

**Лисин Н.В.
Рудник Б.Л.**

РЕФОРМА БЮДЖЕТНОГО СЕКТОРА: ПРОБЛЕМЫ, РИСКИ И ПЕРСПЕКТИВЫ*

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы реформирования бюджетного сектора: увеличение числа типов государственных и муниципальных учреждений и соответствующее изменение механизмов их бюджетного финансирования. Авторы выделяют основные этапы реформы, анализируют особенности каждого из них; рассматривают современное состояние реформы, проблемы и риски, возникшие на пути ее реализации, а также определяют подходы к преодолению выявленных проблем и возможные направления развития реформы.

Ключевые слова: бюджетный сектор, социально значимые услуги, государственные и муниципальные учреждения, автономные, бюджетные и казенные учреждения, государственное (муниципальное) задание, субсидии, нормативы финансирования, некоммерческие организации; бюджетные инструменты.

Введение

Работа по реформированию бюджетного сектора российской экономики ведется уже более десяти лет. В ходе ее последовательно расширялся состав типов государственных и муниципальных учреждений, трансформировались механизмы их бюджетного финансирования. На сегодняшний день сложилась ситуация, когда для успешного продолжения реформы необходимо оценить уже пройденный путь, выявить возникшие на этом пути проблемы и риски, определить способы их устранения и наметить направления развития реформы.

Одним из ключевых понятий, используемых в дальнейшем, является понятие «бюджетный сектор». Исходя из задач данной статьи, будем понимать под таким сектором совокупность организаций (юридических лиц), денежные средства которых являются средствами того или иного бюджета бюджетной системы Российской Федерации (федерального, регионального или местного).

* В основе статьи выступление на XIII Апрельской международной научной конференции «Модернизация экономики и общества», НИУ ВШЭ, Москва, 3–5 апреля 2012 г.

Следует подчеркнуть, что речь в приведенном определении идет не об источнике поступления финансовых средств, а о средствах, принадлежащих организации. Так, акционерное общество может получить средства на выполнение федерального контракта, т.е. источником поступления этих средств является федеральный бюджет. В то же время полученные финансовые средства не являются бюджетными и на их использование не распространяются требования законодательства, предусмотренные для бюджетных средств.

Этапы реструктуризации бюджетного сектора (история)

До вступления в силу Бюджетного кодекса РФ (01.01.2000) бюджетный сектор в рассматриваемом понимании не существовал. Деятельность государственных и муниципальных учреждений регулировалась Гражданским кодексом РФ (далее – ГК РФ) и отраслевыми законами.

ГК РФ дает определение учреждения как формы некоммерческой организации (далее – НКО) и устанавливает правовые основы его функционирования. Пунктом 2 статьи 298 ГК РФ в его первоначальной редакции предусматривалось, что доходы, полученные учреждением от приносящей доход деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения. При этом ГК РФ не предъявлял каких-либо особых требований к расходованию средств, заработанных государственным или муниципальным учреждением. В то же время пунктом 3 статьи 120 ГК РФ предусматривалось, что особенности правового положения отдельных видов государственных и иных учреждений определяются законом и иными правовыми актами.

Так, пунктом 7 статьи 39 Закона РФ об образовании (в редакции ФЗ от 13.01.1996 № 12-ФЗ) устанавливалось, что образовательному учреждению (в том числе государственному и муниципальному) принадлежит право собственности на денежные средства, переданные ему физическими и юридическими лицами в форме дара, пожертвования или по завещанию, а также на доходы от его собственной деятельности. Таким образом, отраслевое законодательство создавало основу для еще большей (по сравнению с определенной Гражданским кодексом) свободы государственных (муниципальных) учреждений в распоряжении средствами, полученными из внебюджетных источников.

С принятием Бюджетного кодекса (далее – БК РФ) доходы бюджетных учреждений, каковыми на тот момент, согласно БК РФ, являлись все государственные и муниципальные учреждения, полученные ими из внебюджетных источников, были отнесены к неналоговым доходам соответствующего бюджета, т.е. перестали являться так называемыми внебюджетными средствами. Соответственно, после принятия БК РФ можно было говорить о правовом оформлении бюджетного сектора.

Указанная новация явилась предпосылкой усиления государственного контроля использования средств бюджетного учреждения, полученных им из внебюджетных источников. Однако это действительно была лишь предпосылка, поскольку, устанавливая для заработанных бюджетным учреждением средств новый статус – бюджетных средств, БК РФ в то же время предусматривал самостоятельность учреждения в их расходовании.

Итак, несмотря на половинчатость принятых решений, позиция государства в отношении бюджетных учреждений была определена весьма недвусмысленно:

неся субсидиарную ответственность по его обязательствам, оно намеревалось контролировать, и это впоследствии было осуществлено¹, финансовую деятельность учреждения.

В первых редакциях БК РФ предусматривались две формы бюджетных расходов на оказание социально значимых услуг. Основной являлись ассигнования на содержание бюджетного учреждения – сметное финансирование (смета БУ). В определенных случаях могло также использоваться выделение средств в форме субсидий и субвенций. При мером являются субсидии творческим союзам.

Таким образом, БК РФ упорядочил правовые основы финансовой деятельности государственных и муниципальных учреждений и механизмы бюджетного финансирования социально значимых услуг. Вместе с тем он породил новые весьма серьезные трудности. Под наименованием «бюджетное учреждение» были объединены весьма различные по условиям и характеру деятельности организации, нуждающиеся в связи с этим в существенно разных уровнях хозяйственной самостоятельности. С одной стороны, это, например, сельские школы, с другой – крупные многопрофильные вузы, действующие в условиях жесткой конкуренции не только со стороны отечественных, но и зарубежных научно-образовательных центров. При этом следует отметить, что в 1990-х гг., когда государство весьма слабо контролировало (и финансировало) деятельность своих учреждений, во многих из них появились экономически грамотные и инициативные управленческие команды, продемонстрировавшие свою способность эффективно хозяйствовать в условиях высокого уровня экономической самостоятельности.

Возникла проблема, которую попытались разрешить путем реструктуризации бюджетного сектора – преобразования части бюджетных учреждений в НКО других форм или типов.

Изначально данная задача носила весьма ограниченный характер. По сути, речь шла не о реформировании названного сектора, а лишь о создании альтернатив для отдельных учреждений, объективно нуждавшихся в широкой хозяйственной самостоятельности.

Задача реструктуризации названного сектора была впервые поставлена в плане действий Правительства РФ в области социальной политики и модернизации экономики на 2000–2001 гг.². Анализируя проделанную с того времени работу, можно выделить следующие ее этапы:

- 1) разработка законодательной базы увеличения разнообразия форм организаций отраслей социальной сферы (2000–2003);
- 2) разработка законодательной базы увеличения разнообразия типов государственных (муниципальных) учреждений, которая длилась вплоть до принятия Федерального закона «Об автономных учреждениях» (2004–2006);
- 3) реализация Федерального закона «Об автономных учреждениях» (2006–2010).

На **первом** из выделенных этапов в целях выполнения указанного плана рабочей группой при Минэкономразвития России³ были подготовлены законопроекты, предусматривающие введение двух новых форм НКО:

- 1) специализированной государственной (муниципальной) некоммерческой организации (СГМНО);
- 2) государственной (муниципальной) автономной некоммерческой организации (ГМАНО).

СГМНО – некоммерческая организация, имущество которой находится в государственной (муниципальной) собственности и принадлежит ей на праве хозяй-

ственного ведения, ГМАНО – частная некоммерческая организация (несмотря на присутствие в ее названии слов «государственная (муниципальная»)), имущество которой принадлежит ей на праве собственности.

Результаты работы указанной группы нашли отражение в материалах «Принципы реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации в 2003–2004 гг. и на период до 2006 г.» (далее – Принципы), представленных Минфином России на заседании Правительства РФ осенью 2003 г. В этом документе вопрос о реструктуризации бюджетного сектора ставился уже как вопрос о его системном реформировании. При этом наряду с введением СГМНО и ГМАНО предполагалось произвести изменение правового положения бюджетных учреждений, лишив их права самостоятельно распоряжаться средствами, полученными из внебюджетных источников.

Наряду с введением СГМНО и ГМАНО в Принципах были предложены новые бюджетные инструменты: государственный (муниципальный) социальный заказ и нормативно-подушевое финансирование.

Первый предусматривал предоставление средств по конкурсу на оказание определенного вида услуг в установленном объеме. Введение этого инструмента означало бы внедрение конкурентных основ распределения бюджетных средств.

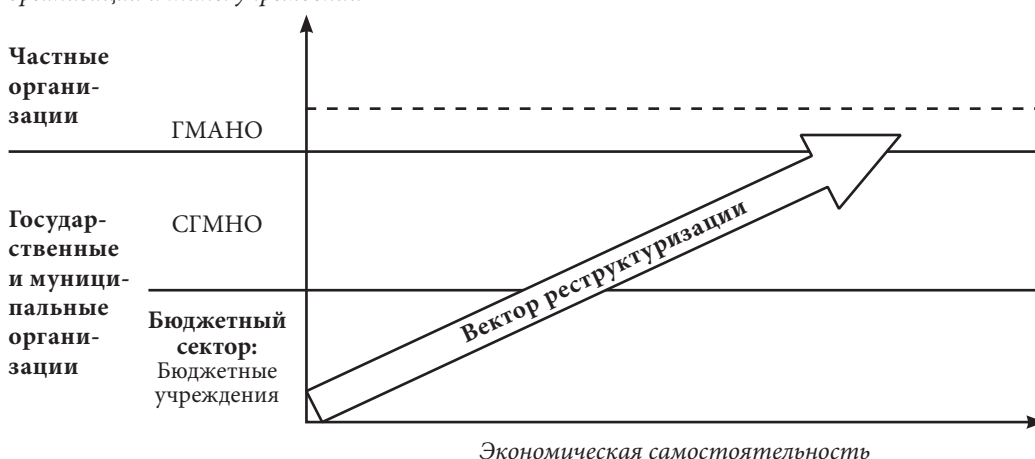
Второй не относится к самостоятельным бюджетным инструментам, поскольку может применяться как элемент других инструментов для расчета объема выделяемых средств, в том числе в рамках сметного финансирования.

Разработку Принципов можно рассматривать как попытку создания концептуальной основы реформирования бюджетного сектора. Но, к сожалению, такой основой они не стали, поскольку в них не были с достаточной четкостью определены цели реформы и подходы к ее проведению.

Итак, рассмотрение первого этапа работы по реструктуризации бюджетного сектора позволяет сделать следующий общий вывод: была намечена стратегическая линия на существенное повышение экономической самостоятельности части государственных (муниципальных) некоммерческих организаций вплоть до их «перевода» в частный сектор (рис. 1). Одновременно обозначилась тенденция формирования конкурентных механизмов выделения бюджетных средств на оказание социально значимых услуг⁴.

Рисунок 1

Организационно-правовые формы организаций и типы учреждений



На **втором** этапе акцент в работе над законопроектами, предусматривающими введение СГМНО и ГМАНО, постепенно смещался от их все более глубокой проработки к общественному обсуждению. В ходе этого этапа подходы к реструктуризации бюджетного сектора и соответственно законопроекты претерпели изменения концептуального характера.

Прежде всего, Советом по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства при Президенте России было предложено заменить у СГМНО режим хозяйственного ведения режимом оперативного управления. В результате СГМНО стала именоваться автономным учреждением, которое уже рассматривалось не как форма НКО, а как тип учреждения. При этом основные характеристики автономного учреждения как юридического лица, прежде всего его экономические права и ответственность, не претерпели изменений по сравнению с СГМНО. Сравнительные характеристики бюджетного учреждения, автономного учреждения и ГМАНО, которые предусматривались на то время законопроектами, приведены в таблице 1⁵.

Таблица 1

**Сравнительные характеристики бюджетного учреждения,
автономного учреждения и ГМАНО**

	Бюджетное учреждение (БУ)	Автономное учреждение (АУ)	ГМАНО
1. Право собственности на имущество	Государственная (муниципальная) собственность	Аналогично БУ	Собственность ГМАНО
2. Право распоряжения закрепленным имуществом	Не вправе распоряжаться	Вправе распоряжаться за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества, которым АУ может распоряжаться только с согласия собственника	Является собственником своего имущества и в силу этого свободна в распоряжении им
3. Право собственника на изъятие закрепленного имущества	Вправе изъять излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество	Аналогично БУ	Не вправе: ГМАНО является собственником своего имущества
4. Порядок финансирования собственником	Финансируется содержание БУ на основе сметы	Финансируется выполнение обязательных для АУ государственных (муниципальных) заданий по оказанию услуг (проведению работ) в форме субвенций, субсидий из соответствующего бюджета	Финансируется осуществляемая на конкурсной основе деятельность по оказанию услуг (проведению работ) в форме субвенций, субсидий из соответствующего бюджета
5. Права организации в отношении полученных ею доходов и приобретенного за счет таких доходов имущества	Эти доходы после уплаты налогов и сборов в полном объеме учитываются в смете доходов и расходов учреждения и отражаются в доходах соответствующего бюджета	Распоряжается самостоятельно	Является собственником таких доходов и имущества и в силу этого свободна в распоряжении ими

6. Ответственность организации	Отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При их недостаточности субсидиарную ответственность по его обязательствам несет его собственник	Отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом, за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества, закрепленного за ним собственником или приобретенного АУ за счет целевых средств, выделенных ему собственником. Собственник имущества АУ не несет ответственности по обязательствам АУ	Отвечает по своим обязательствам всем своим имуществом. Учредитель не отвечает по ее обязательствам
7. Права организации по привлечению заемных средств	Не вправе получать кредиты	Вправе привлекать, так как на него не распространяются ограничения БК РФ, установленные для БУ	Вправе привлекать, как и другие частные организации

К обсуждению законопроектов подключилось профессиональное сообщество отраслей социальной сферы. В ходе острой дискуссии ряд возражений и опасений был высказан в отношении автономных учреждений⁶. Но особенно жесткой критике подверглась ГМАНО. Главный аргумент, высказываемый противниками, – введение этой формы предполагает приватизацию государственных (муниципальных) учреждений. Обсуждение показало полное неприятие обществом идеи такой приватизации, и законопроект, предусматривающий введение ГМАНО, был снят с рассмотрения.

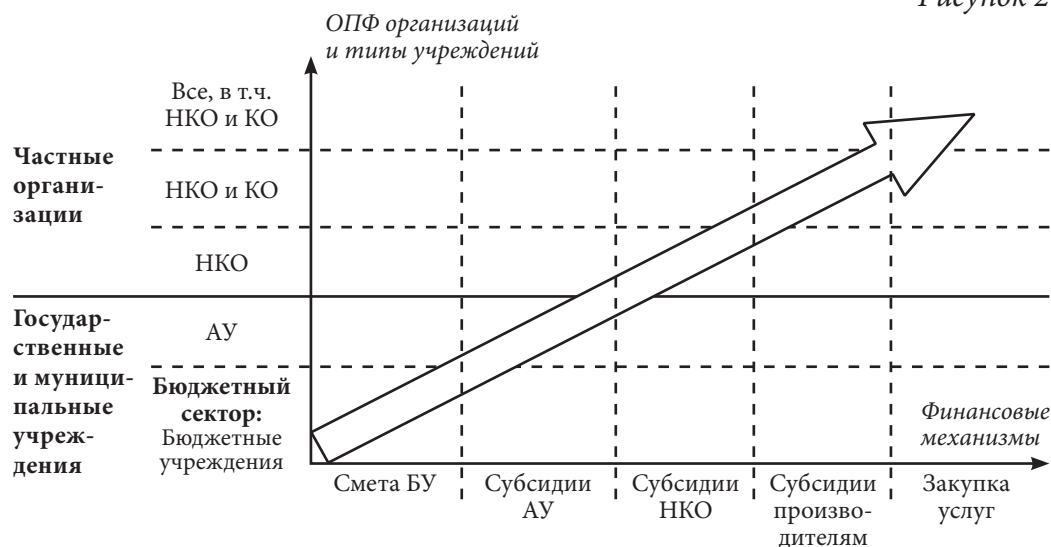
Федеральный закон № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», регулирующий вопросы создания и деятельности автономного учреждения, был принят 3 ноября 2006 г.⁷. Несколько позже были внесены изменения в БК РФ⁸, предусматривающие:

- 1) исключение автономных учреждений из числа участников бюджетного процесса (получателей бюджетных средств), т.е. вывод его за пределы бюджетного сектора;
- 2) создание для автономных учреждений нового бюджетного инструмента – субсидии автономным учреждениям (субсидии АУ), включая субсидии на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием им услуг в соответствии с государственным (муниципальным) заданием.

Одновременно с указанными в БК РФ были внесены изменения, предполагающие привлечение к оказанию социально значимых услуг за счет бюджетных средств частных организаций (рис. 2). Вводились следующие бюджетные инструменты:

- а) выделение средств на закупку товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд в целях оказания государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам;
- б) субсидии юридическим лицам (за исключением государственных и муниципальных учреждений) – производителям товаров, работ, услуг на возмещение затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг;
- в) субсидии НКО, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями.

Рисунок 2



Первый из названных инструментов, по сути, реализует идею социального заказа.

Особенностью второго является возможность выбора поставщика непосредственно потребителями услуг, что не исключает предварительного отбора поставщиков (поставщика) административным путем.

Третий был описан в БК РФ до крайности скупо. Его особенность – применимость только для частных НКО.

В части бюджетных инструментов можно указать на имевшие место несоответствия между БК РФ и Федеральным законом «Об автономных учреждениях». Так, согласно БК РФ бюджетное финансирование автономного учреждения, как было отмечено выше, должно было осуществляться посредством субсидий, включая субсидии на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием им услуг в соответствии с государственным (муниципальным) заданием. При этом оставалось неясным, какие еще субсидии кроме названных могли предоставляться автономному учреждению. В то же время названный закон предусматривал, что учредитель осуществляет финансовое обеспечение выполнения задания (задания учредителя, а не государственного (муниципального) задания), причем не только в форме субсидий, но и субвенций. При этом после внесения упомянутых изменений в БК РФ в 2007 г. термин «субвенция» применяется только к целевым межбюджетным трансфертам, связанным с финансовым обеспечением переданных с одного уровня на другой расходных полномочий.

Выделим одно из несоответствий, имеющее принципиальный характер и не устраненное до настоящего времени. БК РФ предусмотрено *возмещение* учреждениям нормативных затрат, связанных с выполнением государственного (муниципального) задания, в то время как Федеральным законом «Об автономных учреждениях» – финансовое *обеспечение* его выполнения. Нормы БК РФ должны быть приведены в соответствие с нормами этого Закона, поскольку государство должно именно обеспечивать предоставление населению социально значимых услуг, а не ждать, что учреждения предоставят их за счет собственных средств, чтобы потом компенсировать понесенные учреждением расходы.

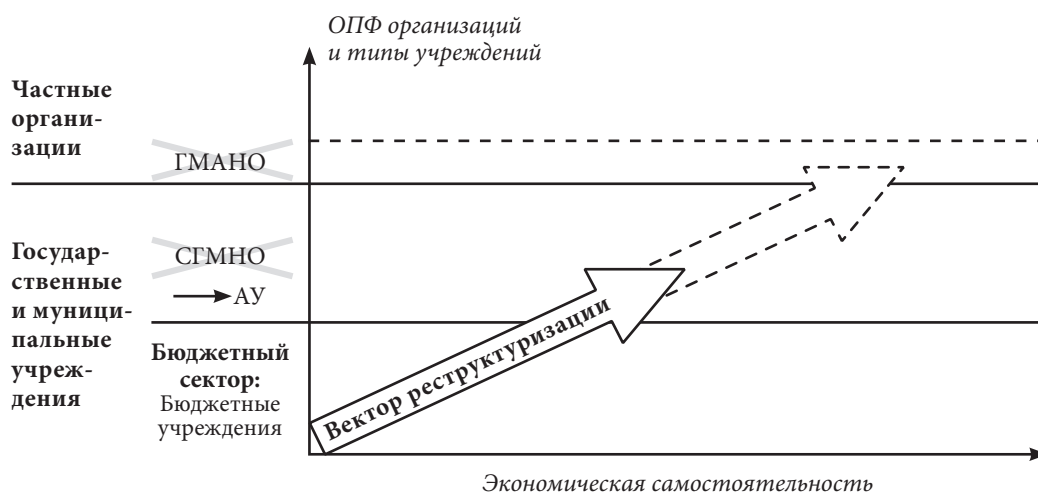
Итак, в данном периоде вектор реструктуризации бюджетного сектора заметно «укоротился». Направление осталось прежним – рост экономической самостоятельности и ответственности части учреждений. Однако вопрос даже о самом ограниченном разгосударствлении этого сектора был снят с повестки дня (рис. 3).

В то же время бюджетное финансирование деятельности стало лишь одной из возможных форм государственного участия в предоставлении социально значимых услуг. Были созданы бюджетные инструменты привлечения частных организаций к оказанию таких услуг. Однако новые бюджетные инструменты были введены без концептуального обоснования как их состава, так и области эффективного использования каждого из них.

В течение **третьего** этапа реструктуризации (более 4 лет) статус автономного учреждения получили только 3,8% учреждений субъектов РФ и 1,5% муниципальных учреждений социальной сферы.⁹ На федеральном уровне было создано не более 20 автономных учреждений, т.е. реструктуризация, по существу, так и не была начата. Среди основных причин этого можно выделить следующие.

Во-первых, создание автономных учреждений в отдельных отраслях было ограничено законодательством. Так, не допускалось изменение типа учреждений здравоохранения.

Рисунок 3



Во-вторых, для учреждения предусматривалась крайне сложная процедура изменения типа с бюджетного на автономный. Необходимо было согласие самого учреждения. При этом решение о создании федерального автономного учреждения принималось Правительством РФ, регионального, муниципального – высшим исполнительным органом власти субъекта РФ и местной администрацией соответственно.

В-третьих, многие вопросы создания и деятельности автономного учреждения должны были регулироваться подзаконными актами. Время подготовки таких актов на федеральном уровне, в регионах и муниципалитетах существенно различалось. Во многих случаях эта работа затягивалась сверх всякой меры. Так, первый из необходимых федеральных актов был принят 28 мая 2007 г.¹⁰, т.е. через полгода после принятия Федерального закона № 174-ФЗ, последний – 18 марта 2008 г.¹¹, т.е. почти через полтора года. А отдельные документы разрабатывались и в более поздние сроки¹².

Таким образом, нормативно правовая база, регулирующая вопросы создания и деятельности автономного учреждения, представляла собой сложную многоуровневую систему, что уже само по себе обусловило длительность времени ее формирования.

Вместе с тем представляется, что в основе трудностей с созданием указанной базы лежал другой фактор, который, в том числе, повлиял и на ее усложнение. Речь идет о нерешенности на концептуальном уровне многих основополагающих вопросов совершенствования функционирования сектора государственных и муниципальных учреждений, нашедшей свое отражение и в федеральном законодательстве. Рассмотрим для примера ситуацию с государственным (муниципальным) заданием.

Термин «задание» (как задание собственника учреждения) присутствовал еще в начальной редакции ГК РФ, где было установлено, что учреждение в отношении закрепленного за ними имущества осуществляют в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, *заданиями собственника* и назначением имущества, права владения, пользования и распоряжения им (пункт 1 статьи 296). В БК РФ, еще в его начальной редакции (в частности, в пункте 3 статьи 158), присутствовал термин «задание по предоставлению государственных или муниципальных услуг». Однако ни в том, ни в другом кодексе соответствующие определения не давались. В принятом в ноябре 2006 г. Федеральном законе «Об автономных учреждениях», также без определения, был введен термин «задание учредителя» автономного учреждения.

В такой ситуации вряд ли покажется странным, что, когда соответствующее определение было внесено в законодательство, оно относилось к новому (четвертому по счету) термину. Федеральным законом от 26.04.2007 № 63-ФЗ были внесены изменения в БК РФ, в том числе термин «задание по предоставлению государственных или муниципальных услуг» был заменен термином «государственное (муниципальное) задание», а статья 6 была дополнена следующим определением: «Государственное (муниципальное) задание – документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему, условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг».

Определение весьма расплывчатое, прежде всего с точки зрения значения присутствующего в нем союза «или»: какие с учетом этого союза комбинации названных требований являются допустимыми?

Одновременно в БК РФ была включена новая статья (69.2), устанавливающая содержание государственного (муниципального) задания. Согласно пункту 1 этой статьи, государственное (муниципальное) задание должно, в том числе, содержать:

- показатели, характеризующие качество и (или) объем (состав) оказываемых физическим и (или) юридическим лицам государственных (муниципальных) услуг;
- порядок оказания государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицам;
- предельные цены (тарифы) на оплату государственных (муниципальных) услуг физическими или юридическими лицами в случаях, если законодательством Российской Федерации предусмотрено оказание соответствующих услуг на платной основе, либо порядок их установления;
- порядок контроля за исполнением государственного (муниципального) задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения;

- требования к отчетности об исполнении государственного (муниципального) задания.

Также не вполне понятные положения. Из них, в частности, можно сделать вывод, что государственным заданием могут устанавливаться только показатели качества услуг без показателей их объема (состава). Вряд ли такое возможно в реальности. И как следует понимать стоящее в скобках слово «состав»: как конкретизацию объема либо как его альтернативу?

Наряду с неоднозначностью указанных норм статей 6 и 69.2 БК РФ (в редакции Федерального закона от 26.04.2007 № 63-ФЗ) между приведенными положениями этих статей имеются очевидные несоответствия.

Еще одна проблема, вызвавшая большие затруднения на практике. Как в той, так и в другой статье БК РФ понятие государственного (муниципального) задания связывалось только с услугами. Согласно этому, его предметом не могли быть работы, в том числе НИР. Можно было бы предположить, что понятие «услуга» в БК РФ трактуется весьма широко и работа является одним из видов услуг. Однако такое предположение не является верным. Например, в статье 72 этого кодекса термин «работа» используется, причем наряду с термином «услуга». Такая ситуация поставила под вопрос возможность бюджетного финансирования основной деятельности научных учреждений и университетов в части осуществляемых ими НИР¹³, намеревавшихся перейти в статус автономных учреждений.

Подчеркнем, что указанные несоответствия, неясности и пробелы характеризуют, на наш взгляд, не столько недостатки собственно законотворческой деятельности, сколько недостаточную концептуальную проработанность рассматриваемого понятия.

Положение еще более усложнилось после принятия Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее – Закон №83-ФЗ), когда преобразования охватили весь бюджетный сектор, коснулись каждого его учреждения.

Современная ситуация

Законом число типов государственных и муниципальных учреждений увеличено до трех: казенное, бюджетное и автономное учреждения. Казалось бы, расширение состава таких типов – мера весьма полезная, позволяющая с большей полнотой учитывать особенности условий и характера деятельности учреждений. Однако это справедливо лишь в том случае, когда в основе типизации действительно лежат объективные различия таких условий и характера, позволяющие установить достаточно четкие критерии выбора типа. В противном же случае возникает реальная угроза принятия неэффективных решений, что, учитывая масштабы намеченных изменений, будет иметь самые негативные экономические и социальные последствия. Представляется, что сейчас имеет место как раз второй случай.

Действительно, сегодня вряд ли кто-то возьмется объяснять, почему являлось целесообразным введение именно трех типов учреждений и почему именно с такими характеристиками.

В этой связи неудивительно отсутствие достаточно четких критериев выбора типа учреждения. Так, если обратиться к Методическим рекомендациям по определению критериев изменения типа государственных учреждений субъектов РФ и муниципальных учреждений с учетом сферы их деятельности¹⁴, то предложенные в них критерии не позволяют «отделить» бюджетные учреждения от автономных.

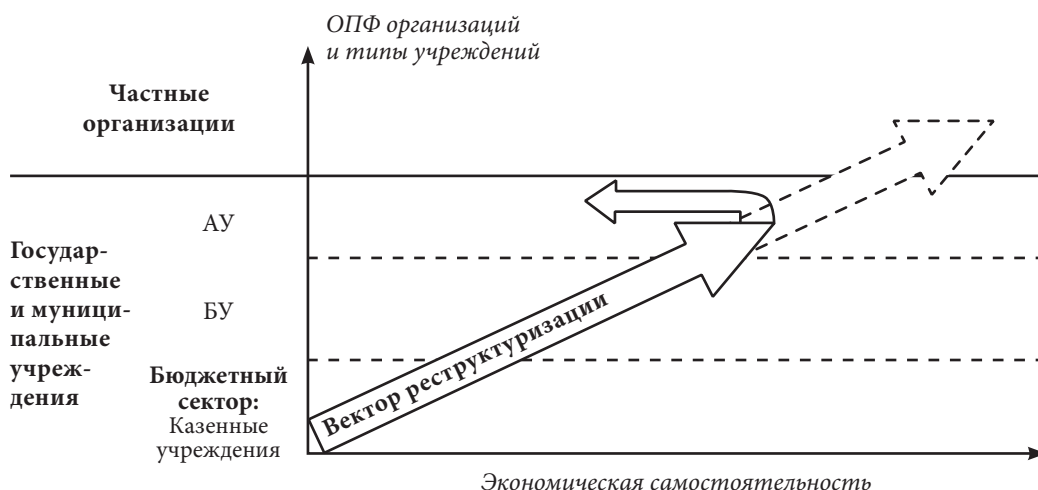
Для «отделения» казенных учреждений, с одной стороны, от бюджетных и автономных – с другой, предлагаются критерии «экономический потенциал» и «управленческий потенциал» учреждения. Однако эти критерии, отражающие состояние самих учреждений, а не условия и характер их деятельности, могут применяться лишь в качестве ограничивающих факторов.

Возникла угроза свертывания реформы. Сегодня следует говорить уже не о том, что вектор реструктуризации «укоротился» (как было на втором из выделенных этапов), а о его повороте в обратном направлении (рис. 4). Признаком этого является последовательное снижение уровня экономической самостоятельности автономных учреждений в результате принятия ряда поправок к Федеральному закону «Об автономных учреждениях». Это снижение связано прежде всего с нормой Закона № 83-ФЗ, предусматривающей установление порядка разработки и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения его учредителем, т.е. в предельном случае учредитель может оставить за собой право утверждения этого плана и экономическая самостоятельность автономного учреждения становится эфемерной¹⁵.

С принятием Закона № 83-ФЗ автономное учреждение было ограничено в праве открытия своих счетов в банках. Такое право не предусмотрено для бюджетных инвестиций, средства которых должны размещаться на лицевых счетах, открытых для автономного учреждения в органах казначейства.

Вызывает сомнение целесообразность предоставления автономным учреждениям права открытия лицевых счетов соответственно в территориальных органах Федерального казначейства, финансовых органах субъектов РФ, муниципальных образований. Данное право предоставлено Законом № 83-ФЗ и может послужить «сигналом» регионам и муниципалитетам для принуждения автономных учреждений к его использованию.

Рисунок 4



С принятием Закона № 83-ФЗ изменилась на противоположную логика проведения реструктуризации. Раньше из общей массы выделялись учреждения, получавшие более широкую хозяйственную самостоятельность, в частности по причине недостаточно высокого уровня подготовки их управленческих команд. Сейчас же, когда основная часть учреждений (бюджетные) получила широкие экономические права (мало отличающиеся от прав автономных учреждений), речь, по сути, идет уже о выделении из их числа учреждений с предельно ограниченными правами (казенных учреждений).

Что касается системы бюджетных инструментов, то она не претерпела принципиальных изменений по сравнению со вторым из выделенных этапов. Перечень таких инструментов приводится в таблице 2.

Таблица 2

**Перечень бюджетных инструментов,
предусмотренный БК РФ с 1 января 2011 г.**

Бюджетный инструмент	Возможные получатели средств	Регулирующие законы
Обеспечение выполнения функций казенных учреждений – КУ (сметное финансирование)	КУ	Статьи 69.1, 70 БК РФ
Предоставление субсидий автономным (АУ) и бюджетным учреждениям (БУ) на: выполнение государственного (муниципального) задания; иные цели	АУ и БУ	Статья 69.1, пункт 1 статьи 78.1 БК РФ
Средства на оплату товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд	Организации всех типов и форм	Статьи 69.1, 72 БК РФ, 94-ФЗ
Предоставление субсидий некоммерческим организациям	Частные некоммерческие организации учреждений	Статья 69.1, пункт 2 статьи 78.1 БК РФ
Инвестиции в объекты государственной (муниципальной) собственности	По своей сути относится к объекту вложения, а не организации	Статьи 69.1, 79 БК РФ

Эта система предусматривает конкуренцию за бюджетные средства, что в общем случае является основой повышения качества услуг. Однако такая конкуренция крайне ограничена, во-первых, в рамках государственного (муниципального) сектора, поскольку автономные и бюджетные учреждения не поощряются за перевыполнения государственного (муниципального) задания, и, во-вторых, на межсекторальном уровне. Последнее обстоятельство обусловлено следующими недостатками применяемых бюджетных инструментов:

- их дифференциация осуществляется в основном в соответствии с особенностями поставщиков услуг (организационно-правовой формой, формой собственности, типом учреждения);
- распределение бюджетных средств между инструментами, поставщиками услуг осуществляется, главным образом, путем принятия административных решений, возможности выбора потребителем поставщика услуг крайне невелики.

Предложения по развитию реформы

Что делать дальше? Возможно несколько вариантов действий.

Первый – это не делать ничего в том смысле, что с принятием Закона № 83-ФЗ процесс запущен и будет идти своим путем. Необходимо лишь вести мониторинг и вносить отдельные корректирующие изменения в правовую базу. На наш взгляд, с учетом сказанного выше, в случае выбора в пользу этого варианта успех реформы представляется весьма проблематичным.

Второй вариант можно условно назвать «законотворческим». Именно он лежит в основе проводимой сейчас реформы бюджетного сектора. Суть данного варианта в следующем. Сначала принимается федеральный закон, фиксирующий новый облик подлежащей трансформации системы. Этот закон с неизбежностью содержит множество недостаточно четко определенных понятий, отсылочных норм, согласно которым решение соответствующих вопросов «поручается» федеральным, региональным органам государственной власти, органам местного самоуправления. Затем начинается реализация¹⁶ такого закона, в ходе которой в «рабочем порядке» конкретизируются предусмотренные законом понятия и механизмы.

В пользу данного варианта обычно высказывается соображение, что принятие федерального закона создает ситуацию, при которой сохранение старого становится невозможным или, во всяком случае, крайне затруднительным, поскольку для этого придется отменять уже принятый закон. То есть, хочет кто-то или не хочет, а нужно двигаться вперед.

Очевидным минусом является невозможность достаточно глубокой концептуальной проработки реформы. Все вопросы решаются в рамках и на языке (правовые нормы) разрабатываемого законопроекта, где нет места целям, задачам и способам проведения реформы, анализу возможных вариантов преобразований. Вся методология оказывается «сброшенной» на второй из названных этапов. Однако, во-первых, на этом этапе возможна проработка лишь отдельных частных вопросов. Во-вторых, и она не может быть качественной, поскольку время торопит, закон надо реализовывать. В результате реформа приобретает в основном формальный характер, не принося явных положительных результатов, но приводя к ощутимым отрицательным последствиям. Здесь и напрасно потраченное время и ресурсы, и разочарование людей, потеря ими доверия к реформам как таковым.

Как уже отмечалось, реформа бюджетного сектора развивается по данному сценарию. Поэтому принятие его на перспективу означало бы по сравнению с первым вариантом внесение в определенные моменты более радикальных изменений в федеральное законодательство.

Третий вариант, который можно назвать «концептуальным», предполагает предварительную разработку достаточно детальной концепции или программы развития реформы. При явных плюсах он таит в себе и известную опасность: затягивание обсуждения методологических проблем без перехода к проведению реальных изменений. Данная угроза, хотя и реальна, может быть устранена при наличии политической воли и четкой организации работы по подготовке концепции.

Исходя из этого предлагается разработать и принять на уровне Правительства РФ такую концепцию. В ней должны в комплексе решаться задачи трансформации учреждений и бюджетных инструментов.

В основе этой концепции, как представляется, должно лежать переосмысление подходов к проведению реформы сектора. Необходимо перейти от реструктуризации системы учреждений к оптимизации форм государственного участия в предоставлении социально значимых услуг, когда создание и финансирование деятельности учреждений рассматривается в качестве одной из таких форм наряду с привлечением к предоставлению этих услуг за счет бюджетных средств негосударственных организаций.

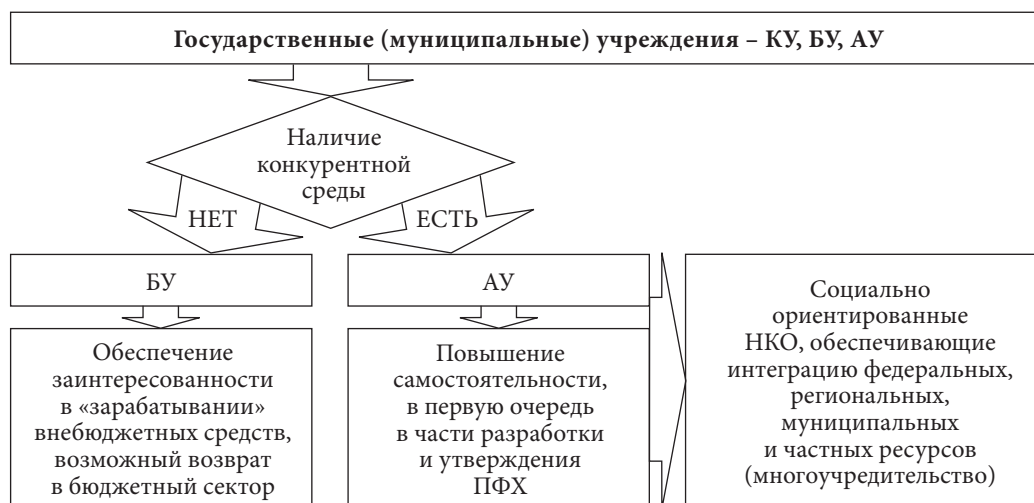
Далее предложен ряд принципов трансформации государственных (муниципальных) учреждений и бюджетных инструментов. Подчеркнем, что мы не стремимся предвосхитить результаты работы над концепцией или направить ее в строго определенное русло. Речь идет лишь о том, что данные принципы и подходы целесообразно рассмотреть в рамках этой работы.

Основные принципы трансформации государственных (муниципальных) учреждений

Принципы трансформации учреждений приведены на рисунке 5.

При разработке концепции в этой ее части целесообразно предусмотреть повышение экономической самостоятельности автономных учреждений (возврат к положению до принятия Закона № 83-ФЗ). При этом выбор в пользу автономного учреждения должен осуществляться прежде всего исходя из наличия у учреждения конкурентной среды.

Рисунок 5



При рассмотрении бюджетного учреждения важно учитывать наличие учреждений, которые, с одной стороны, работают при отсутствии конкуренции, с другой – нуждаются в проведении платной деятельности, которая, дополняя их основную деятельность, обеспечивает более полную реализацию их функций. Пример – продажа крупными музеями сувенирной продукции. Для создания стимулов к осуществлению подобного рода платной деятельности необходимо обеспечить обособление средств, полученных из внебюджетных источников. При этом бюджетное учреждение должно «сместиться» в сторону казенного и даже, как представляется, вернуться в бюджетный сектор.

В рамках концепции предлагается предусмотреть возможность трансформации автономных учреждений в негосударственные некоммерческие организации. Полагая, что это должны быть организации, учредителями (участниками) которых могут являться федеральные и (или) региональные органы государственной власти и (или) органы местного самоуправления, а также юридические и физические лица. В этой связи должен быть поставлен вопрос о создании правовой основы интеграции федеральных, региональных, муниципальных и частных ресурсов при создании НКО, реализующих социально значимые цели. Подобные организации обеспечат возможность:

- привлечения в социальную сферу дополнительных финансовых и материальных ресурсов на основе развития ГЧП;
- привлечения к управлению организациями заинтересованных лиц и структур (работодатели в организациях профессионального образования);
- объединение финансовых ресурсов бюджетов одного и различных уровней, оптимизация расходов бюджетов за счет такого объединения.

Основные принципы трансформации бюджетных инструментов

Принципы трансформации бюджетных инструментов приведены на рисунке 6.

Представляется, что основным направлением здесь должно стать расширение сферы применения инструментов, дифференцированных по особенностям услуг (работ) и на равных условиях применимых как к государственным (муниципальным) автономным и бюджетным учреждениям, так и к негосударственным организациям: введение субсидий на оказание услуг (выполнение работ) «стандартного» характера и грантового механизма финансирования услуг (работ), не носящих стандартного характера.

Возможные требования к таким субсидиям:

- предоставляются поставщикам по заявительному принципу на основе выбора потребителей;
- покрывают все затраты по оказанию услуги – переход к «цене» услуги;
- рассчитываются на основе единых (групповых) нормативов, дифференциация нормативов определяется объективными факторами, в том числе требованиями к качеству услуг (с учетом особенностей рынка услуг, состава конкурентов).

Рисунок 6



Ориентации бюджетных расходов на обеспечение результативности в высокой степени способствует конкуренция государственных и муниципальных учреждений с негосударственными, прежде всего некоммерческими, организациями. Последние зачастую ориентированы на развитие инновационных услуг и технологий в большей степени, нежели учреждения, индивидуализируют свою деятельность, учитывая в ней потребности конкретных граждан и групп населения. Поддержка подобной деятельности должна вестись с помощью грантовых механизмов, позволяющих поощрять разнообразные инициативы. Это относится не только к проектам (программам) негосударственных организаций, но и к творческой деятельности в государственных учреждениях науки и искусства. Опыт такого рода имеется, однако его развитию препятствует отсутствие единого законодательного регулирования отношений, связанных с предоставлением грантов.

Могут быть предложены следующие концептуальные основы грантового механизма:

- регламентация конкурсных процедур предоставления бюджетных средств на выполнение социально значимых работ (оказание социально значимых услуг);
- применение в случаях закупки работ (услуг) нестандартного характера, допускающих существенные различия в вариантах их выполнения (оказания) и их стоимости;
- использование главным образом неформальных (содержательных) критериев оценки заявок, участие в процедуре выбора признанных авторитетов в соответствующей области;
- обеспечение информационной прозрачности конкурсных процедур;
- публичная отчетность получателей грантов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ.
2. Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».
3. Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».
4. Рудник Б.Л., Шишкин С.В., Якобсон Л.И. Формы государственных и муниципальных учебных заведений: причины и последствия предполагаемых нововведений. М.: Изд-во ГУ-ВШЭ, 2006.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Имеется в виду принятие Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», в соответствии с которым субсидиарная ответственность учредителя предусмотрена только для казенных учреждений, которые в отличие от других типов учреждений лишены права самостоятельного распоряжения средствами, полученными ими из внебюджетных источников.
- ² Утвержден распоряжением Правительства РФ от 26 июля 2000 г. № 1072-р (пункт 26 плана).
- ³ Данная группа осуществляла свою деятельность вплоть до принятия Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».
- ⁴ Вообще общая логика реструктуризации бюджетного сектора на всех ее этапах в более или менее явном виде включала следующие основные моменты: ужесточение требований к учреждениям этого сектора при одновременном выводе части учреждений за его пределы и даже за пределы государственного (муниципального) сектора (как предполагалось на данном этапе), создание альтернативных государственным (муниципальным) учреждениям форм участия государства в предоставлении социально значимых услуг путем введения бюджетных инструментов, ориентированных как на государственные (муниципальные), так и частные организации.

- ⁵ См. в списке литературы [4].
- ⁶ Их анализ проведен Б.Л. Рудником, С.В. Шишкиным и Л.И. Якобсоном (см. в списке литературы [4]).
- ⁷ Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».
- ⁸ Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации».
- ⁹ Данные Минфина России, <http://www.minfin.ru>.
- ¹⁰ Постановление Правительства РФ от 28 мая 2007 г. № 325 «Об утверждении формы предложения о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения».
- ¹¹ Постановление Правительства РФ от 18 марта 2008 г. № 182 «Об условиях и порядке формирования задания учредителя в отношении автономного учреждения, созданного на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, и порядке финансового обеспечения выполнения задания».
- ¹² Методические рекомендации по формированию задания учредителя в отношении федерального автономного учреждения. Утверждены приказом Минэкономразвития России от 03.12.2008 № 424 (более чем через два года после принятия закона).
- ¹³ Следует заметить, что 30.12.2008 в БК РФ были внесены изменения, распространившие понятие государственного (муниципального) задания на государственные (муниципальные) работы.
- ¹⁴ Утверждены распоряжением Правительства РФ от 7 сентября 2010 г. № 1505-р.
- ¹⁵ Впрочем, то же можно сказать и о БУ, для которого ситуация может оказаться даже хуже, чем в условиях сметного финансирования.
- ¹⁶ Разумеется, весьма странно применять к закону термин «реализация», а не термин «исполнение», но уж такая у нас сформировалась сфера законотворчества.