, что число стран, где используется этот весьма эффективный институт гражданского общества, постепенно возрастает, как и растет число физических лиц, желающих заниматься «процентной филантropией».

Сюжет седьмой. Фонд целевого капитала (эндаумент). Механизм эндаумент-фондов, реализующий стратегию «тратить не растративая, накапливать», уже доказал свою эффективность в обеспечении стабильного источника финансирования гуманитарных программ. В соответствии с действующим законодательством, доходом от целевого капитала является доход от доверительного управления имуществом, составляющим этот капитал. В России с принятием в 2006 г. Федерального закона «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» (N 275-ФЗ) появилась реальная возможность для формирования этого института дополнительной поддержки организаций образования, культуры, науки, искусства, архивного дела и др. Однако из-за нехватки финансовых ресурсов в сфере культуры данная модель пока развивается крайне медленно. Для наполнения указанных эндаумент-фондов достаточными финансовыми ресурсами, кроме традиционных источников формирования целевого капитала, можно было бы использовать поступления от маркированных налогов и индивидуальных бюджетных назначений. Решением с двойным позитивным эффектом может стать объединение трех институтов поддержки культурной деятельности: институт индивидуальных бюджетных назначений, маркированные налоги и эндаумент-фонды. В этом случае ежегодные взносы от «процентной филантропии» и маркированных налогов будут сохраняться и накапливаться в со-

ответствующих эндаумент-фондах, обеспечивая поддержку культурной деятельности. Следует подчеркнуть, что, в отличие от бюджетных субсидий, указанные средства должны распределяться исключительно на конкурсной основе в виде соответствующих грантов.

И в заключение повторю, что других идей у этого монопольного ведомства – Минфина, кроме порожденных непроходящим желанием все стандартизировать и сократить бюджетные расходы на культуру и образование, так и не появилось. И здесь возникает естественный вопрос: почему в Минфине принимают решения, выходящие за рамки исполнительного органа, в обязанности которого входит лишь реализация решений представительной власти? Опыт предыдущих инициатив Минфина позволяет говорить о захвате этим ведомством чужих компетенций. Пора понять наконец, что финансирование культуры, образования и науки – это не благотворительность бюрократов, а инвестиции в человеческий капитал, от которого зависит экономический рост и благосостояние общества.

Вышка много сделала, развивая направление исследований гражданского общества, которое ведут Якобсон и Мерсиянова. По-видимому, настало время и финансовому ведомству обратить внимание на эти успешные научные разработки.

Сформулирую свою позицию: решить проблемы бюджетного финансирования, игнорируя институты гражданского общества, просто невозможно. Это *центральный сюжет* будущих реформ. Какие же я вижу перспективы? Пока они кажутся мне весьма неопределенными и скорее со знаком минус.

**Л. И. Якобсон:** мне кажется, что расхождения между Александром Яковлевичем и Алексеем Михайловичем в отношении конкретных решений связаны с разными базовыми представлениями. Алексей Михайлович говорил о конкуренции и о том, что менее эффективный должен уйти, а позиция Александра Яковlevича состоит в том, что, если государство создало учреждение, оно фактически взяло обязательство его поддерживать. Или я не так понял?

**А. Я. Рубинштейн:** не так. Я принципиально выступал и продолжаю выступать за преобразование государственных бюджетных учреждений культуры в организации с принципиально иным статусом. Но пока этого не произошло, ответственность учредителя, конечно, есть.

**Л. И. Якобсон:** Алексей Михайлович, пожалуйста.

**А. М. Лавров:** во-первых, Александр Яковлевич, уважаемые коллеги, у меня вопрос: если Минфин такой злодей, зачем с ним вообще работать, приглашать на обсуждения? Давайте пригласим Минкультуры, Минобразования на этот же круглый стол, Минэкономики. Елена Юрьевна выступает как представитель финансовых органов. Коллеги, вы с кем работаете по реформам? Лев Ильич, скажите, пожалуйста, кто у вас главный адресат, оппонент, партнер? Отраслевые министерства?

**Л. И. Якобсон:** мы работаем со всеми и с Минфином в том числе. И я-то точно знаю, что Минфин отнюдь не злодей. Но у людей действительно есть разные базовые представления.

**А. М. Лавров:** второй тезис. Реформа по 83-ФЗ, я его специально не называл, поскольку это технический закон, что его называть. Главное – это созданные институты. А все мы помним, какими они возникли. Это было проведено Минфином однозначно и бесповоротно. Соцзаказ, несмотря на яростное сопротивление, в частности деятелей культуры, – был решением отрасли и тоже был проведен Министерством финансов.

Итак, все, что на данный момент конкретного сделано в стране, сделано усилиями Минфина. И результат очевиден. Москва и Московская область, Тюменская область, в какой-то степени Башкортостан, Татарстан, Пермский край – все эти регионы не боролись с глупостями Минфина, а воспользовались возможностями, потому что до 2010 г. никакой самый умный и самый пробивной губернатор даже сдвинуться с места не мог в этой сфере, а сейчас может.

Я с Александром Яковлевичем абсолютно согласен: где вы видели государственные и муниципальные театры в таком количестве? Они должны быть все негосударственные, получать гранты. И когда мы говорим об уважении деятелей культуры, это значит, что мы к ним относимся точно так же, как ко всем, особняком никто не стоит, все производят социальные блага. Разве социальная защита услуги производит в таком узком материальном их понимании? Любой продукт может производиться либо в результате работы, либо в виде услуги или товара. А то, что из этого является общественно значимым благом или не является, – это уже предмет отдельной дискуссии. По этому вопросу я нашел кучу диссертаций, где очень убедительно доказывалось, что культура производит услуги. Если ты находишься на государственном имуществе, оперативном управлении, живешь за счет государственного бюджета, значит, ты – учреждение. Если ты считаешь, что ты какой-то особенный, давайте это будет негосударственное учреждение с государственным участием или без участия, как во всем мире принято, будем давать гранты. Тогда не нужен и 44-ФЗ, и нормативы никакие не нужны.

**А. М. Лавров:** если бы для отрасли культуры в нынешнем состоянии были созданы благоприятные условия, то не требовалось бы реформы, чтобы учреждения отрасли стали негосударственными. Кому комфортно в этой сфере? Я вижу, что образованию, социальному обслуживанию, социальному обеспечению, дошкольному образованию в целом комфортно в рамках бюджетных учреждений, как и большинству вузов. Культуре некомфортно. Поэтому давайте отрасль культуры переводить на негосударственный статус, с имуществом в аренде, может, и в собственность отдавать, ничего страшного в этом нет, а не пытаться уникальную отрасль, не подходящую ни под какие правила, затолкнуть в общие правила.

А Минфин будет всегда одинаково ко всем относиться. Имущество в оперативном управлении – извольте отчетность предоставлять, что с ним происходит, а не сдавать его в аренду или что-то еще делать. И пусть будут и на грозовое облако, и на грозу нормативы. Что в этом такого? Пусть их будет 10 тыс. нормативов, творец свободен. Тем более 44-ФЗ можно не использовать – сами знаете, какое количество в нем для отрасли культуры сделано исключений. Пожалуйста, работайте, творите.

Если Александр Яковлевич призывает нас сделать следующий шаг к реформе, провести на примере отрасли культуры разгосударствление, что ж, давайте предложим этот вариант. И если отрасль культуры поддержит, то это будет примером для всех других отраслей, которым сейчас более или менее комфортно в бюджетном статусе, но, в принципе, в негосударственном будет еще комфортнее. Совершенно справедливо Ирина Всеходовна говорила – все вырастает из имущества. Пока у нас государственная собственность в оперативном управлении, невиданном во всем мире, у нас такие коллизии все время будут возникать. Надо найти способ выхода из этой коллизии.

И контроль за обязательствами. Если театр, извините, не платит какому-то кредитору хоть что-нибудь, кто будет отвечать? Финансовый орган. Отсюда финансовый орган, конечно, хочет знать, какие обязательства и в каком объеме берет на себя театр. В ситуации, когда финансовый орган ни за что не отвечает, а есть только гранты, то, пожалуй, можно и здание театра продать за долги.

Мы вовсе не за то, чтобы всех под одну гребенку, мы за то, чтобы был единый порядок для тех, кто работает на государственном имуществе и принимает фактически имущество от имени государства. Субсидиарной ответственности формально нет, но де-факто она существует. Вот с этим и надо разбираться.

**Л. И. Якобсон:** я рад, что наши читатели ощутят реальную остроту дискуссий о реформировании бюджетной сферы. Действительно, отличные эксперты, одинаково стремящиеся к тому, чтобы все лучше и качественнее работало, по-разному видят картину, потому что глядят с разных «колоколен».

**С. В. Шишкин:** я хотел бы обозначить те направления преобразований в системе здравоохранения, которые активно отстаивала Высшая школа экономики, и те направления, которые не были инициированы ВШЭ, но иногда в этом именно ее обвиняют.

В первую очередь нужно сказать о постановке задачи конкретизации государственных гарантий. У нас гарантировается бесплатная медицинская помощь, но эти гарантии были сформулированы в общем, декларативном виде вне связи с размерами государственного финансирования здравоохранения. Формально сегодня все территориальные программы государственных гарантий сбалансированы с размерами их финансового обеспечения. Однако если мы спустимся на уровень конкретного заболевания, то те инструменты, которые были предложены для балансировки денег и медицинской помощи, – стандарты медицинской помощи при заболеваниях, – с деньгами не сбалансированы.

Почему так произошло? На ответ может натолкнуть размышление о том, какие виды помощи получили большую конкретизацию в программе государственных гарантий. Наиболее детально в программе государственных гарантий прописаны виды высокотехнологичной медицинской помощи, оказываемой в основном федеральными медицинскими учреждениями и финансируемой с федерального уровня, т.е. деньги на эти виды помощи распределяются федеральными органами. И здесь понятен интерес тех, кто распределяет, и тех, кто получает, в том, чтобы эти виды помощи были чет-

ко указаны в программе государственных гарантий. А те гарантии, которые относятся к повседневной доступности медицинской помощи для наших граждан, так и остаются расплывчатыми.

Следующее направление преобразований в системе здравоохранения, которое НИУ ВШЭ всегда активно отстаивал, – это модернизация системы обязательного медицинского страхования. До 2010 г. она была фрагментирована и эклектична. В 2010 г. был принят новый закон об обязательном медицинском страховании, упорядочены финансовые потоки, система сейчас управляема. В этом смысле все хорошо. Но эффективность действующей системы обязательного медицинского страхования низкая. Это совсем недавно констатировала Счетная палата Российской Федерации. Какие здесь нужны изменения? Мы долгое время призывали к внедрению рисковой модели, в которой страховые медицинские организации выступают не посредниками в движении финансовых средств из территориального фонда обязательного медицинского страхования к медицинским организациям и выполняют очень ограниченный набор функций, как сейчас, а могут влиять на тарифы, на распределение плановых объемов медицинской помощи между медицинскими организациями и несут финансовую ответственность за результаты оказания медицинской помощи. Эту рисковую модель внедрить не удалось. Сейчас я скептически отношусь к перспективам ее использования. Если мы попытаемся даже в пилотном режиме ее где-нибудь внедрить, то ситуация может быть только ухудшена. Почему? Потому что такая модель предъявляет очень высокие требования к мотивации и качеству регулирования работы страховщиков и медицинских организаций. Едва ли такая модель будет «настроена» должным образом. А значит, неизбежно возникнут проблемы с доступностью и качеством медицинской помощи для застрахованных.

Важное изменение, которое было связано с модернизацией системы обязательного медицинского страхования, – это внедрение новых способов оплаты медицинской помощи. Действительно, ушли от финансирования медицинских учреждений по смете, ушли от оплаты стационаров по тарифам за койко-день и внедрили способ оплаты за законченный случай лечения по тарифам, установленным для клинико-статистических групп заболеваний. Деньги теперь идут в медицинские организации в привязке к конкретным результатам. С экономической точки зрения деятельность медицинских организаций и движение финансовых средств стали более прозрачными. Это бесспорное достижение. Здесь при всех претензиях к существующим тарифам следует поддержать усилия и государства, и Минфина, в частности, по нормированию затрат. Однако внедрение такого способа оплаты проводится не только для того, чтобы финансовые потоки были более прозрачными, но и для повышения эффективности использования ресурсов, в том числе за счет реструктуризации оказания медицинской помощи. Больницы берут на себя те виды помощи, которые они оказывают наиболее эффективно. Развивается конкуренция. Так это происходит во всем мире при внедрении оплаты за законченный случай лечения по тарифам для клинико-статистических групп заболеваний. Вот этого у нас не получилось. Не получилось

потому, что в первую очередь не хватило денег на то, чтобы выровнять тарифы для разных медицинских учреждений: они у нас по-прежнему индивидуальные, что противоречит требованиям эффективного распределения ресурсов. Сделать единые тарифы для всех – это значит сильно увеличить финансирование здравоохранения, на что пока политической и экономической возможностей, как мы понимаем, нет.

Что касается реформы бюджетного сектора и перехода к новым типам учреждений, о чем сегодня много говорилось. Я думаю, что здесь основной эффект для учреждений здравоохранения состоит в некотором облегчении их хозяйственной деятельности. Но нет свидетельств того, что эта реформа оказала сильное влияние на эффективность их деятельности.

Теперь об изменениях в структуре оказываемой медицинской помощи. Мы давно выступаем за приоритетное развитие первичной медико-санитарной помощи, благодаря чему часть стационарной помощи может быть переведена в амбулаторный сектор, что соответствует мировым тенденциям. Частично это произошло, но стационароцентрическая модель оказания медицинской помощи у нас по-прежнему сохраняется. Что же касается первичного сектора здравоохранения, то лишь в последние 3–4 года Президент и Правительство обратили внимание на необходимость увеличения инвестиций в его развитие. Здесь движение есть, принят новый федеральный проект, хотя каких-то изменений в организационных моделях оказания этой помощи пока не произошло. Мы выступали за широкое внедрение института врача общей практики, в том числе в форме индивидуального предпринимателя, в форме групповой общей врачебной практики и других. Пока этому было большое сопротивление. Но совсем недавно губернатор Республики Коми высказался в пользу необходимости выделения врачей общей практики в индивидуальных предпринимателей с передачей им финансовых средств для оплаты среднего медицинского и вспомогательного персонала. Эта мера предлагается от нужды, потому что в регионе очень сильный дефицит врачей участковой службы, и требуются новые решения, чтобы обеспечить доступность первичной медико-санитарной медицинской помощи.

Теперь то, к чему Вышка не была причастна, но преобразования эти шли. Некоторые «эксперты» упорно обвиняют нас и НИФИ в том, что именно с нашей подачи в последние десять лет произошло сокращение сети медицинских учреждений и доступность медицинской помощи ухудшилась. Очевидно желание «перевести стрелки» в поиске виновных. К сожалению, из-за недостаточности финансирования здравоохранения сокращение сети медицинских учреждений и больничных коек шло начиная с 1990-х гг. на протяжении четверти века. Причем максимальным оно было в период с 2006 по 2010 г. И вызвано это было изменением в распределении полномочий между муниципальным и региональным уровнями управления здравоохранением. В 2006 г. практически все полномочия по организации медицинской помощи и финансированию учреждений здравоохранения были переданы с муниципального на региональный уровень. И именно тогда стали активно сокращать сельские учреждения. У нас почти не оста-

лось участковых больниц. Это было связано именно с этой реформой. Да, удалось сконцентрировать на региональном уровне финансовые ресурсы, управляемость отрасли улучшилась, доступность высокотехнологичной помощи повысилась. Но пострадала доступность учреждений здравоохранения для жителей сел и малых городов. Дальше проводилась реструктуризация медицинских организаций в рамках региональных программ модернизации здравоохранения 2011–2013 гг. Сокращение сети учреждений было средством нахождения денег на повышение оплаты труда, предусмотренного этими программами, а с 2012 г. – поиском средств для выполнения указа Президента 2012 г. о повышении заработной платы.

Если говорить о перспективах, то сейчас, по моему представлению, запроса на продолжение серьезных преобразований в бюджетной сфере применительно к здравоохранению нет. Есть избыточность регулирования, неэффективность многих правил. Ситуация будет понемногу улучшаться, здесь есть возможность уточнять, настраивать механизмы регулирования. Серьезные изменения могут произойти под влиянием технологических вызовов. Что я имею в виду? Развитие цифровых технологий, прежде всего, но и других новых медицинских технологий порождает давление на сферу здравоохранения. Сейчас уже девять частных агрегаторов медицинской помощи активно функционируют на этом рынке. В условиях пандемии наблюдается резкий сдвиг населения, по крайней мере среднего класса, к частному здравоохранению. Это заставит наши медицинские учреждения заниматься повышением эффективности своей работы, внедрять новые модели.

**Т. В. Абанкина:** уважаемые коллеги, мне хотелось бы высказаться о бюджетной реформе с позиций сферы культуры. И начну я с оценки ситуации, того, с чего стартовали. Одной из причин необходимости реформ в начале 2000-х гг. было разделяемое всеми – и экспертами, и министерствами – понимание недофинансирования социальной сферы, всех отраслей социальной сферы. Стояли задачи повышения качества и доступности качественных услуг, так, чтобы обеспеченность и доступность меньше зависели от места проживания, от социального статуса и доходов семей. Всеми признавалось, что для решения этих задач объема финансирования социальной сферы явно недостаточно. И одной из целей реформ, конечно, было преодоление или смягчение недофинансирования и попытка создать механизмы, которые позволили бы направить больший объем финансовых ресурсов в социальную сферу. Бессспорно, эксперты Высшей школы экономики очень активно работали над решением этих задач. Однако именно Минфин взял на себя инициативу провести системный аудит ситуации, выявить проблемы и начать последовательную, поэтапную работу по реформированию финансовых механизмов в бюджетной сфере.

Именно Минфин тогда выступил инициатором внедрения в России концепции New public management. Опираясь на основные принципы этой концепции, начали реализовывать переход от управления затратами к управлению результатами, к повышению экономической самостоятельности учреждений социальной сферы и ответственному финансовому менеджменту. Экспертный аудит показал, что дефицит финансовых ресурсов в со-

циальной сфере частично объяснялся большими зонами неэффективности, как их тогда называли. По результатам анализа был разработан и принят комплекс мер по повышению эффективности бюджетных расходов, поэтапный переход от сметного финансирования учреждений к финансовому обеспечению на нормативной основе государственного/муниципального задания на выполнение работ и оказание услуг. Переход был совершен, прежде всего, в понимании того, что необходимо финансировать результаты деятельности учреждений в зависимости от количества и качества оказанных услуг и выполненных работ.

Не оспаривая правильности общего курса реформ, следует отметить существенные недоработки в правоприменительной практике. Особенности и специфика организаций в сфере культуры не были учтены, финансовые нормативы были разработаны на основе сложившихся затрат, что не обеспечивало не только развитие, но даже и функционирование организаций культуры, не позволяло повысить доступность культурных благ и услуг для населения регионов России. Исходя из достигнутых результатов, мне кажется, в сфере культуры мы не можем говорить об успехе реформ в полном объеме. Однако необходимо посмотреть, какими ресурсами мы обладали для такого масштабного перехода на новые модели финансового обеспечения социальной сферы.

Институт управления государственными ресурсами еще с Борисом Львовичем Рудником провел анализ финансовой обеспеченности отраслей социальной сферы в расчете на одного жителя – по культуре, образованию, здравоохранению, социальной сфере. Мы сравнили Россию с развитыми странами Евросоюза в целом и отдельно со странами Восточной Европы и СНГ. Анализ показал, что период реформ, который мы рассматриваем, был очень неравномерным. Борис Львович все время говорил об этапах неравномерности, обусловленной внешними политическими причинами, используя метафору «полет с перебитым крылом».

До 2013 г. у нас были довольно заметные успехи, мы приблизились, конечно, не к средним показателям по Евросоюзу, но к средним показателям стран Восточной Европы и СНГ: почти на 90% финансовой обеспеченности по образованию, на 70% – по культуре, на 80% – по социальному обеспечению, по здравоохранению – на 55%. Это был, наверное, самый успешный период, когда объемы недофинансирования удалось сократить. После этого только с 2016 г. мы начали компенсировать отставание, возникшее в 2014–2015 гг.

Если первая причина того, что результаты реформ в сфере культуры оказались ниже ожидаемых, как я сказала выше, связана с тем, что в финансовых механизмах не были учтены особенности и специфика организаций культуры, то вторая причина – в недостаточном дополнительном финансировании.

Третьей причиной я бы назвала кризис доверия, о котором здесь уже говорили – доверия между органами власти и учреждениями. Разъяснительная работа, сопровождение реформ со стороны органов власти были явно недостаточными, а уровень недоверия был довольно высокий. В целях реформы декларировалось повышение самостоятельности учреждений,

расширение их экономических и финансовых возможностей управления ресурсами, а на практике реализовывалась «исполнительская» модель выполнения поручений в сжатые сроки «по указке». Была выбрана очень короткая годовая модель финансирования – неперспективная, нестратегическая, которая не позволяет учреждению строить свою стратегию, исходя из целей развития. В Голландии, например, применялась модель четырехлетних бюджетных субсидий, которая позволяет реально перейти к ответственному финансовому менеджменту на уровне учреждений, сформировать стратегию развития. С годовым сроком финансирования это сделать трудно, потому что стратегические перспективы не укладываются в такой короткий период финансового планирования. Да, конечно, необходимо отметить, что был введен важный инструмент – соглашение между учреждением и учредителем (далее – Соглашение, ред.) – документ договорной, совместный, с двусторонней ответственностью. Задание учредителя устанавливается на один год, и соглашение подписывается на один год. Мы понимаем, что правовое положение учредителя и учреждения – это неравноправные отношения, поэтому соглашение имеет ограниченный характер. Это документ текущего финансового обеспечения, а не стратегического финансового планирования. Вместе с тем очень важно, что соглашение фиксировало обязательства учреждения выполнить задание учредителя в соответствии с установленными показателями по объему и качеству, а учредителя – финансово обеспечить выполнение задания. Задачи развития обеспечивались отдельным документом – программой развития учреждения, которые были не у всех учреждений.

Мне хотелось бы отметить, какие у сферы культуры сейчас открываются важные перспективы. Одна связана с развитием и поддержкой на государственном уровне креативных индустрий и креативной экономики. Развитие креативных индустрий требует расширения возможностей межотраслевого взаимодействия и партнерства: культура, образование, ИТ, новые медиа, мода, дизайн, гастрономия, многие эксперты включают туризм. Креативная экономика рассматривается в мире как эффективная современная модель экономического роста для достижения целей устойчивого развития в условиях интенсивной цифровизации. В креативную экономику вовлечены и коммерческие организации, и некоммерческий сектор, и учреждения, где сосредоточены инфраструктура и кадры для реализации творческих проектов. Именно поэтому требуются новые финансовые модели, которые позволяли бы аккумулировать ресурсы, опираясь на современные модели сотрудничества и партнерства.

Единственный опыт, который начал апробироваться – деятельность Фонда президентских инициатив в сфере творчества, культуры и искусства, где грантополучателями могут быть как коммерческие, так и некоммерческие организации, а также муниципальные учреждения. Вместе с тем пандемия оказала сильное влияние на финансовую обеспеченность организаций культуры: их внебюджетные доходы из-за ограничений рухнули, а запас прочности оказался недостаточным. Модель государственной поддержки, которая была выбрана, скорее компенсационная. При этом все руководи-

тели говорят, что они пересматривают стратегии, выходят на новые формы общения с аудиторией. Например, руководитель Свердловской филармонии А. Н. Колотурский говорит: «Мы поняли, что нам надо войти в каждый дом. Мы вошли в каждый дом. Но у нас были для этого ресурсы – богатая коллекция музыкальных записей. Не все концертные организации могут себе это позволить». Исходя из сложившейся ситуации, необходимо сосредоточить усилия на создании новой модели стабильного финансового обеспечения организаций культуры, которая позволяла бы развиваться на основе партнерства культуры и креативных индустрий, коммерческих и некоммерческих организаций.

И еще один проект, который я считаю очень важным для сферы культуры, – «Пушкинская карта», реализующийся с прошлого года. Это модель финансирования потребителей. Да, ограниченный круг потребителей – молодежь с 14 до 23 лет: деньги переводятся потребителям на специальную «Пушкинскую карту» для посещения театров, музеев, концертов и кинотеатров. Таким образом, государство финансирует выбор потребителей. Модель заработала, заработала успешно, поддержана. Мне кажется, что даже небольшой объем финансирования – 8 млрд руб. в прошлом году – позволяет рассматривать такую модель как перспективное дополнение к существующей модели финансирования бюджетного сектора. Поэтому, я надеюсь, Минкультуры в сотрудничестве с Минфином на основе пилотных проектов удастся найти новые решения и подходы к модели финансирования важной для всех нас сферы культуры, обеспечивающей качественные характеристики человеческого капитала и достижение стратегических целей социально-экономического развития. Пожалуй, все.

**О. К. Ястребова:** уважаемые коллеги, прежде всего, я хотела бы присоединиться к оценке десяти лет реформ, которые прошли с принятия Закона № 83-ФЗ, как периода интенсивной работы, приведшего к достаточно позитивным результатам. Работа проделана колоссальная, и Минфин был мозгом и мотором этой реформы. Что хотелось бы отметить? За это время расширились и спектр, и качество услуг, предоставляемых бюджетными и автономными учреждениями. Однако за время, прошедшее с начала реформы, изменились потребители оказываемых этими учреждениями услуг и существенно возросли требования к качеству услуг.

Что касается собственно оценки деятельности учреждений: я полностью присоединяюсь к позиции коллег о том, что сложно говорить о бюджетных учреждениях как о едином целом. Они совершенно разные. Дальнейшие предложения по продолжению реформы нужно разрабатывать применительно к определенным группам этих учреждений, учитывая специфику их работы как на разных уровнях бюджетной системы, так и в разных отраслях. Происходящее на федеральном уровне существенно отличается от того, что происходит на муниципальном. Если в первые годы реформы для бюджетных и автономных учреждений некоторыми ведомствами был поставлен целевой ориентир по доле внебюджетных доходов на уровне 30%, то сейчас на федеральном уровне есть, например, учреждения Минстроя, Росстандарта и других ведомств, где доля доходов от приносящей доход дея-

тельности составляет более 80%, и в то же время у учреждений Минпросвещения эта доля составляет 10%. Если говорить о муниципальных организациях (а это в основном детские сады, школы, библиотеки), то это совершенно другой уровень организаций, работающих в иной среде, где возможность получения доходов от платных услуг зачастую объективно ограничена. Поэтому если для крупных федеральных бюджетных и особенно автономных учреждений на современном этапе требуется, возможно, переход в иной юридический статус с использованием инструментария привлечения капитала, инвесторов, то на уровне муниципалитетов перед бюджетными и автономными учреждениями задачи стоят совсем другие.

Коллеги, у нас сегодня проходит очень плодотворная беседа и затронут широкий спектр проблем. Но я хотела бы подчеркнуть в качестве проблемы недостаточную информационную и аналитическую базу о деятельности бюджетных и автономных учреждений. Работы и обзоры на эту тему можно пересчитать по пальцам. Мне кажется, назрело время провести анализ деятельности учреждений в отраслевом разрезе и в разрезе уровней бюджетной системы с точки зрения структуры оказываемых услуг и выполняемых работ, их экономики, источников доходов, использования имущества – анализ, который позволил бы более углубленно и более качественно оценить состояние и проблемы учреждений бюджетной сферы. Такой анализ позволил бы сделать выводы и рекомендации более обоснованными.

Дефицит исследований и аналитики в полной мере касается и применяемого инструментария реформы, с которым мы много лет работали. Думается, отмеченные успехи реформы во многом обусловлены четко выстроенной концепцией и логикой применяемого инструментария, который включает в себя перечни государственных (муниципальных) услуг, государственные (муниципальные задания), соглашения о предоставлении субсидий, нормативные затраты, планы финансово-хозяйственной деятельности и т.д. Первым шагом на пути к обеспечению равного доступа потребителей к услугам независимо от ведомственной принадлежности и местоположения явилось формирование отраслевых перечней услуг. При этом все эти годы происходило их расширение. Количество услуг – десятки тысяч, а реестровых записей гораздо больше. Разобраться в перечнях непросто, и далеко не всегда муниципалитеты, я уже не говорю об учреждениях, знают о том, какие в их сфере услуги в них включены. Интересен также вопрос о границах детализации характеристик услуг и работ. Учитывая неоднородность услуг, их характеристики можно при желании множить до бесконечности, электронные перечни в электронном бюджете могут многое выдержать. Поэтому хотелось бы понять перспективу развития системы перечней услуг, особенно учитывая стремление регулятора унифицировать и нормировать не только услуги, но и работы.

Еще о практической стороне инструментария. Важной задачей, особенно на первых этапах реформы, было обеспечение открытости и прозрачности в бюджетной сфере. Прозрачность – это очень важное направление и в то же время инструмент реформы. Многое в этом плане обеспечено, но прозрачность инструментария остается вопросом открытым, далеко

не всегда он понятен, особенно на региональном и муниципальном уровнях. По перечням – да, инструментарий создан, вопрос только в том, как освещать эту работу и как федеральным министерствам, которые являются органами, осуществляющими политику в соответствующей сфере, давать больше информации о том, что происходит с этими перечнями, как они модифицируются, чтобы информация была доступной.

А вот что касается нормативных затрат, то здесь картина совсем другая. Начиная с 2015 г. Минфин ужесточил требования к формированию нормативов затрат. Это теперь не просто базовые нормативы – некая усредненная стоимостная норма, но и требования к их обоснованию с использованием натуральных показателей, характеризующих количество ресурсов, необходимых для оказания услуги, или натуральных норм. Информации же о нормах, нормативах и вообще об объективно обусловленных затратах учреждений в систематизированном виде не было. Работа учредителей бюджетных и автономных учреждений по формированию нормативных затрат в первые годы показала, что они совершенно не готовы к обоснованию этих нормативов. Об этом свидетельствовал, в частности, рост запросов на соответствующие консалтинговые услуги. Формально для ведомства расчет нормативов – задача одна из многих. Однако, в отличие от большинства других управлеченческих задач и поручений, для ее выполнения требуется серьезная методологическая и экономико-статистическая работа. Проблемы с обоснованием нормативов затрат вскрыли неготовность учредителей к тому, чтобы собирать и анализировать информацию о затратах и ресурсах учреждений не в разрезе сметы, а в расчете на единицу услуги. Что же касается самих учреждений бюджетной сети, то стало очевидным отсутствие управлеченческого учета в их подавляющем большинстве.

В отношении расчета нормативных затрат вопрос прозрачности и понятности методики применительно к конкретной отрасли и конкретному учредителю во многих сферах до сих пор остается открытым. На федеральном уровне, где действует Постановление № 640, ситуация лучше, однако если почитать доклады Счетной палаты, там одно и то же, одни и те же проблемы из года в год повторяются – нарушение порядка формирования госзадания, нарушение порядка расчета нормативных затрат, что говорит не о том, что учредители такие злостные нарушители, а о том, что задача сложная и далеко не все понимают, как ее решать.

Что касается регионального и особенно муниципального уровней, то, как я говорила ранее, информации о практике применения инструментария не хватает. Однако есть много свидетельств использования различных подходов, противоречащих Бюджетному кодексу, и общим требованиям отраслевых ведомств. Нередко средства субвенции, доведенные до муниципальных образований в расчете на единицу услуги, перераспределяются между учреждениями в соответствии с особым пониманием приоритетов. В итоге основной принцип формирования нормативов затрат в расчете на услугу искажается. А если в регионах и муниципалитетах есть искажения принципов финансового обеспечения, значит, реформа не дошла до самого массового, основного уровня бюджетной сети.

Если в первые годы после принятия Закона 83-ФЗ Минфином активно продвигались его идеи, раскрывалась логика и суть инструментария, озвучивались ожидаемые результаты, то сейчас складывается впечатление, что интерес авторов, идеологов реформы к ней потерян. Ряд сложных для практиков вопросов о том, как должен работать инструментарий, особенно это касается регионального и муниципального уровней, требует методологического и методического обоснования.

Хотелось бы надеяться, что в обозримом будущем найдутся силы и ресурсы для решения отмеченных проблем.

**Л. И. Якобсон:** коллеги, мне кажется, что разговор получился. На мой взгляд, он полезен для нас самих и окажется полезным для читателей, в том числе поскольку в нем отчетливо просматривается многоаспектность темы и разнообразие связанных с ней акцентов. Это касается отнюдь не только того, что мы слышали в диалоге Александра Яковлевича и Алексея Михайловича. Внимательно просмотрев стенограмму, которую мы подготовим, читатели смогут уловить, как одна и та же тема неодинаково звучит в разных контекстах. Ценно и то, что сегодняшняя злоба дня соотносилась с исходными рубежами реформирования, пройденным путем и перспективой. Это придало объемность картине, которая предстанет из материалов обсуждения.

Звучала, особенно в последних выступлениях, тема соразмерности реформ наличным ресурсам. В начале пути, о котором идет речь, мы не всегда в должной мере учитывали, что не бывает институтов, одинаково пригодных при разном ресурсном обеспечении, особенно это верно, когда институты относятся к сфере бюджета. Впрочем, говоря о ресурсах, я в данном случае имею в виду не только деньги, но и человеческий и социальный капитал. О социальном капитале напоминает вполне уместно затронутая сегодня тема доверия.

Короче говоря, совершенствование норм, регулирующих деятельность учреждений бюджетной сферы, – далеко не техническая проблема. Собственно бюджетные аспекты переплетены здесь с общекономическими, социальными, управленческими и политическими. Неудивительно, что тема, которую мы обсуждали, привлекала, привлекает и наверняка будет привлекать внимание талантливых и неравнодушных исследователей и практиков, в том числе таких замечательных, как мои сегодняшние собеседники. Всем большое спасибо.